

Till statsrådet Ingegerd Wärnersson

Genom beslut den 1 juli 1995 bemyndigade regeringen statsrådet Ylva Johansson att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att utreda ett nationellt kunskapslyft för vuxna. Samtidigt fastställdes direktiv för kommittén (Dir. 1995:67). Med stöd av bemyndigandet tillsattes kommittén (U 1995:09) den 27 juni 1995.

Genom beslut den 12 september 1996 och den 18 september 1997 fastställde regeringen tilläggsdirektiv för kommittén (Dir. 1996:71 respektive 1997:104). Kommittén har antagit namnet Kunskapslyftskommittén.

Kommunalrådet Anders Arneson förordnades som ordförande i kommittén.

Som ledamöter förordnades riksdagsledamoten Elving Andersson, fil.dr. Yvonne Andersson, riksdagsledamoten Beatrice Ask, riksdagsledamoten Bo Bernhardsson (t.o.m. 1995-12-22), rektor Björn Grip, borgarrådet Bertil Karlberg (t.o.m. 1996-12-19), riksdagsledamoten Agneta Lundberg, folkhögskoleläraren Anita Nahlbom, adjunkten Ulf Nilsson, riksdagsledamoten Berit Oscarsson, riksdagsledamoten Christina Zedell (fr.o.m. 1995-12-22) och borgarrådet Lars Rådth (fr.o.m. 1996-01-29).

Som sakkunniga förordnades departementssekreteraren Maud Carlsson (t.o.m. 1998-04-21), ombudsmannen Eva-Maria Danvind (t.o.m. 1997-07-03), omsorgsöverläkaren Sven Olov Edvinsson, departementssekreteraren Charlotta Gustafsson (t.o.m. 1996-09-16), ombudsmannen Lars-Åke Henriksson, ombudsmannen Thomas Janson (fr.o.m. 1998-10-27), förbundsordföranden Inga-Britt Lindström, departementsrådet Christer Marking (t.o.m. 1997-09-29), projektledaren Margareta Nygren (t.o.m. 1997-05-20), utredaren Marta Olsson (t.o.m. 1998-08-24), landshövdingen Björn Rosengren (fr.o.m. 1995-12-22 t.o.m. 1998-06-29), departementssekreteraren Johannes Sjögren (fr.o.m. 1998-04-22), utredaren Auli Strandh (fr.o.m. 1998-08-25), sekreteraren Mats Söderberg, departementsrådet Sven-Erik Wallin (t.o.m. 1996-08-27), ombudsmannen Nils-Åke Holmgren (fr. o. m. 1997-07-03 t.o.m. 1998-10-26), departementssekreteraren Suzanne Håkansson (fr.o.m. 1997-09-29), departementsrådet Johnny Nilsson (fr.o.m. 1996-08-27), departementssekreteraren Lars Svensson (fr.o.m. 1996-09-16 t.o. m.

1997-09-10), socionomen Christer Wikfeldt (fr.o.m. 1997-05-20) samt departementssekreteraren Helen Ängmo (fr.o. m. 1997-09-10).

Kommitténs sekretariat består av huvudsekreterare Åsa Sohlman, sekreterare Thorbjörn Levin och sekreterare Johan Hedlund (fr.o.m. 1998-04-20). Biträdande sekreterare är Mårten Sundmark (fr.o.m. 1998-10-19) samt Ingeborg Landgren som har varit projektanställd (fr.o.m. 1999-01-11).

Enligt direktiven ska kommittén vara verksam till 1 mars år 2000 och årligen 1998 och 1999 rapportera till regeringen. Kommittén har i uppdrag att som en grund för sina slutsatser och förslag om framtida vuxenutbildning följa det femåriga Kunskapslyftsprojektet och den verksamhet som kommer till stånd som en följd av den satsningen. Kommitténs åliggande enligt det andra steget i de ursprungliga direktiven, att lägga fram förslag till ansvarsfördelning mellan den offentligt finansierade utbildningen, arbetslivet och individen och till lämplig arbetsfördelning mellan olika anordnare av samhällsstödd vuxenutbildning, har skjutits fram tills erfarenheterna av Kunskapslyftet gett underlag för nya ställningstaganden.

Enligt tilläggsdirektiv och regeringsbeslut ska Kunskapslyftskommittén rapportera om funktionshinderades deltagande i vuxenutbildning år 1999 och 2000.

Viktiga underlag för arbetet med denna rapport har varit föredragningar inför kommittén, seminarier som kommittén organiserat samt kommun- och folkhögskolebesök. Kommunerna och andra anordnare av vuxenutbildning har beredvilligt försett kommittén med arbetsmaterial. Ett särskilt tack vill kommittén rikta till de åtta kommuner och fyra folkhögskolor som tagit emot kommittén och dess sekretariat och under en intensiv heldag låtit kommittén diskutera, studera och utvärdera Kunskapslyftet i praktiken.

Kommittéassistent och ansvarig för produktionen av heloriginal har varit Karin Karlsson.

Kommittén får härmed överlämna sin rapport för år 1999, delbetänkandet *Vuxenutbildning för alla? Andra året med Kunskapslyftet*.

Stockholm i april 1999

Anders Arneson

/Åsa Sohlman
Thorbjörn Levin
Johan Hedlund
Ingeborg Landgren
Mårten Sundmark

Innehåll

1	Sammanfattning	13
1.1	Utvecklingstendenser inom vuxenutbildning och livslångt lärande.....	13
1.2	Kommitténs förslag med avseende på del I.....	17
1.3	Studering med funktionshinder, vuxenutbildning och livslångt lärande.....	33
1.4	Kommitténs förslag med avseende på del II	37
1.5	Vad kostar Kunskapslyftskommitténs förslag?.....	46
1.6	Fortsatt arbete inför kommitténs slutbetänkande år 2000.....	47
2	Inledning	49
2.1	Andra delbetänkandet med Kunskapslyftet.....	49
2.2	Betänkandets uppläggning.....	50
 <i>Del I</i>		
3	Internationella utvecklingstendenser och forskningsresultat	53
3.1	Den internationella utvecklingen.....	54
3.1.1	Allmänna utvecklingstendenser.....	54
3.1.2	OECD och OECD-ländernas anpassningar av utbildningspolitiken.....	57
3.2	Vad säger forskningen?.....	61
3.3	Sveriges läge.....	69
3.4	Sammanfattning och diskussion.....	76
3.4.1	Sammanfattning.....	76
3.4.2	Diskussion.....	79

4	Översikt av den kvantitativa utvecklingen av utbildning av vuxna i Sverige.....	83
4.1	Uppdateringar av regler för vuxenstudiestöd och statsbidrag till Kunskapslyftet	83
4.1.1	De viktigaste regelförändringarna vad gäller vuxenstudiestöd	83
4.1.2	Regler för fördelning av statsbidrag till Kunskapslyftet....	85
4.2	Volymförändringar inom vuxenutbildningsområdet.....	87
4.2.1	Den totala vuxenutbildningsvolymen 1995–1998	87
4.2.2	Utbildningsvolymen inom kommunal vuxenutbildning under 1990-talet.....	90
4.3	Kunskapslyftet och den kommunala vuxenutbildningen....	91
4.3.1	Om statistikställorna	91
4.3.2	Kvantitativa förändringar 1997–1998.....	93
4.4	Målgrupperna	96
4.4.1	Åldersfördelningen	96
4.4.2	Könsfördelningen	99
4.4.3	Utbildningsbakgrund.....	104
4.4.4	Deltagarnas arbetslöshetserfarenhet.....	109
4.4.5	Invandrare	115
4.5	Finansiering och anordnare	116
4.5.1	Studiefinansiering	116
4.5.2	Utbildningsanordnare	117
4.6	Vad händer efter Kunskapslyftet?.....	120
4.7	Diskussion.....	125
5	Kvalitativ utveckling av utbildning och livslångt lärande för vuxna	131
5.1	Strategisk planering	131
5.2	Organisatorisk-pedagogisk utveckling	135
5.2.1	Information – uppsökande verksamhet.....	135
5.2.2	Vägledning	136
5.2.3	Individuell studieplan – individuell handlingsplan	137
5.2.4	Validering i vuxenutbildningen.....	139
5.2.5	Utbud – efterfrågat eller ... ?	140
5.2.6	Flexibla studier	142
5.3	Organisatorisk-pedagogisk utveckling hos externa utbildningsanordnare.....	144
5.4	Utvärdering på nationell och lokal nivå.....	147
5.4.1	Riksenkäter till deltagare och jämförelsegrupper	147
5.4.2	Utbildning i Kunskapslyftet – till vilken nytta?	152

5.4.3	Kommunstudie: Hur formas den nya vuxen- utbildningen.....	153
5.4.4	Vad möter deltagare i en kommun i dagens vuxenutbildning?.....	158
5.4.5	Lokal utvärdering i kommunen.....	160
5.5	Förutsättningar för pedagogisk utveckling	162
5.5.1	Statligt stöd till pedagogisk utveckling.....	163
5.5.2	Utbildning och fortbildning för vuxenutbildningens personal.....	164
5.5.3	Forskning och utveckling	165
5.6	Diskussion.....	166
6	Utvärderingarna av Kunskapslyftet, samordning och vissa projektresultat	171
6.1	Samordning och samarbete.....	171
6.2	Kunskapslyftet som modell och metod.....	176
6.2.1	Kunskapslyftet som modell och metod – adhocra- ti eller byråkrati?.....	177
6.2.2	Kunskapslyftet som modell och metod – Redovisning av ett uppdrag.....	179
6.3	Kunskapslyftets omfattning i kommunerna	180
6.4	Kommunernas kostnader för Kunskapslyftet.....	187
6.5	Det samhällsekonomiska utvärderingsprojektet	190
6.6	Diskussion.....	197
7	Reflexioner och förslag	203
7.1	Målgrupper.....	203
7.2	Studierande och studiestöd.....	205
7.3	Utbildningsanordnare	208
7.4	Kvalitet och kostnader.....	208
7.5	Utveckling av nationell organisation, tillsyn och utvärdering	212
7.6	Strategisk planering och organisation	221
7.6.1	Samarbete inom och mellan kommuner.....	221
7.6.2	Fristående vuxenutbildningsenheter	223
7.6.3	Kursen Svenska för invandrare och andra invandrarfrågor.....	225
7.7	Läroplan och utbildningsutbud.....	228
7.7.1	Läroplansfrågor	228
7.7.2	Kursutbud	229
7.7.3	Utveckling av testinstrument, nationella prov, betyg och omdömen.....	230

7.8	Estetiska ämnen, idrott och hälsa samt specialarbete.....	232
7.8.1	Estetiska ämnen och estetisk verksamhet	232
7.8.2	Idrott och hälsa samt specialidrott	237
7.8.3	Specialarbete	238
7.8.4	Slutbetygets utformning med avseende på föreslagna ändringar	239
7.9	Individuella studieplaner, handlingsplaner och åtgärdsprogram.....	240
7.9.1	Individuell studieplan	241
7.9.2	Åtgärdsprogram.....	244
7.10	Validering.....	245
7.10.1	Bakgrund.....	245
7.10.2	Fortsatt utveckling av arbetet med validering inom skolans värld.....	246
7.10.3	Validering mot arbetsmarknadens krav	250
7.10.4	Reflexioner och förslag	251
7.11	Utbildning för vuxenutbildningens personal	252
7.11.1	Nulägesbeskrivning.....	252
7.11.2	Utbildningsbehov	256
7.11.3	Reflexioner och förslag	260
7.12	Forskning kring vuxenutbildning	262
7.12.1	Forskningsbehov, lokalisering och resurser	263
7.12.2	Information – kunskapsspridning.....	267
7.12.3	Förslag	269

Del II

8	Bakgrund	273
8.1	Tilläggsdirektiv om att utreda situationen för studerande med funktionshinder i vuxenutbildningen.....	273
8.2	Inriktning av detta betänkande.....	274
8.3	Kommitténs arbete	275
8.4	Definitioner och avgränsningar	276
8.4.1	Studerande med funktionshinder	276
8.4.2	Vuxenutbildning	277
9	Mål för den svenska handikappolitiken	281
9.1	Mål för den svenska handikappolitiken	281
9.2	Internationella överenskommelser	282

10	Ansvarsfördelning mellan stat, kommun, landsting och den enskilde.....	285
10.1	Ansvars- och finansieringsprincipen	286
10.2	Statens särskilda åtagande för vuxenstuderande med funktionshinder	288
10.2.1	Insatser i utbildningssituationen.....	288
10.3	Omfattningen av medel för särskilda insatser för studerande med funktionshinder.....	292
10.3.1	Fördelning av medel.....	296
10.4	Insatser vid sidan av det ordinarie utbildningsväsendet...	297
10.4.1	Försäkringskassan	298
10.4.2	Arbetsmarknadsverket.....	300
10.5	Landstingets ansvar för stöd i och i samband med studier	302
10.5.1	Habilitering och rehabilitering	302
10.5.2	Hjälpmedel	303
10.5.3	Vardagstolkning.....	304
10.6	Kommunernas ansvar för stöd och service.....	305
10.6.1	Socialtjänstlagen.....	305
10.6.2	Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade	307
10.6.3	Färdtjänst	309
11	Studerande med funktionshinder i vuxenutbildningen.....	311
11.1	Studerande med funktionshinder	311
11.1.1	Kommunikationshandikapp.....	311
11.1.2	Rörelsehinder.....	313
11.1.3	Synskada	314
11.1.4	Utvecklingsstörning	314
11.1.5	Vissa neurologiskt betingade funktionshinder.....	315
11.1.6	Läs- och skrivsvårigheter/dyslexi	316
11.1.7	Medicinskt betingade funktionshinder.....	316
11.1.8	Psykiskt betingade funktionshinder	317
11.1.9	Vissa förvärvade skador.....	317
11.2	Stödbehov ur ett tillgänglighetsperspektiv	318
11.2.1	Läromedel	318
11.2.2	Hjälpmedel och assistans.....	318
11.2.3	Fysisk tillgänglighet	319
11.2.4	Pedagogiskt stöd och anpassad studiegång.....	319
11.3	Diskussion om stödbehov ur ett tillgänglighetsperspektiv	320

12	Vad säger statistiken om studerande med funktionshinder?	323
12.1	Statistik om vuxenutbildning och funktionshinder	324
12.1.1	Funktionshinder och studier.....	327
12.1.2	Sysselsättning.....	330
12.1.3	Studiedeltagande.....	331
12.2	Sammanfattning.....	334
13	Kommunal vuxenutbildning.....	337
13.1	Ansvarsfördelning.....	337
13.2	Studerande med funktionshinder i kommunal vuxenutbildning	339
13.2.1	Kommunernas erfarenheter av studerande med funktionshinder	340
13.2.2	Problem och lösningar i kommunerna	342
13.2.3	Organisation, finansiering m.m.....	350
13.3	Diskussion.....	353
14	Särvux.....	359
14.1	Bakgrund.....	359
14.2	Utvecklingsområden.....	361
15	Folkhögskolan.....	363
15.1	Ansvarsfördelning.....	363
15.2	Ekonomiskt stöd till folkhögskolan	364
15.2.1	Assistans	368
15.3	Studerande med funktionshinder i folkhögskolan.....	370
15.3.1	Folkhögskolans verksamhet.....	370
15.4	Hinder för deltagande.....	376
15.5	Extrakostnader för omvårdnadsverksamhet vid folkhögskolan	383
16	Övriga utbildningsanordnare.....	395
16.1	Studieförbund	395
16.2	Högskolan	397
16.3	Privata utbildningsanordnare.....	398
16.4	Arbetsmarknadsutbildning.....	399

17	Reflexioner och förslag till fortsatt arbete	401
17.1	Utgångspunkter.....	401
17.2	Gemensamma iakttagelser för kommunal vuxenutbildning och folkhögskolan.....	403
17.2.1	Läromedel	404
17.2.2	Hjälpmedel	405
17.2.3	Specialpedagogisk kompetens.....	408
17.2.4	Tolk	409
17.3	Kommunal vuxenutbildning och Kunskapslyftet	410
17.4	Särvux.....	414
17.5	Folkhögskolan	416
	Källor.....	423
	Reservationer och särskilda yttranden.....	441
	Bilagor	
	Bilaga 1. Direktiv	445
	Bilaga 2. Utbildning och arbetsmarknadsvariabler	465
	Bilaga 3. Uppgifter från SCB:s undersökningar av levnadsförhållanden	471

1 Sammanfattning

Till Kunskapslyftskommitténs arbetsuppgifter hör att följa Kunskapslyftet och årligen rapportera till regeringen. I de årliga rapporteringarna ska också ingå en redogörelse för resultaten från de fristående nationella utvärderingarna av Kunskapslyftet som kommittén ansvarar för. Ett huvudsyfte med kommitténs engagemang i Kunskapslyftet är dock fortfarande att samla erfarenheter som kan ligga till grund för de förslag till reformering av det svenska vuxenutbildningssystemet som kommittén ska presentera i sitt slutbetänkande år 2000.

I den årliga rapporteringen 1999 och i slutbetänkandet år 2000 ska kommittén också redovisa sitt uppdrag att undersöka vilka möjligheter och hinder som föreligger för personer med funktionsnedsättningar att delta i vuxenutbildning.

Som närmare beskrivs i *kapitel 2* beslöt kommittén redan inför sitt första delbetänkande med anledning av Kunskapslyftet (SOU 1998:51), att den rapporten liksom innevarande års rapport och slutbetänkandet skulle ses som delar i en helhet. I den första rapporten redogjorde kommittén därför utförligt för situationen vad gäller vuxenutbildning och livslångt lärande under tiden närmast före Kunskapslyftet. Till bakgrunden hörde även de resonemang om mål och strategier för vuxenutbildningens utveckling som kommittén förde i sitt första delbetänkande (SOU 1996:27).

Nuvarande rapport tar vid där den förra slutade. Den följer i Del I upp vad som hänt det senaste året på vuxenutbildningsområdet. Uppföljningen resulterar i vissa påpekanden från kommitténs sida. Slutsatser i termer av förslag och visioner för framtiden återkommer kommittén till i sitt slutbetänkande.

När det gäller möjligheterna för vuxna med funktionshinder att delta i utbildning har kommittén i stora delar varit tvungen att ”börja om från början”. Del II i betänkandet ger således både ett handikappolitiskt och ett utbildningspolitiskt perspektiv på frågor som rör möjligheterna för vuxna med funktionsnedsättningar att delta i utbildning.

Nedan sammanfattas i avsnitt 1.1 rapportens bakgrundskapitel 3–6, som handlar om vuxenutbildningens allmänna utveckling, och i avsnitt 1.2 kommitténs slutsatser och förslag vad avser Del I. Motsvarande

bakgrundskapitel 8–16 i Del II sammanfattas i avsnitt 1.3 medan kommitténs slutsatser i kapitel 17 rörande studerande med funktionshinder i vuxenutbildning återfinns i sammandrag i avsnitt 1.4. Kapitlet avslutas med två korta avsnitt – ett om kostnaderna för kommitténs förslag och ett om kommitténs fortsatta arbete inför slutbetänkandet år 2000.

1.1 Utvecklingstendenser inom vuxenutbildning och livslångt lärande

Den allmänna utveckling som skisseras i *kapitel 3* är en global tillväxt i en kunskaps- och nätverksbaserad konkurrensökonomi. Detta skeende ställer de nationella politikerna inför nya utmaningar. Det gäller dels att skapa en miljö inom landet som är attraktiv för såväl stora som små kunskapsföretag dels att hantera tendenser till växande inrikespolitiska spänningar. Många länder har börjat diskutera en omläggning av utbildningspolitiken till en politik för livslångt lärande. Sverige har kommit relativt långt i detta avseende och kan till skillnad från många andra länder bygga vidare på en sedan tidigare välutvecklad vuxenutbildning.

Kompetensnivån och utbildningens lönsamhet i Sverige

Generellt sett är kompetensnivån och den formella utbildningen hög i den svenska befolkningen. Skolstarten ligger relativt sent i Sverige jämfört med andra länder. Upp till sex års ålder är därför studiedeltagandet lågt medan det i åldersklasserna 7–18 år är mycket högt. I åldersklasserna 19–22 år är det igen relativt lågt för att sedan stiga och i åldern 30 år och därutöver vara bland de allra högsta jämfört med andra länder.

Många studier, internationella såväl som svenska, visar att avkastningen på utbildningsinvesteringar är låg i Sverige, särskilt för längre högskoleutbildningar och för kvinnor. Avkastningen på utbildningsinvesteringar sjönk i Sverige under 1960-, 1970- och 1980-talen men stabiliserade sig sedan tills sysselsättningskrisen kom i början på 1990-talet. Då föll den antagligen igen. Det finns dock tecken som tyder på att avkastningen på utbildningsinvesteringar sedermera stigit. Detta gäller framför allt för privat sektor och för naturvetare och tekniker men även för forskarutbildade.

Arbetsmarknad och framtidsperspektiv

Sverige har många företag och arbetsställen med en modern arbetsorganisation och en mer kunskapsintensiv inriktning på sin ekonomi än vad andra OECD-länder har. Förvärvsfrekvensen är hög och jämfört med andra länder "räcker inte" de högutbildade till. Om vi i Sverige skulle ha samma andel högskoleutbildade i respektive bransch som i åtta jämförda OECD-länder (Australien, Danmark, Finland, Japan, Kanada, Storbritannien, Tyskland och USA) skulle vi behöva 640 000 fler individer med högskoleutbildning varav hälften med lång högskoleutbildning.

Trots denna brist på högskoleutbildade visar en internationell undersökning att det snarare är arbetslivserfarenhet än formell utbildning eller kompetens som premieras lönemässigt i Sverige. Inte heller verkar anställdas kompetens tas tillvara i samma utsträckning som i andra länder.

I framtiden förväntas arbetsmarknadens efterfrågan på personer med enbart grundskoleutbildning fortsätta att minska i Sverige medan efterfrågan antas öka när det gäller i stort sett alla andra utbildningsgrupper. Särskilt gäller det tekniker, högskoleingenjörer och IT-utbildade men även ekonomer, jurister och personer med kort högskoleutbildning. Efterfrågan på vårdpersonal och lärare förväntas också öka i framtiden.

Forskningsresultat och utbildningsindikatorer pekar på ett behov av att satsa på utbildningssektorn men ger inte några entydiga svar på frågor om vad som bör göras utbildningspolitiskt. Mot bakgrund av den internationella utvecklingen och föreliggande forskningsresultat utpekas avslutningsvis i *kapitel 3* vissa områden där det kan vara befogat att ta upp en diskussion om utveckling och satsningar:

- Att satsa mer, inte minst kvalitativt, på socialt utsatta grupper – barn, invandrare, funktionshindrade och kortutbildade.
- Att öka ungdomarnas direktövergång till högskolan (till såväl kortare som längre högskoleutbildningar) eller annan vidareutbildning.
- Att bättre utnyttja kompetensen i arbetslivet, att öka vuxnas möjligheter att delta i det livslånga lärandet, inklusive i både kortare och längre utbildningar på högskolenivå, och annan vidareutbildning.
- Att bygga ut högskolan ytterligare.
- Att utveckla alternativa former för fördelningen av utbildningens finansiering.

- Att hitta lösningar så att kvinnor kan få bättre ekonomisk utdelning på sina utbildningsinvesteringar.

Tre viktiga förutsättningar måste föreligga för att de antydda utbildningspolitiska satsningarna ska kunna leda till bra resultat.

För det första måste individer och företag kunna fatta välunderbyggda beslut om utbildning vilket i sin tur kräver information om utbildningar och utbildningsanordnare och för individernas del även vägledning att identifiera egna intressen och relatera dem till efterfrågan på arbetsmarknaden.

För det andra måste alla utbildningar och utbildningsanordnare kvalitetssäkras. Utan ett system för kvalitetssäkring av utbildningsanordnare är det svårt att få fram en kvalitetsutveckling och mekanismer som garanterar jämförbarhet i utbildningsutbudet.

För det tredje är det viktigt att en utveckling kommer till stånd som leder till att det skapas fler jobb, som ökar efterfrågan på kvalificerad arbetskraft och som gör att intresset för att ta tillvara existerande kompetens ökar.

Kapitel 4 inleds med en översikt av större regelförändringar under det senaste året när det gäller studiestöd och statsbidrag till Kunskapslyftet. Därefter följer en beskrivning av den senaste tidens kvantitativa förändringar i utbildningen för vuxna i Sverige – den totala volymen vuxenutbildning inklusive personalutbildning, utbildning av vuxna på högskolan och i Kunskapslyftet. Ett särskilt avsnitt ägnas åt deltagare i kommunal vuxenutbildning och på folkhögskolor uppdelat på ålder och kön samt utbildningsbakgrund och arbetslöshetserfarenheter. Även utbildningsanordnarna i den kommunala vuxenutbildningen och folkbildningens deltagande i Kunskapslyftet beskrivs. Kapitlet avslutas med en redogörelse för en uppföljning av vad som hänt den första kullen deltagare i Kunskapslyftet efter ett år.

Den kvalitativa utvecklingen av vuxenutbildningen i Sverige belyses utifrån tre infallsvinklar i *kapitel 5*. Den första handlar om strategisk planering och organisatorisk-pedagogisk utveckling såsom kommittén mött den i kommuner, på folkhögskolor och hos andra utbildningsanordnare. Den andra delen bygger på resultat från de fristående utvärderarna – hur individerna upplevde studierna, vad de fick ut av dem, varför somliga valde att stå utanför och hur Kunskapslyftet har utformats i kommunerna. Avslutningsvis diskuteras förutsättningarna för fortsatt pedagogisk utveckling i vuxenutbildningen.

Som närmare beskrivs i *kapitel 6* har Kunskapslyftskommittén ett samordningsansvar när det gäller utvärderingarna av Kunskapslyftet. Kunskapslyftskommitténs utvärderingar kom igång redan hösten 1997.

De andra aktörerna – Folkbildningsrådet, Skolverket och Ams – följer nu efter med utvärderingar som kompletterar och fördjupar de utvärderingar som Kunskapslyftskommittén initierat. I övrigt innehåller kapitlet en redogörelse för resultat från en del mer specifika utvärderingsprojekt. Kunskapslyftet som modell och metod (avsnitt 6.2) är en utvärdering av den "Delegationsmodell" som tillämpades för Kunskapslyftet under det inledande skedet (1996–1998). Kunskapslyftets omfattning i kommunerna (avsnitt 6.3) analyserar Kunskapslyftets och den kommunala vuxenutbildningens omfattning i kommunerna i förhållande till olika definitioner av potentiella målgrupper. Även den utvärdering som beskrivs i avsnitt 6.4 har ett kommunalt perspektiv. Här handlar det om kommunernas kostnader för Kunskapslyftet: dels hur kommunernas kostnader förhåller till sig till de statsbidrag de fått, dels hur kostnadskillnader mellan kommunerna kan förklaras. Kapitlet avslutas i avsnitt 6.5 med en redovisning av preliminära resultat från det samhällsekonomiska utvärderingsprojektet. Deltagarna i vuxenutbildning/Kunskapslyftet hösten 1997 och 1998 och deras bakgrund, tidigare arbetsmarknadserfarenheter och inkomster analyseras.

1.2 Kommitténs förslag med avseende på del I

Mot bakgrund av utgångsläget och aktuella utvecklingstendenser avslutar kommittén del I av betänkandet med vissa reflexioner och förslag till åtgärder som här sammanfattas under rubrikerna: målgrupper; studerande och studiestöd; kvalitet och kostnader; utbildningsanordnare; nationell organisation, tillsyn och utvärdering; strategisk planering och infrastruktur samt utbildningsutbud.

Målgrupper

Kunskapslyftskommittén anser att det finns goda skäl för alla de grupper, som genom Kunskapslyftet har fått möjligheter till vuxenutbildning, att bedriva studier. De befinner sig på en nivå av "basutbildning". Vad man däremot kan diskutera är fördelningen mellan olika grupper och i vilken takt respektive grupp ska få sina utbildningsbehov tillgodosedda – studerande på grundläggande nivå och på gymnasienivå; arbetslösa, anställda och andra; kvinnor och män; individer med funktionsnedsättningar, invandrare och olika åldersgrupper.

Kunskapslyftskommittén finner framför allt utvecklingen på grundläggande vuxenutbildningsnivå oroväckande. Forskningsresultat visar att det samhällsekonomiskt är befogat att särskilt satsa på socialt utsatta grupper – invandrare, individer med funktionsnedsättningar och kortutbildade. I kommunerna verkar det ha uppstått en situation där man antingen satsar på grundläggande vuxenutbildning, och därmed kommer över den ökning på tio procent av basorganisationen som krävs för att få del av statsbidragen till vuxenutbildning på grundläggande nivå, eller så gör man det inte. I det senare fallet finns det inga spärrar i statsbidragssystemet som förhindrar en neddragning av basorganisationen. Sammanlagt verkar tendensen att dra ner överväga. Mot denna bakgrund föreslår Kunskapslyftskommittén:

att Förordningen om statligt stöd till särskilda satsningar på utbildning av vuxna ändras så att grundskolenivån kan lyftas in i kommunernas ansökan till Skolverket om statsbidrag för Kunskapslyftet och bli en del i underlaget för tilldelning av kvalitetspremierna.

Avsikten med detta förslag är inte att ändra villkoren för statsbidrag till kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. Det skulle inte bli fler statsbidragsberättigade platser i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå utan förslaget syftar i stället till att stimulera kommunerna att i sin planering ta ett helhetsgrepp på rekrytering och organisation av kursutbud för såväl grundläggande som gymnasial nivå. Denna helhetssyn skulle redovisas i ansökan till Skolverket om statsbidrag för Kunskapslyftet. Hög kvalitet i den strategiska planeringen skulle sedan kunna belönas vid tilldelning av statsbidrag för Kunskapslyftet.

Vidare anser Kunskapslyftskommittén:

att Skolverket bör få i uppdrag att närmare följa och analysera utvecklingen av olika målgruppers deltagande i kommunal vuxenutbildning.

I det särskilda studiestödet UBS är kort utbildning ett urvalskriterium som fått ett större genomslag på senare tid. Effekterna av studiestödsystemet på olika målgruppers deltagande i vuxenutbildning är viktiga att följa liksom inverkan av förändringar på arbetsmarknaden.

På gymnasial nivå tyder mycket på att man fått en viss ”logik” i utfallet vad gäller rekrytering av angelägna målgrupper. De grupper, som har störst nytta av att delta i vuxenutbildning snarare än att gå i arbets-

marknadsutbildning eller söka arbete direkt, verkar göra det. Kunskapslyftskommittén vill ändå rekommendera kommunerna:

att öka sina rekryteringsinsatser och särskilt rikta in dem på de prioriterade grupperna – arbetslösa, kortutbildade, inte minst män, invandrare och individer med funktionsnedsättningar.

Ett intensifierat rekryterings- och informationsarbete från kommunernas sida kan vara befogat av flera skäl. Både om man vill behålla andelen prioriterade grupper i Kunskapslyftet och om man vill öka den torde det vara nödvändigt att öka informations- och vägledningsinsatserna.

Studierande och studiestöd

Kunskapslyftskommittén förväntade sig i sitt tidigare delbetänkande (SOU 1998:51) att en reform av studiestödssystemet skulle ha presenterats vid det här laget. I stället befinner vi oss i ett läge som för många studerandes del karaktäriseras av förvirring och frustration. Många studerande hoppas fortfarande på att det ska bli möjligt även för dem att studera ett andra år med UBS. Den andra kullen studerande i Kunskapslyftet känner sig orättvist behandlad. Redan osäkerheten om man kan få eller inte få önskat studiestöd gör att vissa avstår från att söka sig till studier eller hoppar av påbörjade studier. Studiestödet – dess utformning och hantering – liksom informationen kring studiestödet har varit återkommande källor till klagomål vid kommitténs besök i kommuner och på folkhögskolor. Kommittén understryker och bekräftar den kritik som framkommit gällande UBS men anser att frågan måste lösas statsfinansiellt.

Regeringen har ambitionen att presentera en studiestödsproposition under 1999 som skulle göra det möjligt att ta ett nytt studiestödssystem i bruk år 2000. Att så blir fallet är naturligtvis mycket angeläget. För att inte studiestödsreformen ska försenas ytterligare vill Kunskapslyftskommittén framhålla att det är av yttersta vikt att ansvariga myndigheter – Skolverket, CSN, Ams och Verket för högskoleservice – energiskt tar sig an regeringsuppdraget att ”definiera och analysera de hinder för en ökad flexibilitet i vuxenutbildningen som kan finnas i de berörda myndigheternas regelverk samt vid behov förslå ändringar”. Kunskapslyftskommittén anser att myndigheterna i detta utredningsuppdrag bör ge högsta prioritet åt en analys av studiestödet och att analysen bör göras utifrån aktuella mål för kunskapslyft och livslångt lärande.

De berörda myndigheterna bör snabbt ta fram ett beslutsunderlag som uppdaterar Studiestödsutredningens förslag och för dem fram till den detaljnivå, som i nuläget krävs för att statsmakterna ska kunna agera utifrån det. Om så inte sker föreslår Kunskapslyftskommittén att en särskild utredning tillsätts.

Kunskapslyftskommittén ser för sin del inga hinder för att exempelvis hanteringen av studiestödet i vuxenutbildningen läggs om i en riktning så att det vad gäller närvarokontroll och liknande administrativa och organisatoriska aspekter mer kommer att likna det system man har för studiemedlen men med kanske ännu större betoning på flexibilitet och anpassning till livslångt lärande. En bättre samordning mellan tilldelning av utbildningsplatser och studiestöd till de studerande borde också vara möjlig att åstadkomma inom ramen för nuvarande system. Om myndigheterna, i samarbete med Regeringskansliet, arbetar snabbt och effektivt i enlighet med nuvarande direktiv bör ett reformerat studiestödssystem kunna finnas på plats i början av 2000-talet.

Det är också av största betydelse att CSN och andra aktörer i väntan på en reformering av studiestödssystemet anstränger sig till det yttersta för att få det nuvarande systemet att fungera så smidigt som möjligt. Det gäller både samarbetet och informationen mellan myndigheterna och till de studerande, skolorna och andra aktörer. I detta sammanhang vill kommittén särskilt peka på vikten av ett gott samarbete mellan CSN, CSN:s lokalkontor och kommunerna. Rekryteringen av svårmotiverade och svårnådda grupper såsom långtidsarbetslösa, människor med funktionshinder och invandrare är särskilt beroende av en konsekvent och begriplig information och hantering av studiestödet. Kommunernas planering kan också påverkas negativt om inte information och beslut om tillgång till studiestöd och utbildningsutbud är samordnade.

Fortsatta ansträngningar att öka samarbetet och informationen från CSN:s sida och övriga aktörer bör uppmuntras av statsmakterna. Det gäller särskilt informationsinsatser under våren, sommaren och hösten 1999 då fortfarande en viss oklarhet kan råda bland de studerande om villkoren för UBS.

Kunskapslyftskommittén följer utvecklingen av finansieringssystemen för utbildning av vuxna inom ramen för utbildnings-, arbetsmarknads-, närings- och socialpolitiken.

Kommittén återkommer i sitt slutbetänkande vid behov med förslag om fortsatta förändringar och utvecklingsarbete på samtliga områden som berör individernas möjligheter att finansiera livsuppehållet under studier.

Kvalitet och kostnader

Kunskapslyftskommittén vill föreslå följande förändringar i tilldelningssystemet för statsbidrag till Kunskapslyftet i kommunerna:

En höjning av kvalitetspremiens andel av statsbidraget till Kunskapslyftet.

Att satsningar på grundläggande vuxenutbildning i Kunskapslyftet ges stöd inom ramen för kvalitetspremierna.

Att satsningar på funktionshindrade i Kunskapslyftet stimuleras inom ramen för kvalitetspremierna.

Kunskapslyftskommittén anser att man bör sikta in sig på ett system där en större andel av statsbidraget till Kunskapslyftet utnyttjas till kvalitetshöjande insatser. De områden som Kunskapslyftskommittén främst tänkt sig som aktuella för kvalitetspremier är de som föreslås i det tidigare avsnittet Målgrupper och nedan i avsnitt 1.4 under rubriken Kommunal vuxenutbildning och Kunskapslyftet. Dessa förslag kräver att Skolverket tydligt formulerar villkoren för tilldelning av kvalitetspremier i dessa liksom i övriga avseenden.

Med nuvarande system för beräkning av statsbidrag till kommunerna finns inga spärrar inlagda utan tilldelningen kan variera kraftigt från år till år. Små förändringar i arbetslösheten kan leda till stora förändringar i statsbidraget. Dyliga kast försvårar kommunernas planering och riskerar att leda till inställda och/eller fördyrade kurser på samma sätt som ett dåligt samarbete mellan kommunerna, de studerande och CSN kan göra det. De regionala effekterna av nuvarande tilldelningssystem är också en aspekt som bekymrar Kunskapslyftskommittén. Tilldelningen och utnyttjandet av Kunskapslyftsplatser verkar inte stå i proportion till de prioriterade målgrupperna i kommunerna. Kunskapslyftskommittén anser:

att Skolverket bör ta fram en modell som begränsar ryckigheten i nuvarande system för tilldelning av statsbidrag till

kommunerna samt närmare analysera systemets regionala effekter och föreslå påkallade förändringar i tilldelings-systemet.

Med tanke på framtiden framhöll Kunskapslyftskommittén i sitt tidigare betänkande (SOU 1998:51) att den Kommunala utjämningsutredningen vid kontrollstation 1998 borde se över de faktorer som styr utjämnningen så att en stor andel invånare i behov av grundläggande vuxenutbildning blir en faktor som tas i beaktande (SOU 1998:51).

Kommunala utjämningsutredningens förslag till reviderade kostnadsutjämningsmodeller innehöll inte någon faktor "kortutbildade". Utredningen konstaterar dock att om det nuvarande statsbidraget till Kunskapslyftet efter den femåriga projektperioden "kommer att tillföras det generella statsbidraget kan detta leda till att kostnadsutjämnningen behöver utökas med en delmodell där det strukturellt betingade behovet av vuxenutbildning beaktas" (SOU 1998:151).

Kunskapslyftskommittén följer utvecklingen av det kommunala utjämningsystemet och återkommer om det blir aktuellt i sitt slutbetänkande med nya och alternativa förslag om hur volym- och kvalitetsmål ska kunna uppnås i framtiden inom utbildningen av vuxna.

Utbildningsanordnare

Variationen i utbildningsanordnare inom vuxenutbildningen har ökat markant de senaste åren. Folkbildningens deltagande ligger på en stabil nivå. Den hittillsvarande uppföljningen av Kunskapslyftet visar att folkhögskolorna tillsammans med vissa utbildningsanordnare inom den kommunala vuxenutbildningen har den högsta genomströmningen av studerande.

Kunskapslyftskommittén finner det angeläget att den mångfald som uppvisats under Kunskapslyftets första år kan bibehållas och om möjligt vidareutvecklas. Ett problem för externa utbildningsanordnare är att de måste överlåta till en kommunal rektor att sanktionera de studerandes betyg i samlat betygsdokument och slutbetyg. På grund- och gymnasienivå medger skollag och förordningar såväl fristående grund- och gymnasieskolor som fristående grundsär- och gymnasiesärskolor. Några sådana medgivande finns inte för vuxenutbildningen. Där har under Kunskapslyftet istället ett omfattande entreprenörskap utvecklats, vilket

torde betyda att både behov av mångfald och möjligheter att erbjuda sådan mångfald finns i många kommuner.

Kunskapslyftskommittén avser att ytterligare utreda frågan om fristående vuxenutbildningsenheter och återkomma med förslag i sitt slutbetänkande.

I övrigt följer kommittén utvecklingen när det gäller olika utbildningsanordnares deltagande i Kunskapslyftet.

Kommittén återkommer vid behov med förslag om förutsättningarna för olika utbildningsanordnare inklusive folkbildningen att delta i Kunskapslyftet, vuxenutbildning och livslångt lärande i sitt slutbetänkande.

Nationell organisation, tillsyn och utvärdering

Kunskapslyftskommittén framförde i sitt senaste delbetänkande (SOU 1998:51) ett antal förslag som berörde olika områden inom vilka Skolverket skulle kunna göra värdefulla insatser.

För att markera bredden i Kunskapslyftsprojektet ansåg Kunskapslyftskommittén att Skolverket, när det tog över ansvaret för Kunskapslyftet från Delegationen för kunskapslyftet, till projektledningen på nationell nivå borde knyta myndigheter som Ams, Konjunkturinstitutet och NUTEK. Kunskapslyftet får inte bli en förlängd skolgång utan ska vara en kombinerad utbildnings- och arbetsmarknadssatsning. Kunskapslyftskommittén anser fortfarande att förutsättningar finns för Skolverket att spela en ledande roll inom vuxenutbildningen. För detta krävs dock:

på nationell nivå att Skolverket upprätthåller den bredd i ledningen för Kunskapslyftet som fanns på Delegationens tid, dvs. med kontinuerligt inflytande från myndigheter och parter som representerar arbetsmarknad och näringsliv.

på regional nivå att Skolverket i kontakterna med kommunerna gör gemensam sak med andra myndigheter för att skapa en större dynamik i dialogen med kommunerna och bredda infallsvinklarna. Exempel på statliga myndigheter och andra aktörer med regional förankring och intresse i livslångt lärande är högskolor, självstyrelseorgan (landsting och regioner), länsstyrelser, länsarbetsnämnder och försäkringskassorna.

att det finns ett nära samarbete mellan den regionala och nationella nivån i ledningen av Kunskapslyftet.

Statsmakternas krav på kommunerna att förankra vuxenutbildning och Kunskapslyftet hos kommuninvånarna och det lokala näringslivet riskerar att förlora i trovärdighet utan en motsvarande ansats hos Skolverket.

Utifrån en diskussion om uppföljning, utvärdering, utveckling och tillsyn föreslår Kunskapslyftskommittén vidare:

att regeringen ser över Skolverkets instruktion och uppdrag så att Skolverket i dialog med kommunerna kan arbeta på att utveckla utbildningssystemet.

Regler ska tillämpas (tillsyn) men de kan också behöva ändras (uppföljning och utvärdering). Uppslag till pedagogisk och organisatorisk utveckling bör kommunerna och Skolverket på ett samordnat sätt kunna hämta inte bara från kommunernas och verkets respektive utvecklingsfunktioner utan även från de lokala respektive nationella uppföljningarna, utvärderingarna och tillsynsärendena.

Att kommunerna ska följa gällande regler och bestämmelser är självklart liksom att Skolverket ska påpeka när de inte gör det. Än viktigare är dock att kommunerna tillsammans med Skolverket successivt verkar för förbättringar av utbildningssystemet (inklusive dess regelsystem) så att en allt högre måluppfyllelse kan uppnås. Att sträva mot målen i en ständig förbättringsprocess kräver kommunernas engagemang och aktiva medverkan. Förutsättningarna för att få igång en dynamisk utvecklingsprocess är större genom dialog än genom tvång. De stora utmaningar som ett obyråkratiskt samarbete innebär bör vara stimulerande för Skolverket att anta och är en förutsättning för att verket ska kunna spela en konstruktiv roll i ett framtida kunskapssamhälle.

Även när det gäller nationell och lokal utvärdering föreslår kommittén:

att regeringen förtydligar Skolverkets uppdrag så att Skolverket i dialog med kommunerna utvecklar sambanden mellan nationella och lokala utvärderingar och klargör hur den statistik- och informationsinsamling som utgör grunden för det nationella uppföljnings- och utvärderingssystemet också kan utnyttjas i kommunernas egna utvärderingar.

Ett bättre samarbete mellan Skolverket och kommunerna är en förutsättning inte bara för att användningen av externa utbildningsanordnare i den kommunala vuxenutbildningen förbättras utan även för att pedagogiken, den uppsökande verksamheten, de individuella studieplanerna och hela den kommunala vuxenutbildningen utvecklas. De organisatoriska frågorna är viktiga inför framtiden och Kunskapslyftskommittén följer även på detta område utvecklingen med tanke på sitt slutbetänkande.

Strategisk planering och infrastruktur

Under denna rubrik återfinns kommitténs förslag beträffande samarbete och planering, vägledning, validering, personalutbildning inom vuxenutbildningsområdet samt forskning.

Kunskapslyftskommittén ser positivt på den utveckling av samarbetet inom kommuner och mellan kommuner och olika utbildningsanordnare som förstärkts under de första åren med Kunskapslyftet. Enligt kommitténs bedömning är det nu hög tid för kommunerna att också engagera sig i ett lite vidare perspektiv på utbildning och kompetensutveckling. De regionala tillväxtavtalen och kompetensråden, som håller på att ta form, borde vara intressanta för kommunerna som plattform för utveckling av en mer heltäckande utbildningsplanering. Kunskapslyftskommittén:

rekommenderar kommunerna att satsa på regionala kontakter vid sin uppläggning av utvecklingsstrategier för kunskapslyft och livslångt lärande.

En viktig aspekt för kommuner och landsting i denna utbildningsplanering är behovet av personal till vård- och omsorgsområdet. För närvarande förefaller Kunskapslyftet att i hög utsträckning användas till att både utbilda personal till omvårdnadssektorn och från omvårdnadssektorn. En viss personalomsättning av dylikt slag är naturligtvis alltid nödvändig men kan aldrig ersätta kommunernas och landstingens ansvar

för att utveckla arbetsorganisation och arbetsvillkor. Kunskapslyftskommittén:

rekommenderar kommuner och landsting att gemensamt se över vuxenutbildningens roll för omvårdnadssektorn och alternativa sätt att lösa kompetensförsörjningen.

Samarbetet med näringslivet i Kunskapslyftet i kommunerna går fortfarande relativt trögt. Kunskapslyftskommittén vill understryka behovet av att förnyade insatser görs för att utveckla samarbetet med näringslivet. Det är kanske först i konkreta projekt som ett samarbete kan ta form. Kunskapslyftskommittén vill också i detta sammanhang uppmana kommunerna till en anpassning av de individuella studieuppläggingarna till den lokala arbetsmarknaden. När efterfrågan på arbetskraft ökar ser kommittén det som önskvärt:

att kommunerna i samarbete med arbetsförmedlingen stimulerar deltagarna att acceptera erbjudet arbete och möjliggör alternativa upplägg av resterande studieomfång, exempelvis genom deltidstudier, studier på otraditionella tider och koncentrationsläsning under vissa perioder.

Kunskapslyftskommittén har tidigare (SOU 1998:51) uttalat att varje studerande bör ha rätt till en individuell studieplan med dithörande vägledning. Detta är särskilt viktigt för speciellt utsatta grupper, exempelvis för människor med funktionshinder av olika slag. Kunskapslyftskommittén föreslår nu att kommunernas skyldighet att upprätta studieplaner förtydligas genom:

att regeringen i Förordningen om kommunal vuxenutbildning anger vad en individuell studieplan minst bör innehålla.

I en individuell studieplan bör enligt kommitténs uppfattning följande områden behandlas: mål med studierna; mål och delmål under studiernas gång; individuell studieupplägging.

Kunskapslyftskommittén föreslår också:

att deltagare i Kunskapslyftet vid folkhögskolor ska ges motsvarande rätt till individuell studieplan.

Kunskapslyftskommittén anser att regeringen måste ställa krav på arbetsmarknadsverket att ta fram individuella handlingsplaner för sökande

hos arbetsförmedlingen som behöver stöd av något slag för att få ett arbete. Än viktigare är dock kopplingen mellan studieplan och handlingsplan. Kunskapslyftskommittén föreslår därför:

att regeringen i Förordningen om kommunal vuxenutbildning föreskriver om samråd mellan studie- och yrkesvägledarna i den kommunala vuxenutbildningen och arbetsförmedlingens vägledare och att den individuella studieplanen ska vara ett förtydligande av handlingsplanens målskrivningar avseende utbildning – där sådan finns.

Många kommuner lägger nu ner ett stort arbete på att validera reell kompetens till formell behörighet. Till skillnad mot tidigare är också validering av yrkeskompetens en uppgift som ett antal kommuner tagit till sig. Problemen med validering är i stor utsträckning praktiska. Alla inser fördelarna för såväl individen, utbildningsanordnaren och samhället. Önskemål om konkreta exempel på validering har framförts i många sammanhang till kommittén. Detta torde vara en angelägen uppgift för Skolverket.

När det gäller validering mot arbetsmarknadens krav delar kommittén i huvudsak de förslag som utredningen för värdering av utländsk yrkesutbildning presenterat i sitt slutbetänkande (SOU 1998:165). Kunskapslyftskommittén föreslår:

att en försöksverksamhet med validering mot arbetslivet inrättas i syfte att ta vara på den reella arbetslivskompetens som finns hos många människor och att försöksverksamheten samordnas med den validering mot skolans värld som redan nu genomförs i den kommunala vuxenutbildningen.

Läroverksamhetskommittén kommer med förslag rörande utbildning för skolledare och lärare under våren 1999. Kunskapslyftskommittén har noterat att vuxenutbildningens personal har ett stort behov av kompetensutveckling. Det gäller både allmänt och i mer specifika frågor såsom undervisning för människor med funktionshinder.

Kunskapslyftskommittén föreslår:

att Skolverket får i uppdrag att särskilt följa upp hur fort- och vidareutbildning för vuxenutbildningens personal hanteras av kommunerna.

Utbildningen för vägledare i vuxenutbildningen bör enligt Kunskapslyftskommitténs uppfattning också reformeras. Kommittén föreslår därför:

att den nuvarande utbildningen för vägledare ses över, så att den breddas och tydligare behandlar de arbetsuppgifter som aktualiseras för vägledare i vuxenutbildningen.

att vägledning inom vuxenutbildningen också ses i ett bredare perspektiv och att samarbete/samordning med utbildning för vägledare inom arbetsmarknadsverkets område möjliggörs.

att yrkesverksamma utan formella behörighetsgivande förkunskaper för utbildning till vägledare för att bli antagna till högskoleutbildning för vägledare skulle kunna få validera sin reella kompetens och via dispens antas till utbildningen samt utifrån en bedömning av den reella kompetensen medges möjlighet att påbörja sina studier på lämplig nivå inom högskoleutbildningen.

Utbildningen för vägledare kan vara uppbyggd med vissa grundmoduler och vissa påbyggbara moduler med inriktning mot grundskola, gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning respektive högskola. Likaså bör praktiken vara inriktad inte bara mot grund- och gymnasieskola utan också mot vuxenutbildning och högskola.

Kunskapslyftskommittén föreslår vidare att:

den nuvarande utbildningen för kuratorer ses över, så att även den breddas och tydligare behandlar de arbetsuppgifter som är aktuella för kuratorer i vuxenutbildningen. Förekommande praktik bör vara inriktad inte bara mot grund- och gymnasieskola utan också mot vuxenutbildningen och högskolan.

Kunskapslyftskommittén föreslår dessutom:

en kraftfull och omedelbar satsning på forskning inom området vuxenutbildning och livslångt lärande. Eftersom forskarkompetens måste byggas upp inom området föreslår kommittén en stegvis utbyggnad, där satsningen stegras för att nå ett normaläge först efter exempelvis fem år.

Uppenbarligen föreligger stora svårigheter för forskare att nå användare inom vuxenutbildningen med information om nya (och gamla) forskningsresultat. Detta är allvarligt. Kunskapslyftskommittén föreslår därför:

att den som får ansvaret för ett forskningsprogram om vuxenutbildning och livslångt lärande också ges ett ansvar för att forskningsresultaten sprids till avnämarna och att informationsverksamheten efter en kort introduktionsperiod utvärderas ur avnämarsynpunkt.

I ett senare skede skulle man kunna överväga en institutionalisering av forskningen. För informationsspridningen föreslår Kunskapslyftskommittén att forskningsprogrammets informationsansvar kompletteras med:

att ett eller flera nationella resurscentra inrättas med uppdrag att sprida forskningsresultat från förekommande svensk och internationell forskning kring vuxenutbildning och livslångt lärande.

Dessa förslag rörande forskning och informationsspridning innebär inte att berörda sektorsmyndigheter – Skolverket, Folkbildningsrådet, Högskoleverket – fräntas sitt ansvar att inom respektive område bidra till forskning och informationsspridning.

Utbildningsutbud

Under denna rubrik återfinns kommitténs förslag beträffande läroplan; sfi och invandrarfrågor; nationella och lokala kurser; estetiska ämnen och estetisk verksamhet; idrott och hälsa samt specialidrott; specialarbete samt slutbetyg.

Vad gäller den för gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning gemensamma läroplanen konstaterar Kunskapslyftskommittén med tillfredsställelse att regeringen gett Skolverket i uppdrag att vuxenanpassa den. Kommittén avvaktar med intresse Skolverkets redovisning till regeringen senare i år. I ett längre tidsperspektiv kan givetvis ifrågasättas om inte vuxenutbildningen i stort behöver profileras ytterligare mot livslångt lärande vilket kanske inte är möjligt inom en gemensam läroplan för gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning.

Kunskapslyftskommittén avser att vid behov återkomma till frågan om måldokument för vuxenutbildningen i sitt slutbetänkande.

När det gäller sfi-undervisningen vidhåller kommittén sitt förslag att sfi bör upphöra som egen skolform och integreras i den kommunala vuxenutbildningen.

I sitt slutbetänkande avser kommittén att ta upp utbildning för invandrare i ett helhetsperspektiv.

Förutom utbildning och insatser som direkt kopplas till utbildning, exempelvis praktik, handlar det också om vägledning, validering, sociala åtgärder och arbetsmarknadsåtgärder.

Det samlade nationella kursutbudet utgörs av 850 – 900 kurser för vilka Skolverket fastställt kursplaner. Därutöver finns ytterligare cirka 1 000 lokala kurser, för vilka lokala kursplaner fastställts på kommunal nivå. Många lokala kurser utgörs troligtvis av kurser inom dataområdet, men de kan också vara ett vuxenanknutet komplement till de nationella kurserna. Om så är fallet visar det på ett bristområde i kursutbudet. Skolverket avser att i ett pilotprojekt granska utbudet av lokala kurser i några kommuner.

Kunskapslyftskommittén vidhåller sitt tidigare förslag att allmänna ämnen ska kunna delas upp i delkurser och att en försöksverksamhet borde genomföras med naturvetenskapliga, samhällsvetenskapliga och ekonomiska baskurser. Till det bör dock läggas:

att regeringen uppdrar åt Skolverket att inte bara granska det stora utbudet av lokala kurser utan att granska och vid behov komma med förslag till ett kompletterande nationellt kursutbud.

Kunskapslyftskommittén anser det också nödvändigt att det sker en utveckling av betygsriterier och studieomdömen och att tillgången till nationella prov för grundläggande och gymnasiala kurser inom kommunal vuxenutbildningen ökar. Kommittén ser fram mot resultatet av Skolverkets uppdrag att under år 1999 redovisa hur utformningen av nationella prov kan anpassas till de speciella förutsättningar som gäller för vuxenutbildningen. Kunskapslyftskommittén föreslår därutöver att:

Skolverket får i uppdrag att bedriva ett utvecklingsarbete när det gäller betygskriterierna och att det arbetet på ett fruktbart sätt bör kunna ske i samarbete med andra utbildningsanordnare, inte minst folkbildningen som håller på att utveckla sina studieomdömen.

Att konkretisera kriterierna för betyg och studieomdömen så att de blir tydliga och lätta att kommunicera är viktigt för att förstärka dialogen mellan läraren och kursdeltagaren i såväl den kommunala vuxenutbildningen som vid folkhögskolorna. Det är också en förutsättning för att kunna föra över mer av ansvaret för studierna på kursdeltagaren. På vilket sätt den ökade efterfrågan på "basfärdigheter" som social kompetens, kreativitet, förmåga att lära nytt, kommunicera och ta ansvar ska dokumenteras och komma in i betygskriterierna behöver också utredas vidare.

Kunskapslyftskommittén har diskuterat frågan om att införa såväl estetiska ämnen som estetisk verksamhet i kommunal vuxenutbildning. Flera skäl talar för att så bör ske. Centralt för både estetiska ämnen och estetisk verksamhet är att de har en viktig uppgift att fylla för utvecklingen av sociala basfärdigheter. Utbildning i estetiska ämnen utgör vidare en bas för fortsatt lärande inom de estetiska områdena och för att utveckla ett yrkeskunnande. Kursen i estetisk verksamhet ger varken behörighet eller utgör en del i en yrkesutbildning. Den kan dock fungera som en viktig inkörsport för nya studerandegrupper. Ett annat argument för att införliva estetiska ämnen och estetisk verksamhet i den kommunala vuxenutbildningens utbud är att det underlättar samverkan mellan gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning, exempelvis för studerande på individuella program.

Estetisk verksamhet är en kärnämneskurs i gymnasieskolan och alltså tvingande på nationella och specialutformade program. Om estetisk verksamhet skulle bli en kärnämneskurs i kommunal vuxenutbildning, så skulle alla studerande som önskar slutbetyg tvingas läsa kursen. Om den däremot förekom som en av många kurser i det utbud som finns på gymnasial nivå, så skulle den kunna erbjudas i en omfattning som svarar mot intresse och behov. Kunskapslyftskommittén föreslår:

att regeringen upphäver den inskränkning i utbudet på gymnasial nivå som föreskrivs i Förordningen om kommunal vuxenutbildning avseende estetiska ämnen.

att regeringen upphäver den inskränkning i utbudet på gymnasial nivå som föreskrivs i Förordningen om kommunal

vuxenutbildning avseende estetisk verksamhet dock utan att göra estetisk verksamhet till en kärnämneskurs i kommunal vuxenutbildning.

Det är Kunskapslyftskommitténs bestämda uppfattning att estetisk verksamhet inte ska vara tvingande för att den studerande ska få ut slutbetyg i kommunal vuxenutbildning.

Ämnet idrott och hälsa liksom ämnet specialidrott består av två kurser (kurs A och B). Det är inte möjligt att erbjuda någon av dessa kurser i kommunal vuxenutbildning. Idrott och hälsa, kurs A, är en kärnämneskurs och alltså obligatorisk för alla elever på nationella program i gymnasieskolan. Kunskapslyftskommittén föreslår:

att regeringen upphäver den inskränkning i utbudet på gymnasial nivå som föreskrivs i Förordningen om kommunal vuxenutbildning avseende idrott och hälsa dock utan att göra idrott och hälsa, kurs A, till en kärnämneskurs i kommunal vuxenutbildning.

att regeringen upphäver den inskränkning i utbudet på gymnasial nivå som föreskrivs i Förordningen om kommunal vuxenutbildning avseende specialidrott.

Huvudskälen är i det första fallet att tillgodose även vuxna studerandes behov av dels att få ökade kunskaper om hur man på ett bra sätt sköter sin hälsa, dels – för dem som så önskar – att få utöva viss fysisk verksamhet. Att möjliggöra idrott och hälsa även i den kommunala vuxenutbildningen underlättar också samverkan mellan gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning. Förslaget beträffande specialidrott motiverar kommittén med vikten av att stimulera till ideellt ledarskap i barn- och ungdomsarbetet inom idrottsrörelsen.

Gymnasieskolans specialarbete förekommer inte i kommunal vuxenutbildning. Många vuxenstuderande förbereder sig emellertid för högskolestudier, där självständigt arbete är nödvändigt. Vuxna anses dock vanligen redan i arbets- och samhällslivet ha lärt sig att själva planera, genomföra och redovisa undersökande uppgifter av olika slag.

Riksdagens beslut med anledning av propositionen *Gymnasieskola i utveckling – kvalitet och likvärdighet* innebär bland annat att ett projektarbete införs i gymnasieskolan. Beslutet träder i kraft den 1 juli år 2000 för elever som efter detta datum påbörjar studier i gymnasieskolan.

Kunskapslyftskommittén kan se såväl för- som nackdelar med att införa projektarbete i vuxenutbildningen och återkommer till denna fråga i sitt slutbetänkande.

Även på andra viktiga punkter innebär riksdagens beslut med anledning av denna proposition viktiga förändringar i gymnasieskolan. Till dem hör besluten om förändringar i volymberäkningen och principbeslutet om införande av studentexamen som i huvudsak kommer att träda i kraft 1 juli år 2000.

Hittills har det varit så att slutbetyg från kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå till sin volym i princip varit jämförbart med slutbetyget från samhällsvetenskaps- och naturvetenskapsprogrammen (2 150 gymnasiepoäng). Eftersom två av gymnasieskolans kärnämneskurser samt specialarbetet inte får förekomma i kommunal vuxenutbildning har poängsumman reducerats till 1 970 gymnasiepoäng. När nu Kunskapslyftskommittén föreslår att inskränkningarna tas bort i gällande föreskrifter för kommunal vuxenutbildning avseende estetisk verksamhet samt idrott och hälsa uppstår i ett första steg frågan om volymen för slutbetyget ska utökas med de aktuella gymnasiepoängen. Kunskapslyftskommittén föreslår dock:

att nuvarande volymkrav för slutbetyg på gymnasial utbildning i kommunal vuxenutbildning tills vidare bibehålls.

Riksdagens beslut i anledning av propositionen *Gymnasieskola i utveckling – kvalitet och likvärdighet* innebär vissa konsekvenser för den kommunala vuxenutbildningen. Dessa är ännu inte tillräckligt utredda.

Kunskapslyftskommittén har för avsikt att i sitt slutbetänkande återkomma med sina förslag inom områden som aktualiserats genom riksdagens beslut med anledning av propositionen om gymnasieskolan.

1.3 Studerande med funktionshinder, vuxenutbildning och livslångt lärande

Kunskapslyftskommittén har genom tilläggsdirektiv fått i uppdrag att utreda situationen för studerande med funktionshinder i vuxenutbildningen. Regeringen har därefter beslutat att låta kommittén redovisa

uppdraget dels i detta delbetänkande, dels i slutbetänkandet i mars 2000. Detta uppdrag behandlas i delbetänkandets del II.

Inledningsvis görs i *kapitel 8* en närmare presentation av Kunskapslyftskommitténs uppdrag. Därtill redovisas vissa definitioner och avgränsningar med avseende på centrala handikappolitiska begrepp. Mot bakgrund av WHO:s definition av handikappbegreppet och FN:s standardregler har Kunskapslyftskommittén valt att tolka sitt uppdrag så att det avgränsas till den grupp studerande för vilka ett funktionshinder ger handikappande konsekvenser i utbildningssituationen, och som därigenom får behov av särskilt stöd. Därefter förs en diskussion om hur vuxenutbildning kan betraktas dels som utbildning för ökad anställningsbarhet, dels som utbildning som rehabilitering/habilitering, dels som utbildning för aktivitet.

Kapitel 9 ägnas åt en beskrivning av den svenska handikappolitiken. De övergripande målen kan sammanfattas i följande punkter:

- att uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för personer med funktionshinder
- att ge förutsättningar för ökad självständighet och självbestämmande för personer med funktionshinder
- att ge förutsättningar för personer med funktionshinder att skapa ett värdigt liv i gemenskap med andra
- att främja internationellt samarbete på handikappområdet.

Därefter följer en redovisning av internationella överenskommelser på handikappområdet som Sverige ställt sig bakom. Två viktiga dokument är FN:s standardregler om delaktighet och jämlikhet inom alla samhällsområden samt Salamanca-deklarationen. Standardreglerna anger att den övergripande målsättningen för utbildning är att den sker inom ramen för de ordinarie utbildningsvägarna.

Kapitel 10 är ett centralt kapitel i betänkandets del II. Här beskrivs ansvarsfördelningen mellan stat, kommun, landsting och den enskilde när det gäller insatser för studerande med funktionshinder i vuxenutbildningen. Utgångspunkten för denna diskussion är den s.k. ansvars- och finansieringsprincipen. Principen innebär att varje sektor i samhället ska utforma och bedriva sin verksamhet så att den blir tillgänglig för alla medborgare. Kostnader för att anpassa studiesituationen för människor med funktionsnedsättning ska alltså finansieras inom utbildningssektorn.

Statens särskilda stöd för studerande med funktionshinder inom vuxenutbildningen kanaliseras genom vissa myndigheter, bl.a. Skolverket, Sibus, Folkbildningsrådet och Statens institut för handikappfrågor i skolan (SIH). De statliga medel som avsätts för särskilda insatser

till människor med funktionshinder i utbildningssammanhang är i särklass störst inom barn- och ungdomsskolan följt av folkhögskolan och högskoleväsendet. Det finns i stort sett inga statliga medel riktade till studerande med funktionshinder i den kommunala vuxenutbildningen. Enligt ansvars- och finansieringsprincipen ska skolhuvudmannen ansvara för att utbildningen är tillgänglig.

Ur ett statsfinansiellt perspektiv är det rimligt att varje sektor bär sina egna kostnader, och ur ett handikappolitiskt perspektiv bör det vara naturligt att på alla samhällsområden verka för ökad tillgänglighet för alla individer. Avsaknaden av centrala statliga medel kan dock begränsa beredskapen och handlingsutrymmet för små utbildningsanordnare att ta emot studerande med funktionshinder.

Riksförsäkringsverkets och Arbetsmarknadsverkets insatser handlar främst om att administrera och betala ut vissa ekonomiska stöd och att finansiera utbildning inom ramen för rehabiliterande verksamhet eller arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Arbetsmarknadsverket ska prioritera människor med funktionshinder inom ramen för sin arbetsmarknadspolitiska verksamhet.

Slutligen behandlas landstingets respektive kommunens ansvar för stöd och service på utbildningsområdet. En av landstingets huvuduppgifter är att tillhandahålla och finansiera hjälpmedel. I utbildningssammanhang kan det uppstå problem kring att särskilja vilka hjälpmedel som landstinget ansvarar för och vilka som ligger på utbildningsanordnarens finansieringsansvar. Kommunens ansvar för människor med funktionshinder regleras bl.a. i Socialtjänstlagen och Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Socialtjänstlagen är en ramlag som ger varje kommun det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. LSS är en rättighetslag som för en preciserad grupp av funktionshindrade ger en absolut rätt till vissa stödinsatser.

I *kapitel 11* görs en genomgång av vissa funktionshinder och det stödbehov som funktionshindret kan ge upphov till. Kapitlet avslutas med en diskussion om stödbehovet ur ett tillgänglighetsperspektiv. Slutsatsen är att även om diagnos och symptom skiljer sig åt, är stödbehovet ofta detsamma. För att göra utbildningen tillgänglig krävs att utbildningsanordnaren har kunskap om vilka stödinsatser som behövs och har möjlighet att finansiera dem. Därtill framhålls vikten av rekrytering/vägledning, framförhållning och på förhand fastlagda rutiner.

Statistik om vuxenutbildning och funktionshinder redovisas i *kapitel 12*. Uppgifter om antal människor med funktionsnedsättning i samhället ger förhållandevis lite information om omfattningen av hinder i vuxenutbildningen. En grov uppskattning säger emellertid att ca 5

procent av befolkningen har en funktionsnedsättning som försvårar deras deltagande i vuxenutbildningen.

Statistiken visar att det finns ett stort behov av vuxenutbildning hos människor med funktionshinder. Dels har människor med funktionshinder i genomsnitt en lägre utbildningsnivå än den övriga befolkningen, dels en större andel icke sysselsatta. Människor med funktionshinder har också som grupp räknat ett lägre studiedeltagande än befolkningen i övrigt. Detta beror framför allt på ett lägre deltagande i arbetsgivarfinansierad utbildning. Inom kommunal vuxenutbildning och vid folkhögskola uppvisar människor med funktionshinder som grupp ett större deltagande än befolkningen i övrigt.

Den kommunala vuxenutbildningen behandlas i *kapitel 13*. Först görs en redovisning av ansvarsfördelningen mellan kommun, landsting och individen för vissa stödinsatser i kommunal vuxenutbildning. Därefter följer en beskrivning av kommunernas erfarenheter av studerande med funktionshinder i vuxenutbildningen.

En slutsats som dras är att man i den kommunala vuxenutbildningen sällan har rutiner för hur utbildningen ska anpassas för studerande med funktionshinder. Det kan också konstateras att situationen ser olika ut i olika kommuner med avseende på hur tillgänglig och anpassad utbildningen är för studerande med funktionshinder. Till viss del kan detta förklaras av skillnader i storlek mellan de olika komvuxenheterna, där de större enheterna ofta har mer resurser. Därtill kommer det faktum att landstingens hjälpmedelspolicy samt försäkringskassornas och de lokala CSN-kontorens behandling av studiefinansieringsfrågor skiljer sig åt mellan olika delar av landet. Mellan komvuxenheterna och instanser vars verksamhet gränsar mot utbildningsområdet finns sällan ett djupare samarbete. Ett bristfälligt samarbete kan leda till att människor i behov av särskilt stöd "faller mellan stolarna", och inte får sitt stödbehov tillfredsställt. Vidare märks behovet av specialpedagogisk utbildning och stöd till den kommunala vuxenutbildningens personal.

Såsom framgår av *kapitel 14* är det en betydande skillnad mellan antalet inskrivna i särvux och antalet individer i en beräknad målgrupp för särvux. Någon rätt – motsvarande den som gäller för grundläggande vuxenutbildning – för vuxna att delta i särvux finns heller inte. Det kan konstateras att den genomsnittliga undervisningstiden i särvux är så pass låg att det i särvux skulle ta 25–30 år att nå upp till motsvarande grundskolenivå. Kurser i särvux ges dessutom ofta i form av enskild undervisning.

I *kapitel 15* beskrivs de förutsättningar som folkhögskolorna har när det gäller att undervisa deltagare med funktionsnedsättning. Den kartläggning som presenteras visar att folkhögskolan har lyckats väl med att

rekrytera deltagare med funktionsnedsättning. Trots detta finns ett flertal problem. Antalet deltagare med funktionshinder ökar vilket bl.a. fått som följd att de särskilda medel som finns avsatta för att täcka folkhögskolornas extrakostnader för olika anpassningar inte räcker.

I kapitlet redovisas också det uppdrag som kommittén fått att belysa vilka svårigheter studerande med funktionshinder har när det gäller finansiering av extrakostnader för bostadsanpassning, omvårdnad m.m. på folkhögskolan. Problemen hänger främst samman med det sätt på vilket deltagarnas hemkommuner tillämpar Socialtjänstlagens regler om bistånd.

Kapitel 16 beskriver vissa övriga utbildningsanordnares utbildningsinsatser för personer med funktionshinder: studieförbund, högskola, privata utbildningsanordnare samt arbetsmarknadsutbildning.

Kapitlen 13 och 15 bygger till stor del på kommitténs egna undersökningar och iakttagelser. Utgångspunkt för beskrivningen av den kommunala vuxenutbildningen är en undersökning av komvuxenheter i ett urval kommuner (38 st) som kommittén genomfört. För att beskriva folkhögskolornas erfarenheter har kommittén gjort en enkätundersökning riktad till landets samtliga folkhögskolor. Till dessa undersökningar kommer den information som kommittén fått via sina studiebesök i åtta kommuner (Borås, Piteå, Vaggeryd, Hörby, Ragunda, Flen, Göteborg samt Haninge) och på fyra folkhögskolor (Marieborg, Ädelfors, Åsa och Fellingsbro). Därtill har sekretariatet besökt tre folkhögskolor som särskilt riktar sig till studerande med funktionshinder (Mo Gård, Valjeviken och Furuboda).

Kommittén har även inhämtat information från handikapprörelsens olika organisationer samt tagit del av synpunkter från berörda myndigheter.

1.4 Kommitténs förslag med avseende på del II

Mot bakgrund av utgångsläget samt kommitténs kartläggningar och iakttagelser avslutas betänkandets del II med reflexioner och förslag med avseende dels på förhållanden som är gemensamma för flera former av vuxenutbildning, dels på förhållanden som är mer specifika för kommunal vuxenutbildning respektive utbildning vid folkhögskola.

Utgångspunkten för kommitténs reflexioner och förslag är att människor med funktionshinder ska ha lika möjligheter och samma rätt till en kvalitetsmässig utbildning som övriga studiedeltagare. Kommitténs

arbete med att följa Kunskapslyftet och lämna förslag på hur vuxenutbildningen bör reformeras för att få till stånd ett ökat livslångt lärande, går till stor del ut på att underlätta och stimulera utvecklandet av en bättre infrastruktur. Med en bättre infrastruktur kan vuxenutbildningen nå fler människor med funktionshinder än vad fallet är i dag. Kravet på att kunna erbjuda särskilt stöd och särskilda utbildningar minskar med en förbättrad infrastruktur. Det kommer dock alltid att finnas behov av en stödorganisation.

Kommitténs reflexioner och förslag sammanfattas här under rubrikerna gemensamma iakttagelser; kommunal vuxenutbildning och Kunskapslyftet; särvux samt folkhögskolan.

Gemensamma iakttagelser

Läromedel

Det statliga stöd som utgår till läromedel för vuxenstuderande med funktionshinder skiljer sig åt dels beroende på diagnos, dels beroende på utbildningsform. Det finns inte något särskilt läromedelsstöd för studerande med funktionshinder i det offentliga skolväsendet för vuxna (kommunal vuxenutbildning, SSV, särvux samt sfi). Folkhögskolan kan använda tilläggsbidraget från Sisus för inköp av anpassad litteratur.

Utredningen om funktionshindrade elever i skolan (FUNKIS) föreslår i sitt slutbetänkande en bred översyn av statens hela engagemang vad gäller läromedel, studiematerial och studielitteratur. I denna översyn ska behoven för barn med funktionshinder i förskolan samt behoven för studerande med funktionshinder i vuxenutbildningen särskilt beaktas. Regeringen har tidigare överlämnat frågan om läromedelskostnader för synskadade vuxenstuderande till Kunskapslyftskommittén.

Kunskapslyftskommittén delar FUNKIS uppfattning att det behövs en bred översyn av statens engagemang vad gäller läromedel för människor med funktionshinder. Kommittén avväntar regeringens reaktion på FUNKIS förslag, och återkommer vid behov till frågan om läromedel för vuxenstuderande med synskada, liksom läromedel för vuxenstuderande med andra funktionsnedsättningar.

Utgångspunkten för kommitténs fortsatta arbete är en strävan efter att åstadkomma ett system där *behovet* av anpassad litteratur styr möjligheten att få stöd, och inte utbildningsform och diagnos.

Hjälpmedel

De problem som förknippas med hjälpmedelsförsörjning till studerande med funktionshinder, handlar för det första om en otydlig ansvarsfördelning mellan landstingets och andra huvudmäns ansvar för att finansiera hjälpmedel. För det andra handlar det om studerande som får tillgång till hjälpmedel först sedan utbildningen påbörjats.

Att studerande får hjälpmedel för sent levererade kan bero på att den studerande och/eller skolan genom dålig framförhållning uppmärksammar behovet för sent. Det kan också bero på lång väntetid vid hjälpmedelscentralen eller lång leveranstid hos hjälpmedelsproducenten. Dessa hinder bör till stor del kunna undvikas genom bättre organisation och framförhållning hos utbildningsanordnarna.

Landstingets ansvar för hjälpmedel till studerande med funktionshinder är olika tydligt i olika utbildningsformer. Speciellt på folkhögskoleområdet är landstingets ansvar för hjälpmedel oklart. Nu gällande lagstiftning ger inget heltäckande svar på frågan om vilket ansvar landstinget har för att erbjuda hjälpmedel till studiedeltagare vid folkhögskola. Detta har att göra med osäkerheten om huruvida en överenskommelse som Landstingsförbundet och Socialdepartementet gjorde 1983, fortfarande gäller. Kunskapslyftskommittén ser ingen anledning till varför folkhögskoleområdet, vad gäller landstingets hjälpmedelsansvar, ska hanteras på ett annorlunda sätt än andra vuxenutbildningsformer. Kunskapslyftskommittén föreslår:

att omfattningen av landstingets ansvar för att erbjuda deltagare med funktionshinder hjälpmedel på folkhögskolans olika kurser och i samband med internatboende klargörs i särskild ordning av regeringen. Målet bör vara att uppnå en parallellitet till andra vuxenutbildningsformer med avseende på landstingets hjälpmedelsansvar.

På ett allmänt plan har frågan om otydlig ansvarsfördelning sitt ursprung i den osäkerhet som råder gällande landstingens ansvar att erbjuda hjälpmedel i samband med vuxenutbildning. Osäkerheten består dels i svårigheter att tolka var gränsen går mellan vad som avses med landstingets ansvar att erbjuda hjälpmedel för att underlätta den dagliga livsföringen, dels i de regler som säger att särskilda pedagogiska hjälpmedel ligger utanför landstingets ansvar. Detta leder bl.a. till att möjligheterna för studerande med funktionshinder att få hjälpmedel från landstinget varierar mellan olika delar av landet.

Kunskapslyftskommittén föreslår att Landstingsförbundet tillsammans med Kommunförbundet och Folkbildningsrådet – i deras egenskap av företrädare för utbildningsanordnarna – gemensamt arbetar fram underlag för hur ansvaret att erbjuda vuxenstudierande hjälpmedel ska fördelas.

Specialpedagogisk kompetens

Stöd i specialpedagogiska frågor ges i dag av SIH:s konsulenter, landstingens hörselvårdskonsulenter, resurscenter, kunskapscenter m.fl. Till skillnad från barn- och ungdomsskolan där SIH har det övergripande ansvaret för råd och stöd i specialpedagogiska frågor, finns inom vuxenutbildningen ingen motsvarande instans med nationellt ansvar för tillämpning och utveckling av pedagogik för studerande med funktionshinder. Kunskapslyftskommittén har i sina undersökningar noterat behovet av råd och stöd i specialpedagogiska frågor samt avsaknaden av en instans med nationellt ansvar för specialpedagogik inom vuxenutbildningen.

FUNKIS har till regeringen lämnat förslag om en samordning av statens specialpedagogiska stöd till huvudmännen i barn- och ungdomsskolan. Utredningen menar att det är logiskt att denna samordning av stöd även inbegriper vuxenutbildningen, men hänvisar till Kunskapslyftskommittén att vidare bedöma denna fråga. Kunskapslyftskommittén menar att det pedagogiska stöd som behövs inom de olika formerna av vuxenutbildning (kommunal vuxenutbildning, arbetsmarknadsutbildning, folkbildning etc.) inte självklart ryms inom en samordning för barn- och ungdomsskolan. Kunskapslyftskommitténs bedömning blir beroende av hur eventuell samordning på barn- och ungdomssidan kommer att se ut.

Kunskapslyftskommittén avvaktar regeringens proposition med anledning av FUNKIS förslag. Kommittén återkommer till frågan om specialpedagogiskt stöd om det blir aktuellt.

Inom det specialpedagogiska området kan folkhögskolan utgöra en resurs. Genom den breda och på vissa håll specialiserade verksamhet som bedrivs med att undervisa deltagare med funktionshinder har en värdefull kompetens byggts upp inom folkhögskolan. Det är önskvärt att de erfarenheter som finns av att undervisa vuxna med funktionshinder sprids inom vuxenutbildningen.

Kunskapslyftskommittén avser att i sitt slutbetänkande återkomma till frågan om hur de erfarenheter och den kompetens som finns inom folkhögskolan av att erbjuda vuxna med funktionshinder utbildning av god kvalitet, bättre kan tillvaratas.

Tolk

Det finns i huvudsak två problem förknippade med tolkinsatser i vuxenutbildningen. Dels är det kostsamt att finansiera tolkinsatser, dels råder stor brist på tolkar.

De komvuxenheter som Kunskapslyftskommittén varit i kontakt med har sällan haft anledning att ta ställning till finansiering av tolkinsatser. Vissa kommunföreträdare har dock ställt sig tveksamma till om det skulle vara möjligt att finansiera tolk inom de resurser man förfogar över. Inom folkhögskola och högskola finns centrala, om än begränsade medel som utbildningsanordnaren kan söka för att täcka kostnader för tolk.

Vad gäller bristen på tolkar bedömer Socialstyrelsen att det nu finns mycket goda förutsättningar för att tillgången på tolkar ska öka då många tolkar kommer att nytexamineras de närmaste åren.

Det är kommitténs förhoppning att ökningen av nyutbildade tolkar kommer att förbättra möjligheterna till vuxenutbildning för de som har behov av tolk. Kommittén avser att i sitt slutbetänkande återkomma till frågan om hur finansieringen av tolk i samband med vuxenutbildning bör ske.

Kommunal vuxenutbildning och Kunskapslyftet

Ett viktigt led i att göra utbildningen tillgänglig för studerande med funktionshinder är planering och framförhållning. På förhand utarbetade rutiner underlättar ofta mottagandet av studerande med funktionshinder. I FN:s standardregler påpekas vikten av rutiner för att ge lämpligt stöd och hjälp till studerande med funktionshinder. Frånvaron av sådana rutiner har varit tydlig i den undersökning av kommunal vuxenutbildning som Kunskapslyftskommittén har gjort.

Kunskapslyftskommittén rekommenderar kommunerna att förbättra sina rutiner i mottagandet av studerande med funktionshinder.

I grundskolan finns stadgat att skolpersonalen ska utarbeta åtgärdsprogram för elever i behov av särskilda stödåtgärder. FUNKIS föreslår att åtgärdsprogram ska finnas i alla skolformer för barn och ungdom samt motsvarande fristående skolor. Det kan finnas skäl att överväga om rätten till individuell studieplan inom vuxenutbildningen ska kompletteras med en rättighet att kräva åtgärdsprogram.

Kunskapslyftskommittén avvaktar regeringens proposition med anledning av FUNKIS förslag, och återkommer i sitt slutbetänkande till frågan om åtgärdsprogram i vuxenutbildningen, om det blir aktuellt.

I enlighet med Skollagen ska utbildning inom det offentliga skolväsendet för vuxna vara likvärdig varhelst den anordnas i landet. Kunskapslyftskommitténs undersökning av den kommunala vuxenutbildningen visar att situationen för studerande med funktionshinder skiljer sig åt mellan olika kommuner med avseende på möjligheten att få stödbehov tillfredsställda. Kunskapslyftskommittén anser det orimligt att det ska vara avhängigt av vilken del i landet den studerande bor och studerar i, huruvida han/hon får sina behov av stödåtgärder tillfredsställda.

Kunskapslyftskommittén föreslår regeringen att inför nästkommande år uppmana Skolverket att i sina kvalitetsgranskningar av skolan uppmärksamma frågan om anpassning av utbildningssituationen för studerande med funktionshinder i vuxenutbildningen. En tillgänglig och anpassad utbildning är i högsta grad ett mått på utbildningens kvalitet.

När det gäller den del av den kommunala vuxenutbildningen/Kunskapslyftet där kurser läggs på externa anordnare, ska kommunen kontrollera utbildningens kvalitet. Tillgängligheten till utbildningslokalerna samt en anpassad utbildningssituation bör vara en viktig del i den kommunala upphandlingen av Kunskapslyftskurser. Kommunen bör även planera för hur extra kostnader för anpassning av utbildningen för studerande med funktionshinder ska fördelas mellan kommunen och den privata utbildningsanordnaren.

Kunskapslyftskommittén föreslår att kommunernas arbete för att göra utbildning inom Kunskapslyftet tillgänglig för studerande med funktionshinder, premieras i tilldelningen av statsbidrag för Kunskapslyftet. I sin kvalitetsbedömning av kommu-

nernas ansökningar för Kunskapslyftet, bör Skolverket beakta tillgänglighet och handikappanpassning.

Kunskapslyftskommittén har kunnat konstatera att det råder stor inkonsekvens mellan CSN:s lokalkontor i landet när det gäller behandlingen av studiefinansieringsfrågor. Kommittén finner det otillfredsställande att hanteringen skiljer sig så mycket mellan olika lokalkontor.

Kommittén avser att i sitt slutbetänkande återkomma till frågorna kring studiefinansiering för studerande med funktionshinder.

Kommittén hänvisar för närvarande till den diskussion om studiestödet som förs i avsnitt 7.2.

Särvux

Antalet deltagare i särvux ökar kraftigt. Trots detta är det en liten del av målgruppen som studerar. Någon rätt – motsvarande den som gäller för grundläggande vuxenutbildning – att delta i särvux finns inte.

Frågan är vilka fördelar som finns med att särvux utgör en egen utbildningsform. Den i sig ger inte några garantier för ett bättre omhändertagande i undervisningssituationen. Den ger däremot upphov till gränsdragningsproblem och utanförskap från övrig vuxenutbildning.

Kunskapslyftskommittén återkommer i sitt slutbetänkande till frågan om särvux även fortsättningsvis bör utgöra en egen utbildningsform samt till frågan om alla vuxnas rätt till grundläggande och gymnasial utbildning.

Deltagarna i särvux erhåller i genomsnitt ca två undervisningstimmar per vecka. Det kan knappast ses som meningsfyllda studier i syfte att nå ett studiemål, t.ex. fullgjorda studier på grundsärskolenivå. Kurser i särvux ges ofta i form av enskild undervisning. I Särvuxförordningen slås fast att undervisningen ska bedrivas som gruppundervisning och att enskild undervisning endast får anordnas om det finns särskilda skäl. Av pedagogiska och sociala skäl är det önskvärt att undvika enskild undervisning och istället ge deltagarna möjlighet att berika varandra utifrån sina olika erfarenheter.

Kunskapslyftskommittén ser med intresse fram emot den granskning av särvux som Skolverket ska genomföra under innevarande år och återkommer – vid behov – i sitt slutbetänkande med förslag.

Folkhögskolan

Folkhögskolan har, enligt kommitténs bedömning, lyckats väl med att rekrytera deltagare med funktionshinder. Antalet deltagare med funktionshinder ökar vilket bl.a. fått till följd att de särskilda medel som finns avsatta för att täcka folkhögskolornas extrakostnader för olika anpassningar inte räcker. Kunskapslyftskommittén anser att det är bra att man tar tillvara på den kompetens som finns inom olika delar av vuxenutbildningen. Samtidigt bör det understrykas att anledningen till att människor söker sig till en folkhögskolekurs i första hand bör vara att man vill delta i en utbildning som bygger på de värden som folkhögskolan traditionellt står för, och inte för att det saknas andra alternativ.

Många folkhögskolor har kurser som riktar sig särskilt till deltagare med funktionshinder. Några folkhögskolor med särskild handikappprofil har startats under de senaste åren. Det övergripande handikappolitiska målet är att studerande med funktionshinder ska delta inom ramen för samma utbildningar som övriga befolkningen. Kunskapslyftskommittén anser att man i enlighet med FN:s standardregler bör sträva efter att ha gemensamma kurser.

Det förekommer att folkhögskolor tvingas neka sökande plats med hänvisning till resursbrist. Ett utbildningssystem där alla som söker till en utbildning också kan antas är inte genomförbart och heller inte speciellt kontroversiellt. Att sökande, som annars skulle ha antagits, nekas tillträde till en utbildning på grund av ett funktionshinder, är däremot, kommitténs mening, diskriminerande, och målsättningen bör alltid vara att det inte ska få förekomma.

Många av de ”folkhögskolespecifika” hinder som finns vad gäller möjligheten för deltagare med funktionsnedsättning att delta i vuxenutbildningen hänger samman med att de särskilda bidrag som Sibus och Folkbildningsrådet förfogar över inte kan täcka de behov som finns. Detta skulle tala för en ökning av dessa medel. Enligt Kunskapslyftskommitténs bedömning finns det dock faktorer som talar mot en ensidig förstärkning av de medel som riktar sig till särskilda insatser för deltagare med funktionshinder inom folkhögskolan. En sådan satsning ska, i enlighet med de regler som gäller för den statliga budgetprocessen, i första hand finansieras genom en motsvarande minskning av andra

utbildningsresurser. Sett i ett bredare perspektiv när det gäller vuxenutbildning för människor med funktionshinder bör man därför överväga var eventuella ökade statliga medel gör mest nytta när det gäller att förbättra deras förutsättningar att delta i det livslånga lärandet.

De svårigheter som vissa studiedeltagare med funktionshinder har när det gäller finansiering av extrakostnader för bostadsanpassning, omvårdnad m.m. hänger främst samman med hemkommunens sätt att tillämpa Socialtjänstlagens regler om bistånd. Socialnämndens biståndsbeslut kan i regel inte överprövas i sak vilket innebär att den kommunala beslutanderätten över socialtjänsten ställs mot principen om att alla ska ha lika möjligheter och samma rätt till utbildning.

De skillnader som finns när det gäller kommunernas sätt att bedöma och tillämpa Socialtjänstlagen är i grunden ingen utbildningspolitisk fråga utan en fråga som berör alla områden.

Socialtjänstlagen är för närvarande föremål för en översyn. Socialtjänstutredningen ska lämna sitt slutbetänkande till regeringen den 31 maj 1999. Utredningens arbete med att analysera för- och nackdelar för den enskilde respektive kommunen av en större tydlighet när det gäller avgränsningen mellan rättighets- och skyldighetslagstiftningen bör kunna ha betydelse för möjligheten att finansiera dessa extrakostnader.

Kunskapslyftskommittén avser att återkomma till frågan om hur finansieringen av särskilda insatser för studerande med funktionshinder bör ske i sitt slutbetänkande.

Sisus förfogar över två statsbidrag från vilka folkhögskolorna kan ansöka om bidrag för assistanskostnader. Vårdartjänstanslaget riktar sig enbart till deltagare med rörelsehinder. För övriga deltagare ansöker folkhögskolorna – i konkurrens med ansökningar om bidrag för hjälpmedelskostnader, läromedelskostnader m.m. – om bidrag för assistanskostnader från tilläggsbidraget. Uppdelningen av Sisus två statsbidrag utgår i det här avseendet från deltagarnas diagnos och inte från deras behov. Beslut om att bevilja assistans bör, enligt Kunskapslyftskommitténs mening, utgå utifrån behovet av assistans och inte utifrån orsaken till behovet.

Kunskapslyftskommittén anser att behovet av stöd i första hand bör vara styrande för de statsbidrag som fördelas av Sisus. Kommittén följer den försöksverksamhet som myndigheten bedriver med samordnad assistans och avser att återkomma till frågan i sitt slutbetänkande.

1.5 Vad kostar Kunskapslyftskommitténs förslag?

Alla kommitténs förslag innebär på kort sikt små insatser, främst för utredningar, och snarare att befintliga resurser behöver omorganiseras än utökas. På längre sikt är det meningen att dessa åtgärder netto ska ge stora positiva samhällsekonomiska effekter.

Till de föreslagna utredningarna på Utbildnings- och Socialdepartementens områden hör: en översyn av Skolverkets instruktion, en översyn av Förordningen om kommunal vuxenutbildning, en översyn av utbildningen för vägledare och kuratorer och en utredning om landstingets hjälpmedelsansvar samt eventuellt en utredning om studiestöd. Dessa utredningar bör kunna hanteras i respektive departement och/eller av sittande utredningar inom ramen för existerande utredningsanslag.

För Skolverkets del handlar det om en analys av målgrupper, en översyn av Kunskapslyftets tilldelningssystem, en uppföljning av kommunernas insatser för vuxenutbildningspersonalens kompetensutveckling, en utredning om behov av och förslag till nationella kurser i anslutning till utvärderingen av de lokala kurserna, en utveckling av betygskriterierna samt en kvalitetsgranskning när det gäller studerande med funktionsnedsättningar i vuxenutbildningen. Dessa utredningar och uppdrag ligger i linje med Skolverkets egna utredningsförslag. Skolverket har också avsatt resurser för att leda, följa och utvärdera Kunskapslyftet vilka bör kunna disponeras för att även klara av dessa arbetsuppgifter.

På Skolverket ankommer att utveckla ledningsorganisationen av Kunskapslyftet och som ett led i detta arbete bör Kunskapslyftskommitténs förslag kunna beaktas utan särskilda resursförstärkningar.

Kvalitetssatsningarna inom Kunskapslyftet föreslår kommittén att de finansieras genom en omfördelning av resurser. Om statsbidraget per gymnasiepoäng (motsvarande) sänks något kan utrymmet för kvalitetspremierna öka.

Satsningar från CSN på information och samarbete bör i stor utsträckning kunna finansieras via CSN:s ordinarie budget. I den mån regeringen bedömer det nödvändigt att ge CSN en extra stimulans i detta avseende borde medel till det kunna tas från Kunskapslyftets budget. En tydligare information om reglerna för studiestödet ger minskade kostnader för Kunskapslyftet i kommuner och på folkhögskolor.

Den försöksverksamhet med validering som kommittén föreslår bör inte bli dyrare utan snarare billigare än det förslag som utredningen för värdering av utländsk yrkesutbildning presenterat.

På Arbetsmarknadsverket ankommer att utveckla de individuella handlingsplanerna inom givna budgetramar.

Det föreslagna forskningsprogrammet kring vuxenutbildning och livslångt lärande bör kunna finansieras genom omdisponering av existerande forskningsanslag. Detsamma gäller de föreslagna resurscentra.

Folkbildningsrådet bör kunna finansiera en utvecklingsverksamhet när det gäller individuella studieplaner på folkhögskolorna.

Förslagen beträffande estetiska ämnen, estetisk verksamhet, idrott och hälsa, specialidrott och slutbetyg bör, med den utformning de fått, inte innebära några extra kostnader för kommunerna eller de studerande.

Rekommendationerna till kommunerna, landstingen, Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Folkbildningsrådet bör inte heller medföra någon nettokostnad för dessa aktörer eftersom de endast kan förväntas leda till efterföljd om aktörerna har intresse av att följa dem.

1.6 Fortsatt arbete inför kommitténs slutbetänkandet år 2000

Kunskapslyftskommittén ser det som mycket viktigt att vuxenutbildning och livslångt lärande liksom de förändrade behov av lärande och kompetensutveckling som växer fram i samhället diskuteras i vida kretsar. En dylik bred förankring av dessa frågor är nödvändig dels för att individerna själva ska kunna orientera sig och sina liv i en föränderlig omvärld dels för att de ska kunna delta i det politiska beslutsfattandet. Inom de närmaste åren kommer viktiga avgöranden att behöva tas i olika utbildningsfrågor. Politiken kan inte utvecklas på ett kraftfullt sätt utan en allmän uppslutning kring tankarna om det livslånga lärandet.

Kunskapslyftskommittén söker föra ut sina analyser och överväganden till en bred krets aktörer inom utbildningsområdet. Förhoppningen är sedan att de i sin tur ska gå vidare i sina organisationer, ut till medlemmarna och andra kontaktpersoner. Intressanta exempel på dylika initiativ under det senaste året är LO:s rådslag "Hur ska vår vuxenutbildning se ut?" och den "Kabaret K" som gemensamt tagits fram av TCO, TBV och Statens Kulturråd.

Kunskapslyftskommittén kommer vidare under det närmaste året att ta ett antal kontakter för fördjupade överläggningar på olika områden. En diskussion och hearing med handikapporganisationerna och utbild-

ningsanordnare med erfarenhet av ta emot individer med funktionshinder på sina utbildningar, på basis av föreliggande betänkande är under planering.

Ett intensivt erfarenhetsutbyte mellan kommittén och de fristående nationella utvärderarna av Kunskapslyftet förutses också under det kommande året. Likaså måste kommittén nära samarbeta med såväl kommuner som centrala myndigheter för att få bästa möjliga underlag för sitt slutbetänkande.

Kommitténs analysarbete kommer under året att inriktas på finansiering och ansvarsfördelning mellan stat, kommun, individ och arbetsliv. Kommitténs förslag till reformering av utbildningen av vuxna måste både bygga på en vision för helheten och delarna samtidigt som de första stegen på väg mot målen skisseras.

2 Inledning

2.1 Andra delbetänkandet med Kunskapslyftet

År 1998 överlämnade Kunskapslyftskommittén (U 1995:09) sitt delbetänkande *Vuxenutbildning och livslångt lärande – Situationen inför och under första året med Kunskapslyftet* (SOU 1998:51) till regeringen. Det var det första delbetänkandet med anledning av de nya uppdrag kommittén fick när den femåriga särskilda vuxenutbildningssatsningen sattes i verket (dir. 1996:71 som kompletterar tidigare dir.1995:67). Kommittén har numera till uppgift att följa Kunskapslyftet, som satsningen kommit att kallas, och årligen rapportera om dess utveckling. Ett huvudsyfte med kommitténs engagemang i Kunskapslyftet är dock fortfarande att samla erfarenheter som kan ligga till grund för de förslag till reformering av det svenska vuxenutbildningssystemet i stort som kommittén ska presentera i sitt slutbetänkande år 2000.

I de årliga rapporteringarna till regeringen ska även ingå en redogörelse för det arbete som bedrivs inom ramen för de fristående nationella utvärderingarna av Kunskapslyftet. Kommittén ansvarar för att dylika utvärderingar initieras (U97/751/V).

Vidare ska kommittén i den årliga rapporteringen 1999 och i slutbetänkandet år 2000 också redovisa resultaten av sitt uppdrag att utreda situationen för studerande med funktionshinder inom alla former av vuxenutbildning (dir. 1997:104 och U98/4150/V).

Redan inför sitt första delbetänkande år 1998 med anledning av Kunskapslyftet, beslöt kommittén att den rapporten, innevarande års rapport och slutbetänkandet skulle ses som delar i en helhet. I den första rapporten redogjorde kommittén därför tämligen utförligt för situationen vad gäller vuxenutbildning och livslångt lärande under tiden närmast före Kunskapslyftet. Till bakgrunden hörde även de resonemang om mål och strategier för vuxenutbildningens utveckling som kommittén förde i sitt första delbetänkande (SOU 1996:27), dvs. innan det femåriga Kunskapslyftsprojektet startade. Jämfört med de regler som kom att

gälla för det femåriga Kunskapslyftsprojektet var kommitténs perspektiv delvis vidare och mer långsiktigt. På sikt kan hela vuxenutbildningen förväntas bli närmare integrerad i det livslånga lärandet. För närvarande styrs dock Kunskapslyftsprojektet och andra delar av vuxenutbildningen av olika regler.

Delegationen för kunskapslyftet, som fanns inom Regeringskansliet, stod inledningsvis för den operativa ledningen av det femåriga Kunskapslyftsprojektet. Det ansvaret har sedan den första juli 1998 gått över på Skolverket. Kommittén redogjorde i det tidigare delbetänkande för de regler och särskilda förutsättningar som gäller för Kunskapslyftet. De, liksom regelverket i övrigt, är naturligtvis viktiga att beakta vid tolkningen av utvecklingen och de låg till grund för de reflexioner och förslag som kommittén gav uttryck för i sitt förra betänkande.

Nuvarande rapport tar vid där den förra slutade. Den följer upp vad som hänt det senaste året på vuxenutbildningsområdet inklusive de resultat utvärderingarna av Kunskapslyftet hittills levererat. Även i denna rapport resulterar uppföljningen i vissa påpekanden och rekommendationer från kommitténs sida. Slutsatser i termer av förslag och visioner för framtiden återkommer dock kommittén till i sitt slutbetänkande. Ytterligare ett års erfarenheter av Kunskapslyftet kommer då att kunna fogas till kommitténs beslutsunderlag.

När det gäller funktionshinderade möjligheter att delta i vuxenutbildning finns inte något egentligt bakgrundsmaterial i kommitténs tidigare betänkanden. De regelkomplex som styr förutsättningarna för människor med funktionshinder att studera som vuxna är också i långa stycken andra än de som i övrigt är aktuella inom vuxenutbildningen. Kommittén måste därför i stora delar "börja om från början" med dessa frågor och har därför valt att redovisa dem i en del för sig. Del II i betänkandet ger således både ett handikappolitiskt och ett utbildningspolitiskt perspektiv på frågor som rör vuxna funktionshinderade och deras möjligheter att delta i utbildning.

2.2 Betänkandets uppläggning

Del I, som handlar om vuxenutbildningens utveckling under det senaste året, inleds i kapitel 3 med en uppföljning av de internationella frågor kommittén tidigare berört. Det gäller dels den globala utvecklingen och olika länders utbildningspolitiska anpassningar till de internationella förändringarna, dels forskningsresultat och internationella jämförelser av Sveriges utgångsläge och de utbildningspolitiska diskussioner dessa perspektiv kan ge upphov till.

Kapitlen 4 och 5 beskriver den senaste tidens utveckling i Sverige vad avser kunskapslyft och livslångt lärande – det förra med en kvantitativ inriktning och det senare med en mer kvalitativ inriktning. En viktig utgångspunkt är de åtta kommun- och fyra folkhögskolebesök kommittén genomfört under hösten 1998. De kommuner som besökts är Borås, Piteå, Vaggeryd, Hörby, Ragunda, Flen, Göteborg och Haninge. Folkhögskolebesöken har gått till Marieborg, Ädelfors, Åsa, och Fellingsbro folkhögskola. Till detta kommer naturligtvis all den information kommittén fått ta del av i andra kontakter med kommuner, utbildningsanordnare och studerande och via myndigheter inte minst Skolverket, Folkbildningsrådet, Arbetsmarknadsverket och SCB.

Samordning av olika aktörers utvärderingar av Kunskapslyftet är en uppgift för Kunskapslyftskommittén. Resultaten av kontakterna i det sammanhanget presenteras i kapitel 6 liksom en del information och slutsatser från de fristående nationella utvärderingar som kommittén ansvarar för. I möjligaste mån har dock resultaten från de fristående nationella utvärderingarna integrerats i de kapitel där de närmast hör hemma dvs. främst i kapitlen 4 och 5.

Liksom kommitténs tidigare uppföljningsrapport avslutas denna i den del, som har med vuxenutbildningens allmänna utveckling i Sverige att göra, med vissa reflexioner och förslag. Det handlar i långa stycken om diskussioner och förslag på områden som kommittén berörde i det närmast föregående delbetänkande och som nu vidareutvecklas: målgrupper; studerande och studiestöd; kvalitet och kostnader; utbildningsanordnare; nationell organisation; strategisk planering; utbildningsutbud, estetiska ämnen, individuella studieplaner, utbildning för olika personalgrupper inom vuxenutbildningen samt forskning.

De förslag som framförs på dessa områden är snarare att betrakta som en uppföljning av kommitténs tidigare förslag än helt nya förslag. I stort förefaller utvecklingen för närvarande gå ”i rätt riktning” när det gäller samarbete, pedagogisk och organisatorisk utveckling, vägledning etc. eller så är det för tidigt att dra några mer långtgående slutsatser av de förändringar som inträffat t. ex. vad gäller deltagarsammansättning. Kommittén fäster stor vikt vid Skolverkets fortsatta agerande som operationellt ansvarig för Kunskapslyftet och som pådrivare och inspiratör för Kunskapslyftet. Det är också viktigt att de aktuella frågorna förs ut till allmän debatt så att de får en bred förankring. Mot en sådan bakgrund blir det också lättare för Skolverket, kommunerna, folkhögskolorna och andra inblandade aktörer att inom givna ramar fortsätta att energiskt vidareutveckla vuxenutbildningen när det gäller frågor som målgrupper, utbildningsanordnare, pedagogik och lokal utvärdering.

Del II består av ett antal beskrivande kapitel. I kapitlen 8–10 anges avgränsningarna för kommitténs uppdrag på handikappområdet, målen

för den svenska handikappolitiken och den allmänna ansvarsfördelningen mellan stat, kommun, landsting och den enskilde. Hur funktionshinder kan påverka studiesituationen för vuxenstuderande och hur problembilden ser ut rent statistiskt beskrivs i kapitlen 11 och 12. Kapitlen 13–16 ger sedan en mer specifik redogörelse för ansvarsfördelning, problem och möjligheter för vuxna med funktionshinder inom respektive typ av vuxenutbildning och hos olika utbildningsanordnare – kommunal vuxenutbildning, särsvux, folkhögskolor och övriga utbildningsanordnare. Även denna del av betänkandet avslutas i kapitel 17 med att kommittén utifrån det aktuella bakgrundmaterialet redovisar sina reflexioner och förslag till åtgärder, som skulle kunna vidtas redan nu, och planerna på fortsatt arbete inför slutbetänkandet.

3 Internationella utvecklingstendenser och forskningsresultat

Kunskapslyftskommittén har senast i delbetänkandet *Vuxenutbildning och livslångt lärande – Situationen inför och under första året med Kunskapslyftet* (SOU 1998:51) redogjort för internationella utvecklingstendenser och forskningsresultat beträffande utbildning, livslångt lärande samt förändringar i levnadsstandard och välfärd. Eftersom Sverige både nationellt, regionalt och lokalt i minst lika hög grad som andra länder påverkas av den globala omgivning är det av stort värde att följa såväl den generella utvecklingen i omvärlden som hur andra länder anpassar sig till den. Dessutom är det intressant att veta hur vi ligger till i förhållande till andra länder i dessa avseenden. Av den anledningen fortsätter Kunskapslyftskommittén sin rapportering om dessa utvecklingstendenser. Denna bevakning ingår också som en naturlig del i kommitténs förberedelserna inför slutbetänkandet.

Detta kapitel kommer således att kretsa kring tre frågor:

- globala utvecklingstendenser och nationell utbildningspolitik
- forskningsresultat av relevans för utformningen av en politik för kunskapslyft och livslångt lärande
- Sveriges utgångsläge internationellt sett.

Avslutningsvis ställs frågan om vilka slutsatser man kan dra av informationen på dessa punkter.

3.1 Den internationella utvecklingen

3.1.1 Allmänna utvecklingstendenser

Trots turbulensen på världsmarknaderna kan inte några nämnvärda förändringar i de långsiktiga bedömningarna av den allmänna, globala utvecklingen noteras. En förskjutning mot en kunskapsbaserad ekonomi med tonvikt på högteknologiska branscher och kvalificerade tjänster förväntas alltjämt äga rum. Till drivkrafterna hör den snabba kunskaps-tillväxten, den accelererande tekniska utvecklingen och ökad internationell konkurrens (CEDEFOP, 1998b). Alla länder och alla regioner kan dock knappast förväntas bli delaktiga i den kunskapsrelaterade produktivitetens utvecklingen i samma utsträckning och på samma gång. Till utmaningarna för varje regering hör därför att skapa miljöer som är attraktiva för såväl stora koncerner som små, växande kunskapsföretagen samtidigt som problemen med skillnader i tillväxt mellan regioner och för olika grupper uppmärksammas (Andersson & Sylwan, 1997; Sörlin, 1998).

Till de begrepp som allt flitigare börjat användas för att karaktärisera och bedöma utvecklingspotentialen i de framväxande kunskaps-samhällena hör infrastruktur, innovativa system och nätverk.

Infrastruktur är ett samlingsbegrepp för de institutioner som bär upp ett givet samhälle. Det handlar både om immateriell och fysik infrastruktur. Till den förra hör allmänna kunskaper och värderingar, spelregler, demokratiska traditioner, folkrörelser, rättsväsende och utbildningsväsende. Till den senare hör system för kommunikation och transporter, telenät, gator, vägar, broar, järnvägar, hamnar och flygplaster.

Kunskapslyftskommittén har redan tidigare betonat vikten av att utveckla en lämplig infrastruktur inom området vuxenutbildning och livslångt lärande (SOU 1996:27). Faktorer av betydelse i detta sammanhang är information och vägledning, system för validering av kunskaper och kompetens oberoende av var de erhållits, ett brett utbud av olika typer av utbildning hos olika utbildningsanordnare, uppföljning, utvärdering och forskning.

Det finns en nära koppling mellan infrastruktur i termer av utbildningsväsende och det "*innovativa systemet*" som också är en viktig – och inför framtiden kanske en allt viktigare – komponent i infrastrukturen. Inom OECD har man startat ett projekt "Kunskapsflöden inom nationella innovationssystem" för att kartlägga de nationella innovations-

systemen (NIS) och få fram beslutsunderlag när det gäller utformningen av politiken på detta område.

Innovation ges i NIS-sammanhang ofta en vid definition. Det handlar om innovationer både då det gäller produkter och tjänster, produktionsprocesser och produktionsmetoder, marknader och insatsvaror samt organisation inom företag och av relationerna mellan företag, såväl arbetsorganisation som organisation av kommersiellt och finansiellt slag. År 1998 kom en beskrivning av svenska NIS (NUTEK, 1998a). Denna typ av analys pekar på vikten av "kluster", dvs. nätverk av företag, underleverantörer och kunder, och den dynamik som kan uppstå i interaktiva läroprocesser i dylika kluster.

Utbildningsväsendet är också en del av dessa kluster. Företagare och anställda får sin kompetens och sina kunskaper från andra företag och kunder, liksom från privata och offentliga organisationer inklusive privata och offentliga utbildningsanordnare. En av det offentliga utbildningsväsendets viktigaste uppgifter är att ge individer de kunskaper och den kompetens de behöver för att kunna delta i innovationsprocesserna. Utbildning på grundskole- och gymnasienivå ger baskunskaper. Högskolan står för vetenskaplig kompetens som de studerande tillägnar sig och vidareutvecklar genom att studera, lärarna genom att undervisa och studerande, lärare och forskare genom att delta i högskoleforskning. Till detta kommer naturligtvis för högskolans del att dess forskningsresultat också är av största vikt för det innovativa systemet.

Nätverk är ett annat utmärkande drag för kunskapssamhället. Hela kunskapssamhället har ibland beskrivits som ett enda stort nätverk eller snarare som nätverk av nätverk för kapital, företagsledning och information – för produktion, maktfördelning och erfarenhetsåterföring. Betoningen ligger då ofta på det nya i relationerna inom nätverken som ofta är globala och inte längre håller sig inom givna nationella eller andra traditionella organisationsgränser. Nätverken skapar nya typer av vertikala lojaliteter inom och mellan företag, mellan företag och forskare, mellan företag och organisationer. För att få tillgång till dessa nätverk krävs dels en inträdesbiljett i termer av intressant kompetens men också, för att kunna upprätthålla dem, en förmåga att skapa och bevara förtroende (Castells, 1996; 1997; 1998).

Förmågan att dra nytta av de nya utvecklingstendenserna är olika utvecklade i olika länder och regioner (Castells, 1998). En generell tendens är att under inledningsfasen av ett nytt anpassningsförlopp går vissa länder, regioner och grupper före medan andra kommer efter för att så småningom eventuellt komma ikapp. Till de karaktäristiska som utmärker dagens snabbväxande regioner (de s.k. K-regionerna där "K" står för kunskap, kommunikation och kultur) hör:

- miljöer med omfattande, allsidig högre utbildning samt vetenskaplig och industriell forskning och utveckling
- stor tillgång på informationsteknologiska tjänster
- god tillgänglighet till globala flygnät genom en eller flera större flygplatser
- god tillgänglighet till andra regioner med motorvägar och snabbtåg
- tillgång till bra kultur-, fritids- och bostadsmiljöer (Andersson & Sylwan, 1997).

I Europa finns ett utvecklingsbälte som tar sin början i Cambridge-London-Reading-korridoren och går vidare genom Tyskland och ned mot Norditalien. Exempel på K-regioner i USA är San Diego-Orange-County-korridoren, San Francisco Bay Area och Boston-regionen och i Asien Kansai-regionen som omfattar städerna Kobe, Osaka, Nara och Kyoto samt Singapore. I Sverige är Stockholm-Uppsala-korridoren ett exempel på en K-region (Andersson & Sylwan, 1997).

Tabell 3.1 illustrerar de stora och väletablerade skillnader i befolknings- och sysselsättningsstillväxt som förelegat i Sverige mellan K-regioner och andra delar av landet.

Tabell 3.1 Tillväxten av befolkning och sysselsättning i olika delar av Sverige 1975–1985

	Befolkningstillväxt	Sysselsättningsstillväxt
K-regioner (t.ex. Umeå, Uppsala, Lund)	23,3	36,9
Övriga högskoleregioner (t.ex. Karlstad, Växjö, Kalmar)	12,2	19,2
Andra regioner	3,5	3,0

Källa: Andersson Å. & P. Sylwan, 1997, *Framtidens arbete och liv*. Natur och Kultur, Stockholm.

Under 1990-talet hade storstadsregioner och universitets- och högskoleregioner en mindre nedgång i sysselsättningen under lågkonjunkturen och en snabbare ökning under återhämtningen än andra regionfamiljer – regionala centra, sekundära centra, småregioner med stor privat sysselsättning och småregioner med stor offentlig sysselsättning (NUTEK, 1998b).

Skillnader i sysselsättningsmöjligheter efter utbildningsnivå är, som kommittén konstaterade i sitt föregående betänkande (SOU 1998:51) ett genomgående fenomen i de flesta länder. Huruvida detta också är en indikation på att arbetsmarknaden håller på att polariseras för olika grupper och mellan länder och regioner är mer omdiskuterat. Skapas det

antingen "utvecklande och bra jobb" eller "dåliga jobb utan utvecklingspotential" och i så fall i vilka proportioner? Eller får man även fortsättningsvis ett spektrum av bra och dåliga jobb som inte ger upphov till samma inlåsnings effekter för olika grupper som på en segmenterad arbetsmarknad? Hur ser dessa utvecklingstendenser ut i olika länder och olika regioner? Det finns och har funnits starka farhågor på denna punkt. En generell polarisering i världen och av arbetsmarknaden i olika länder förefaller dock inte vara oundviklig – i alla fall inte under alla omständigheter (Castells, 1996; 1998; CEDFOP, 1998b).

Givet den utveckling som skisserats ovan som tillväxt i en kunskaps- och nätverksbaserad global konkurrens ekonomi blir utbildningspolitiken och dess utformning i vid bemärkelse av central betydelse. För att få ett perspektiv på den frågan kan det vara intressant att undersöka hur andra länder för närvarande håller på att utveckla sin utbildningspolitik.

3.1.2 OECD och OECD-ländernas anpassningar av utbildningspolitiken

År 1994 publicerades *The OECD Jobs Study* i vilken OECD avrapporterade det uppdrag man fått av ministerrådet att analysera hur arbetslösheten skulle kunna minskas. Utbildning var en av de faktorer som uppmärksammades i analysen och utbildningspolitiken ansågs kunna bidra till att lösa problemen med arbetslösheten. I efterdyningarna av denna studie har ministerrådet både 1996 och 1997 stött tanken på ett "livslångt lärande" som en viktig vidareutveckling av utbildningspolitiken. Såväl OECD:s utbildningsministrar (1996) som arbetsmarknadsministrar (1997) och socialministrar (1998) har också uttalat sitt stöd för principen "livslångt lärande för alla" som allmän inriktning av både utbildnings-, arbetsmarknads- och socialpolitiken – ett lärande som tar sin början i barndomen och sedan fortsätter hela livet igenom (OECD, 1998c; 1998d).

Som Kunskapslyftskommittén rapporterat tidigare är det inte bara OECD utan även andra internationella organisationer, exempelvis UNESCO och EU, som kraftfullt driver denna fråga. Livslångt lärande har setts som ett ekonomiskt och socialt imperativ för både industrialiserade länder och utvecklingsländer (SOU 1998:51).

OECD:s utbildningskommittén har lanserat ett av de intressantare initiativen som man arbetat vidare med under det senaste året. Projektet består av tre delar:

- en översikt över vilka mål OECD-länderna satt upp för det livslånga lärandet, vilken strategi de har för att finansiera det livslånga lärandet, hur de söker förbättra utdelningen på de resurser som satsas på det livslånga lärandet och reducera kostnaderna för den valda strategin
- en fördjupad analys av vissa finansieringsfrågor
- en policyrapport som bl.a. skulle diskuteras vid en internationell konferens år 2000 (OECD, 1998a).

Som en del i arbetet med den första komponenten i projektet utarbetar för närvarande 12 länder – Belgien, Danmark, Finland, Italien, Japan, Korea, Nederländerna, Norge, Sverige, Tjeckien, Ungern och Österrike – en beskrivning av ländernas agerande i de aktuella avseendena. Ett utkast till en syntesrapport diskuterades vid utbildningskommitténs möte i november 1998 (OECD, 1998a). Den baserar sig på de "länderrapporter" som deltagarna bidragit med. Dessa länderrapporter kommer att – så snart de slutjusterats – läggas ut på OECD:s hemsida: www.oecd.org. Syntesrapporten beräknas bli klar under 1999.

Mål för livslångt lärande

Om man skulle försöka klassificera länderna efter hur långt de kommit i kedjan: 1. att uppmärksamma det livslånga lärande; 2. att analysera problemkomplexet "livslångt lärande"; 3. att prioritera mellan olika handlingsalternativ; 4. att anslå resurser; 5. att utvärdera – förefaller de flesta länderna snarast befinna sig på de första två stadierna. Några länder har kanske kommit lite längre – exempelvis Finland, Japan, Nederländerna och Sverige. Även Storbritannien har kommit en bra bit på väg mot en helhetssyn (OECD, 1998c). Värt att notera är dock att även i de fall något av en strategisk planering förekommer har den bara funnits ett par år och kanske inte alltid fått någon djupare samhällelig förankring. Förändringar i planeringen till följd av nya politiska majoriteter är därför inte uteslutna.

Ett gemensamt drag tycks dock vara att en omstrukturering av utbildningssystemet ses som en nödvändighet för att kunna möta de krav som den nya ekonomin, kunskapssamhället och den snabba tekniska utvecklingen ställer. Det livslånga lärandet är viktigt för att kunna bekämpa arbetslösheten, skapa social gemenskap och undvika en marginalisering av utsatta grupper. Ofta betonas också behovet av livslångt lärande i arbetslivet. Även livslångt lärande som ett humanistiskt ideal finns med i bilden. Med viss entusiasm talar man i

många OECD-länder om livslångt lärande som både nödvändigt och önskvärt.

Perspektivet från vaggan till graven är kanske mest uttalat i Finland och Sverige. I Japan ligger en större betoning än i andra länder på andlig utveckling inklusive en förhoppning om att ett livslångt lärande av det slaget ska leda till liknande förändringar i ungdomsutbildningen. Andra länder t.ex. Australien och Kanada inriktar sig mer på utbildning för anställningsbarhet och ökad konkurrenskraft (OECD, 1998c).

Sammanfattningsvis kan man säga att i vissa länder kommer det livslånga lärandet in i utbildningspolitiken sedan man i stort sett nått målen vad gäller grundskola, gymnasieskola och högskola. I andra länder, där man inte nått lika långt i dessa avseenden, arbetar man ändå på båda fronterna. Det räcker inte med enbart satsningar på barn och ungdomar för att nå de ekonomiska och sociala målen.

Ansvarsfördelning och finansiering

En aspekt som det i stort sett råder enighet om är att även om staten har det övergripande ansvaret för det livslånga lärandet kan inte staten på samma sätt som för ungdomsutbildningen ensam ta på sig ett huvudansvar för det livslånga lärandet efter ungdomsutbildningen. De andra aktörer som i första hand utpekats är arbetsgivarna, ibland fackföreningarna men naturligtvis också individerna själva. I Japans fall, med den inriktning man där tänker sig på det livslånga lärandet, är det t.ex. naturligt att man betonar det individuella ansvaret även finansiellt.

Gemensamt i många länder är att det är lärandet och de studerande snarare än utbildningsanordnarna som fokuseras och hos utbildningsanordnarna undervisningsprocessen snarare än lärarna. Med ett ökat studiedeltagande inte bara i ungdomsutbildningen utan även i den traditionella vuxenutbildningen och vid högskolorna måste i alla utbildningssammanhang allt större hänsyn tas till de studerandes varierande individuella bakgrund, intressen och målsättningar (OECD, 1998b).

Aspekter som man i de olika länderna hoppas kunna utveckla för att uppnå större effektivitet och högre kvalitet i det livslånga lärandet är exempelvis:

- validering, för att ta tillvara de vuxnas kunskaper och tidigare erfarenheter och därigenom kunna undvika onödig utbildning
- samarbete mellan utbildningsanordnare
- flexibel utbildning bl. a. med hjälp av modern informations- och kommunikationsteknologi

- decentralisering av beslut om utbildning och ökad konkurrens mellan utbildningsanordnare
- resultatbaserad finansiering för utbildningsanordnare
- regler för kvalitetssäkring och nationella kvalitetsnormer att utvärdera utbildning och utbildningsanordnare mot
- data för uppföljning och forskning om effekter av åtgärder inom ramen för en politik för livslångt lärande.

I samband med decentralisering, konkurrens och resultatbaserad finansiering diskuteras också ofta behovet av statliga åtgärder för att garantera likvärdighet, kvalitet och tillgänglighet.

Finansieringssystemen är dock i perspektivet av livslångt lärande i allmänhet inte rationellt uppbyggda, varken med avseende på utbildningsplatser eller med avseende på individernas livsuppehälle. I många länder behövs en översyn av finansieringssystemen. En ökad samordning mellan olika delsystem skulle kunna ge mer av en sammanhängande och lättöverskådlig helhet. Få finansieringssystem har uttryckligen utvecklats med det livslånga lärandet i åtanke. Individuella utbildningskonton, som enskilda individer på förmånliga villkor skulle kunna använda för att spara till utbildningsinvesteringar, har diskuterats i bl.a. Italien och Storbritannien liksom i Sverige (se t.ex. SOU 1996:164) men hittills utan några konkreta resultat på systemnivå. Exempel på företag som tagit olika "kontoinitiativ" för sina anställda förekommer dock (jfr. Skandia i Sverige).

Diskussion med BIAC och TUAC

I anslutning till mötet i november 1998 i OECD:s utbildningskommittén anordnades ett seminarium med deltagande av de internationella arbetsgivar- respektive arbetstagarorganisationerna BIAC och TUAC. Diskussionen med BIAC och TUAC visade på en ganska stor enighet om att staten har ett särskilt ansvar för grundläggande utbildning (inklusive viss förberedande yrkesutbildning och högskola) och livslångt lärande av mer allmänt slag. I övrigt bör staten i första hand ansvara för infrastrukturen. Exempel som nämndes i det sammanhanget var att staten borde stå för att utveckla ett heltäckande regelsystem inklusive finansieringssystem, att skapa ett "lärandevänligt" klimat och användar-anpassade informationssystem, att garantera konkurrens på lika villkor för olika utbildningsanordnare och att utveckla kvalitetsgarantier för utbildningsanordnare.

Arbetsmarknadens parter bör i första hand – tillsammans med individerna – ansvara för de delar av det livslånga lärandet som har

direkt anknytning till arbetslivet även om detta naturligtvis inte får bli det enda innehållet i det livslånga lärandet. Individens möjligheter att ta eget ansvar för utbildning och finansiering av lärande i arbetslivet är beroende av fördelningen av utbildningskostnaderna mellan individ och arbetsgivare och sambandet mellan utbildning och lön efter skatt.

I den mån det i det arbetslivsanknutna livslånga lärandet handlar om kurser finns det ofta en marknad för dessa.

Arbetsmarknadens parter är inställda på att i olika former utveckla det livslånga lärandet i samarbete med andra – mer eller mindre traditionella – aktörer. Av särskilt intresse för arbetsmarknadens parter är dessutom det arbete som startat i olika länder med att utveckla individuella kunskapstest, "kompetensportföljer" och certifiering som är av relevans för arbetslivet.

En förstärkt dialog om utvecklingen av det livslånga lärandet i respektive land mellan myndigheter och arbetsmarknaden parter ansågs också önskvärd.

3.2 Vad säger forskningen?

I detta avsnitt ska vi ta upp vissa forskningsresultat av betydelse för diskussionen om en strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. Det gäller både internationell och svensk forskning kring utbildning och samhällsutveckling dock inte resultaten från utvärderingarna av Kunskapslyftet. De beskrivs på annan plats i detta delbetänkande. Först redovisas resultat på samhällsnivå och därefter på individ- respektive företagsnivå.

Resultat på samhällsnivå

Att utbildning skulle ha betydelse för den långsiktiga ekonomiska levnadsstandarden är det knappast någon som ifrågasätter. Länder som har en högre utbildningsnivå och som satsar mer på utbildning brukar ha högre ekonomisk tillväxt än andra länder. Förklaringen till att utbildningsnivån har betydelse ligger bland annat i att en hög utbildningsnivå ger bättre förutsättningar för landet i fråga om att ta till sig ny teknik och införa olika slags innovationer. När arbetskraftens utbildning stiger får man också en mer kompetent arbetskraft vilket i sig gör att effektiviteten i produktionen kan stiga. Till detta kommer ofta en rad andra positiva effekter av utbildning såsom bättre hälsotillstånd i befolkningen, minskat socialbidragsberoende och minskad kriminalitet (CEDEFOP, 1998b; Kreuger & Lindahl, 1998).

De försök som gjorts att skilja ut effekterna av *nivån* på utbildningen i befolkningen eller arbetskraften kontra effekterna av en *ökning* i befolkningens eller arbetskraftens utbildningsnivå med hjälp av s.k. makroanalyser av tvärsnitt av länder eller kombinerade tvär- och längdsnitt har hittills inte visat sig vara särskilt framgångsrika. Den mest rättvisande tolkningen är snarast att både utbildningsnivån och tillväxten i utbildningsnivån är av betydelse för ekonomiernas utvecklingspotential. Båda dessa typer av utbildningsvariabler har effekter på den ekonomiska tillväxten utöver de bidrag som kommer från andra faktorer exempelvis tillgång till realkapital. Detta konstaterande beträffande vikten av utbildning utesluter dock inte att det kan vara så att över en viss nivå blir befolkningens och arbetskraftens utbildningsnivå av mindre betydelse för den ekonomiska tillväxten. Eller annorlunda uttryckt, vid högre generella utbildningsnivåer kommer man snarare in på mer specifika frågor och omständigheter som vilken typ av utbildning det handlar om, utbildning för vilka grupper, kvaliteten i utbildningen etc. – frågor som kanske bättre lämpar sig att studera på individ- eller företagsnivå i respektive land än på makronivå i ett tvärsnitt av länder.

Inte desto mindre kan det vara intressant att nämna att man, när det gäller sådana mer specifika frågor i makrostudier av utbildningsnivåns effekter, funnit att både utbildningens kvantitet och kvalitet är av betydelse för den ekonomiska tillväxten. I vissa (men inte alla) studier har man dessutom konstaterat att avgörande är utbildning på gymnasie- och högskolenivå (inte grundskolenivå även om grundskolenivå naturligtvis är en förutsättning för att uppnå högre utbildningsnivåer). Vidare skulle utbildning för män snarare än utbildning för kvinnor vara det som ger utslag i den ekonomiska tillväxten. Detta resultat ska förmodligen snarast tolkas som ett tecken på att man i många länder (i detta sammanhang framför allt utvecklingsländer) har problem med att tillgodogöra sig kvinnornas kompetens, än att kvinnor inte kan tillgodogöra sig utbildning (jfr. Barro, 1998; Kreuger & Lindahl, 1998).

Resultat på individnivå

På individnivå har man ofta funnit mycket klara samband mellan *utbildning och individernas inkomster*. Ett års ökad utbildning brukar internationellt sett ge någonstans mellan 5 och 15 procents ökning av individernas löner. Dessa s.k. mikrostudier pekar – till skillnad från makrostudierna – ofta tämligen entydigt på en högre avkastning för kvinnor än för män. Andra grupper som, åtminstone i USA, i allmänhet visat sig få bra utdelning på ytterligare utbildning är barn och ungdomar med sociala problem liksom kortutbildade kvinnor och arbetslösa

(Kreuger & Lindahl, 1998). Ett exempel i det senare fallet är studie som visar att de som sades upp i samband med vissa företagsnedläggningar och som gick ett år (eller t.o.m. kortare tid) på amerikanska Community Colleges fick riktigt bra löneökningar efter utbildningen jämfört med dem som inte gjorde det. Det gällde särskilt dem som siktade in sig på tekniska yrken och yrken inom vården. De fick 10–15 procent mer i lön per år för ett års utbildning. Den utbildning som ges i amerikanska Community Colleges påminner om den i svensk kommunal vuxenutbildning som ju också kan ligga både på gymnasial och eftergymnasial nivå. I en annan studie av återkommande utbildning vid amerikanska Community Colleges visade sig ett års utbildning ge 5–8 procents årlig löneökning för arbetare i åldern 25–35 år (Stanly, Katz & Kreuger, 1998).

I det allmänna intervall på 5–15 procent för löneökningar till följd av utbildning som angavs ovan ligger *Sverige* i den nedre delen av intervallet, USA i den övre delen och Tyskland (såväl f.d. Väst- som Östtyskland) mitt emellan (Kreuger & Lindahl, 1998). Som kommittén redovisade i sitt senaste delbetänkande (SOU 1998:51; jfr. även Cohn & Addison, 1998) visar många studier, internationella såväl som svenska, på liknande resultat för svensk del, nämligen att avkastningen på utbildningsinvesteringar är låg i Sverige, särskilt för längre *högskoleutbildningar* och för *kvinnor*. Högre avkastning än i Sverige finner man ofta i länder som Frankrike, USA, Kanada, Storbritannien och Nederländerna medan åtminstone länder som Italien, Danmark och Tyskland ofta återfinns på nivåer liknande de svenska. Till skillnad från situationen i många andra OECD-länder är dock avkastningen på utbildningsinvesteringar för kvinnor i Sverige mer genomgående lägre än för män. I svenska studier har också konstaterats att kvinnors kompetens inte tas tillvara i arbetslivet på samma sätt som mäns. Kvinnornas kunskaper förefaller vara en outnyttjad resurs. Män har betydligt oftare chefspositioner och större inflytande över arbetets organisation och innehåll än kvinnor. Det innebär för männen i högre grad tjänster som motsvarar deras utbildningsnivå än för kvinnor liksom positioner för männen som formellt kräver högre utbildning än den de faktiskt har (SOU 1996:56).

För svensk del är det mycket viktigt att skilja på olika *sektorer* och *utbildningsinriktningar*. Avkastningen är högre i privat än i offentlig sektor och internationellt sett riktigt hyfsad i privat sektor för exempelvis ingenjörer, ekonomer och jurister.

Till de svagare grupper som i Sverige visat sig särskilt betjänta av exempelvis arbetsmarknadsutbildning hör bl.a. invandrare, kortutbildade och funktionshindrade (jfr SOU 1996:164; SOU 1998:51).

En viktig faktor när det gäller *invandrare* och deras integrering i samhället och på arbetsmarknaden är deras språkkunskaper. Redan utifrån den s.k. IALS-studien (OECD, 1995), som undersökte läsfärdigheten på respektive lands officiella språk, kunde man konstatera att skillnaderna mellan invandrare och infödda var särskilt stora i Sverige. Testresultaten för invandrarna i Sverige var visserligen bättre än i andra länder men i och med att övriga svenskar hade så utomordentligt bra resultat blev skillnaderna stora. För att få dessa förhållanden närmare belysta har Skolverket tillsammans med Kunskapslyftskommittén satsat på två projekt som analyserar invandrarernas utbildningsbakgrund, läsfärdighet på svenska och situation på arbetsmarknaden. Även internationella jämförelser ingår i dessa projekt. Ett större urval invandrare ska i den första studien möjliggöra mer detaljerade undersökningar av vilka faktorer som påverkar integrationen på arbetsmarknaden för olika invandrargrupper. I den andra studien återtestas invandrare vad gäller läsförmåga i syfte att studera bl.a. effekter av vuxenutbildning och kompetensutveckling i arbetslivet. Den senare studien är en allmän undersökning av utvecklingen av befolkningens läsförmåga men med särskild tonvikt på "riskgrupper" dvs. invandrare, arbetslösa och ungdomar.

Preliminära resultat från den första studien visar att åldern vid invandringen har stor betydelse för läsförmågan på svenska. De som invandrat före tonåren läser och skriver i nivå med befolkningen i stort. Bland dem som invandrat under tonåren är resultaten betydligt sämre. Högstadiet och gymnasieskolan har uppenbarligen inte lyckats hjälpa dem särskilt mycket när det gäller att utveckla läs- och skrivförmågan.

Invandrargruppen med sämst läs- och skrivförmåga deltar ofta i sfi-undervisningen men den ger inte tillräcklig förmåga att läsa och skriva på svenska för att klara vardagskraven. Sfi-resursen förefaller otillräcklig för att hjälpa de lägst utbildade.

Läs- och skrivförmågan är av central betydelse för att få fäste på arbetsmarknaden. I gruppen med sämst läsförmåga på svenska står var fjärde invandrare (exklusive studerande) utanför arbetsmarknaden, medan motsvarande andel bland dem som läser bäst på svenska är mindre än fem procent. Det är viktigt att närmare studera sambanden mellan deltagande i utbildning, arbetsmarknadspolitiska åtgärder, läsförmåga och integration på arbetsmarknaden. Ytterligare rapporter från invandrarprojekten kommer att redovisas under 1999 (Myrberg, 1999).

Hur *lönsamhetensutvecklingen* för utbildningsinvesteringar på individnivå sett ut i Sverige de senaste åren har varit lite osäkert. Uppenbarligen sjönk avkastningen på utbildningsinvesteringar under 1960-, 1970- och 1980-talen men började sedan stabilisera sig tills sysselsättningskrisen kom i början på 1990-talet. Då började den

antagligen falla igen. Det finns dock tecken som tyder på att den sedermera stigit och i alla fall ligger högre 1995 än 1990 (NUTEK, 1999). Detta gäller framför allt för privat sektor och för naturvetare och tekniker (både med kortare och längre högskoleutbildning) men även för forskarutbildade (se tabell B 2.1 i bilaga 2).

Ett likartat fenomen har noterats av Thoursie (1998) men då gällde det sambandet mellan *utbildning* och chanserna att som *arbetslös* återgå till arbete. Under perioden 1992–1993 var inte sambandet mellan utbildningsnivå och chansen att återgå till arbete helt entydigt. Längre utbildning gav inte alltid avkastning i termer av större chans att som arbetslös få ett jobb. Skiljelinjen gick snarare mellan dem som hade respektive inte hade högskoleutbildning. En kort gymnasieutbildning kunde t.o.m. vara sämre än att inte ha någon gymnasieutbildning alls. En uppföljning 1994–1997 visar emellertid på helt andra resultat. Längre utbildning ökar chanserna märkbart att få ett jobb – från grundskola till gymnasieskola och över till kortare och längre högskoleutbildning. Det enda undantaget gäller dem som börjar gymnasieskolan men avbryter under det första året.

En uppföljning av de internationella jämförelser som gjordes i kommitténs förra betänkande (SOU 1998:51) visar också att fortfarande finns det i Sverige liksom i andra OECD-länder ett klart samband mellan utbildningsnivå, förväntad tid i arbetslöshet, i sysselsättning och utanför arbetsmarknaden. Liksom tidigare ligger Sverige högt i sysselsättningsnivå och det särskilt för kvinnor och på lägre utbildningsnivåer. Skillnaderna mellan Sverige och de andra OECD-länderna i förväntad sysselsättning är dock mindre 1996 än 1995 och arbetslösheten högre i Sverige i alla utbildningsgrupperna både för kvinnor och män jämfört med genomsnittet för OECD-länderna (se vidare tabell B 2.2 i bilaga 2).

Nuläget när det gäller *svensk avkastning på utbildningsinvesteringar* beräknad på individnivå i *internationellt perspektiv* avseende längre högskoleutbildningar ges i (OECD, 1998b). Resultaten som gäller för 1995 kan studeras i bilaga 2 där man i tabell B 2.3 kan se att bland de sju länder som jämförs ligger för "*samhällelig*" avkastning Sverige mycket lågt för kvinnor och på mer genomsnittlig nivå för män. En kalkyl finns också gjord på vad *staten* tjänar på högre utbildning i form av ökade skatter etc. att jämföra med statens utgifter för utbildningsplatser och studiestöd. Även i fråga om "*statsfinansiell*" avkastning ligger Sverige lågt, t.o.m. lägst bland de sju länder som jämförs och det både för kvinnor och män. Detta är intressant att notera eftersom det är första gången som internationellt jämförande beräkningar av statsfinansiell avkastning gjorts.

För Sveriges del har i den aktuella OECD-studien ingen "privat" avkastning kunnat beräknas på grund av dataproblem. Eftersom den samhälleliga avkastningen är en sammanvägning av privat och statsfinansiell avkastning borde den privata avkastningen vara minst 7 procent för kvinnorna och minst 9 procent för männen vilket kan antyda något högre genomsnittliga avkastningsnivåer än i tidigare undersökningar. Som exempel kan nämnas att i den närmast föregående OECD-kalkylen låg avkastningen på 5 procent för kvinnorna och 8 procent för männen (jfr. SOU 1998:51).

Trots att man i denna OECD-studie inte har kunnat genomföra några beräkningar för svensk del när det gäller den privat avkastningen beräknad på inkomsterna efter skatt innebär den dock viktiga framsteg jämfört med tidigare studier. I den samhällsekonomiska kalkylen ingår bruttolönen *inklusive arbetsgivaravgifter* vilket inte alltid annars varit fallet. Dessutom har man till skillnad från tidigare beaktat skillnader mellan utbildningsgrupper i arbetskraftsdeltagande och arbetslöshet. Studiestödet är också en ny faktor i det internationella sammanhanget som nu inkluderats. Utan studiestödet går det naturligtvis inte att beräkna den statsfinansiella avkastningen.

Tolkningen av resultaten i OECD-studien måste nu liksom tidigare göras med stor försiktighet. Det är dock viktigt att även för svensk del snarast få fram konsistenta beräkningar av såväl samhällsekonomisk som privat och statsfinansiell avkastning på utbildningsinvesteringar.

En låg samhälleliga avkastning är ett tecken på att utbildning inte är någon bra investering ur samhällsekonomiskt perspektiv. För svensk del måste man dock komma ihåg att den låga samhälleliga avkastningen är beroende av den komprimerade löneskala, som vi har i Sverige. Om lönen (bruttolönen inklusive arbetsgivaravgifter) inte har en tillförlitlig koppling till individens produktivitet kommer man inte så nära den samhälleliga avkastningen genom att göra kalkyler på löneskillnader. En analys av lönenivåerna i olika länder och deras relationer till förklarande faktorer såsom utbildning, läsförmåga och arbetslivserfarenhet visar att det land där dessa tre faktorer förklarade minst av löneskillnaderna var Sverige. Endast 16 procent av variationerna kunde förklaras av dessa faktorer medan man i andra länder som Belgien, Kanada, Irland och USA kom upp i åtminstone 30–40 procent (OECD, 1997c).

Den privata och statsfinansiella avkastningen ger uttryck för vilken ekonomisk nytta individen respektive staten har av utbildning. Skillnader dem emellan kan användas för att diskutera fördelningen av kostnader och intäkter mellan individ och stat. Om det skulle vara så att den privata avkastningen i Sverige stigit och ligger på en så pass hög nivå som minst 7 procent för kvinnorna och minst 9 procent för männen och på en så pass låg statsfinansiell nivå som 4 procent för kvinnorna och 6 procent

för männen kan det tyda på att individerna kanske skulle kunna ta ett större ansvar för finansieringen av den högre utbildningen i Sverige än de för närvarande gör.

En utbildningsgrupp, som också är intressant i detta sammanhang och vars löner man särskilt studerat i OECD, är lärarna – visserligen inte lärarna i vuxenutbildningen och på högskolan men väl på grundskole- och gymnasienivå. Som framgår av tabell B 2.4 ligger Sverige mycket lågt jämfört med andra länder då det gäller lärarlöner i gymnasieskolan. För dessa lärare kan man i varje fall inte ännu se några tydliga effekter av en relativ löneökning i Sverige.

Resultat på företagsnivå

Två översikter av samband mellan utbildning, produktivitet och löner på företagsnivå har producerats under året (CEDEFOP, 1998a; OECD, 1998e). Tillsammans täcker de in ett stort antal studier i olika länder, främst USA, Kanada, Storbritannien, Nederländerna och Tyskland. Sverige är representerat med en studie. Det är den studie av Kazamaki Ottersten m.fl. (1996) som kommittén redogjorde för i ett tidigare delbetänkande (SOU 1996:164) tillsammans med resultaten från en del andra svenska studier.

Det är sällan man i dessa studier av utbildningseffekter i företag kommer så långt att man kan beräkna avkastningen på investeringar i företagsutbildning. Till de allmänna slutsatserna hör att:

- utbildning i företag har positiva effekter på produktiviteten
- utbildning i företag har positiva effekter på de anställdas löner
- produktivitetseffekten är större än löneeffekten (dvs. avkastningen delas mellan arbetsgivare och anställda)
- utbildning i företag har effekter på produktivitet och löner även i andra företag än det som ursprungligen stod för utbildningen (dvs. personalutbildning ger upphov till överspridningseffekter till andra företag)
- urvals- och självselektionsmekanismer gör att effekterna av utbildning i företag är större för dem som deltar i företagsutbildning än för dem som nekas/avstår från dylik utbildning (dvs. avkastningen på personalutbildning inom företag kan vara avtagande)
- olika slags utbildning har olika effekter i olika typer av företag
- arbetsgivare och anställda kan ha andra motiv för utbildning än tillväxt i löner och produktivitet t.ex. att klara rekryteringen och minska personalomsättningen respektive att minska risken för arbetslöshet och öka chanserna till intressantare jobb

- utbildning i kombination med andra åtgärder för att modernisera och effektivisera arbetsorganisationen ofta ger bättre resultat än enbart utbildningsåtgärder
- orsaken till att många företag trots allt avstår från utbildning kan ligga i den bredd och uppslutning som är nödvändig för att dylika åtgärder ska ge full effekt .

Den enda svenska studie som tillkommit på senare tid är en studie som NUTEK (1999a) gjort. Den belyser – med liknande resultat som andra internationella studier – företagsutbildningens betydelse som en del i ett större moderniseringsarbete. Sverige har tidigare visat sig ligga väl till i fråga om modern och flexibel arbetsorganisation (jfr. SOU 1996:164; SOU 1998:51). I den nya studien har NUTEK dock fördjupat analysen och resultat redovisas inte bara för Sverige utan även för Danmark, Norge och Finland. Fem kriterier har använts för att mäta flexibilitet i företagen: den utsträckning i vilken man decentraliserat ansvaret och tillämpat kompetensutveckling för alla, arbetar i grupp, tillämpar arbetsrotation och resultatbaserade lönesystem. De företag och arbetsställen som i hög grad uppfyller alla fem kriterierna kallas för "front-runners". I Sverige är ca 13 procent av arbetsställena dylika front-runners. Sverige ligger högst i detta avseende nära följt av Finland.

Nästan 40 procent av de undersökta arbetsställena i Sverige hade en kompetensutvecklingsplan för alla anställda. På detta område ligger Norge något högre än Sverige.

När man kontrollerat för företagets kapitalintensitet, personalens utbildning, företagets storlek etc. visar det sig att front-runners har en högre produktivitet än andra företag. I Sverige och Finland ligger produktivitetsskillnaden mellan front-runners och andra företag på ca 20 procent. Även i mindre företag är flexibiliteten, såsom den här definieras, av betydelse för produktiviteten. Inte bara produktiviteten utan även sjukfrånvaron påverkas positivt av flexibiliteten.

Faktorer som karaktäriserar företag och arbetsställen som är flexibla är personalens utbildningsnivå, storleken på arbetsstället, dess sektortillhörighet och innovationsbenägenhet samt konkurrenstrycket i branschen. Ju högre personalens utbildningsnivå, ju större arbetsställe, ju mer kunskapsintensiv sektor företaget tillhör, ju större konkurrenstrycket är i företagets bransch och ju mer innovationsbenäget företaget är desto större sannolikhet att arbetsstället är flexibelt och hög- produktivt. Dessutom förefaller företag som tillhör en koncern ha en mer modern arbetsorganisation än de som inte tillhör en koncern.

En av studiens policy slutsatser är att investeringar både i baskompetens och högskoleutbildning är nödvändiga för att främja utvecklingen av ett högproduktivt näringsliv (NUTEK, 1999a).

Sammanfattningsvis

Forskningsresultaten ger inte helt entydiga policyindikationer. Självklart är att det är ekonomiskt fördelaktigt att satsa där avkastningen är störst. Detta betyder dock olika saker i olika länder beroende på utvecklingsnivå, inkomstfördelning och utbildningssystemets struktur. Hur mycket ska man satsa på att höja befolkningens utbildningsnivå? Handlar det om utbildning på högre nivåer, som makrostudierna antyder, eller om utbildning på lägre nivåer och för utsatta grupper, som mikrostudierna antyder? Om baskompetens eller spetsutbildning? Satsningar på ungdomar eller äldre? På kvinnor eller män? Utbildningar för privat eller offentlig sektor. Utbildning på arbetsplatser eller i skola?

Det bästa svaret så här långt är kanske att det är viktigt att satsa brett och att diversifiera men ständigt hålla uppsikt över utvecklingen av avkastningen på olika satsningar så att man inte slösar resurser på olönsamma investeringar och fördelar ansvaret för finansieringen på ett olämpligt sätt. Att kontrollera avkastningen kan även vara viktigt av det skälet att en låg avkastning kan vara en indikation på att utbildning måste kombineras med andra åtgärder för att den ska ge full effekt. Frågor som aktualiseras i det senare fallet är exempelvis varför just i Sverige kvinnors utbildning ger så dålig avkastning och om inte den komprimerade svenska löneskalan leder till snedvridningar genom att ge både ungdomar och vuxna felaktiga signaler om nyttan av utbildning även om studiefinansiering skulle vara generös.

3.3 Sveriges läge

Om man i ett försök att precisera slutsatserna från forskningsresultaten jämför utbildningsläget i Sverige med andra länders och med prognoser över arbetsmarknaden, vilken bild av utbildningsbehov framtonar då?

Låt oss börja med att se på vad OECD:s utbildningsindikatorer 1998 (OECD, 1998b) tillför för ny information. Dessa indikatorer beskriver numera inte bara läget i OECD-länderna inklusive nykomlingar i OECD som Polen, Tjeckien, Ungern, Mexiko och Sydkorea utan även en rad andra länder. Tillsammans med UNESCO har OECD inlett ett utvecklingsarbete "WEI" (World Education Indicators – världsutbildningsindikatorer). Det har fått som följd att i 1998 års version av utbildningsindikatorerna har data, i den mån det varit möjligt, tagits med för Argentina, Brasilien, Chile, Filippinerna, Indien, Indonesien, Jordanien, Kina, Malaysia, Paraguay, Ryssland, Thailand och Uruguay liksom för Israel som har observatörsstatus i OECD:s utbildningskommitté.

Befolkningens och arbetskraftens utbildning

Om vi ser till befolkningen och arbetskraften 25–64 år ligger Sverige relativt högt i formellt utbildningsavseende år 1996:

- Sverige och Norge har 27 procent högskoleutbildade i befolkningen och 29 procent i arbetskraften. Endast Kanada och USA har högre andelar (tillsammans med Belgien för arbetskraftens del).
- För längre högskoleutbildning i befolkningen ligger Sverige på delad åttondeplats (tillsammans med Storbritannien, Spanien, Tyskland och Ungern) efter Australien, Danmark, Kanada, Nederländerna, Norge, Sydkorea och USA.
- För längre högskoleutbildning i arbetskraften är Sveriges placering mindre framträdande – delad fjortondeplats.
- Det är särskilt i den yngre delen av befolkningen som det "saknas" längre högskoleutbildning. För 25–34-åringar ligger Sverige på artonde plats bland OECD-länderna och t.o.m. två WEI-länder har högre andelar än Sverige (Paraguay och Uruguay).
- För naturvetare med längre högskoleutbildningen i den yngre delen av befolkningen (25–34 år) ligger Sverige på femtonde plats bland OECD-länderna (OECD, 1998f).

Dessa uppgifter bör dock förklaras och nyanseras något.

För det första gäller de enbart formell utbildning. När det gäller "kompetens" mätt med "läsförståelse" vet vi sedan tidigare genom den s.k. IALS-studien att den svenska befolkningen ligger mycket bra till. Av tolv hittills testade länder har Sverige haft de bästa resultaten och det gällde över hela skalan. Sverige hade en mindre andel av sin befolkningen på de lägre kompetensnivåerna och en större andel på de högre kompetensnivåerna än de andra länderna (jfr. SOU 1998:51).

Uppgifterna i uppräknigen ovan avser för befolkningens och arbetskraftens del 26 OECD-länder. Det gäller även den yngre delen av befolkningen med längre högskoleutbildning. Motsvarande jämförelse för yngre högskoleutbildade med naturvetenskaplig inriktning är inte helt jämförbar med den för längre högskoleutbildning eftersom jämförelsen i det fallet endast baserar sig på uppgifter för 21 OECD-länder.

Att den svenska placeringen blir sämre för arbetskraften än för befolkningen beror på det höga arbetskraftsdeltagandet även i grupper med kortare utbildning i Sverige (jfr. tabell B 2.2). Andra länder kommer att få en liknande situation som Sverige om de med åldrande befolkning tvingas öka arbetskraftsdeltagandet i grupper med kortare utbildning utan att kompensera med vuxenutbildning. I Sverige har det höga arbetskraftsdeltagandet redan i stor utsträckning kompletterats med

en välutvecklad vuxenutbildning som kompenserat bristande ungdomsutbildning. Eftersom vuxenutbildningen inte fullt ut registreras i befolkningens utbildning leder det till en underskattning i Sverige av utbildningen både för befolkningens och men framför allt för arbetskraftens del.

Som komplement beträffande arbetskraften kan nämnas att NUTEK har gjort en beräkning sektorsvis av andelen med lång högskoleutbildning i Sverige jämfört med åtta OECD-länder (Australien, Danmark, Finland, Japan, Kanada, Storbritannien, Tyskland och USA). Det visar sig då att andelen med längre högskoleutbildning i Sverige i början på 1990-talet låg på ca 13 procent och på omkring 19 procent i de åtta OECD-länderna. I alla sektorer "fattades" det högskoleutbildade i Sverige och särskilt så i sektorerna: gruvor; el, gas och värme samt vård, omsorg och utbildning (se tabell B 2.5 i bilaga 2).

Om Sverige skulle ha haft samma andel med *lång högskoleutbildning* som de åtta OECD-länderna men behållit sin aktuella sektorsfördelning skulle andelen med lång högskoleutbildning i ekonomin totalt sett behöva komma upp i ungefär 22 procent. Detta i stället för de 13 procent vi har (en skillnad på 9 procentenheter). Att jämföra med de åtta OECD-ländernas nuvarande nivå på 19 procent. På motsvarande sätt om Sverige skulle ha haft samma andel *högskoleutbildade* som de åtta OECD-länderna men behållit sin aktuella sektorsfördelning skulle andelen högskoleutbildade i ekonomin totalt sett behöva komma upp i ca 42 procent i stället för Sveriges nuvarande 24 procent (en skillnad på 18 procentenheter). Att jämföra med de åtta OECD-ländernas nuvarande 39 procent. Av dessa siffror kan man dra följande slutsatser:

- att vi i Sverige har en något mer kunskapsintensiv inriktning på vår ekonomi än vad de aktuella OECD-länderna har
- att vi saknar väldigt många högskoleutbildade om vi ska komma upp på de aktuella OECD-ländernas nivå. I förhållande till arbetskraften betyder 9 procent 320 000 individer och 18 procent 640 000 individer.

Deltagande i utbildning i olika åldersklasser

För att få en närmare uppfattning om studiedeltagandet kan det vara intressant att också analysera det årsklassvis. Det visar sig då att upp till sex års ålder är studiedeltagande relativt lågt i Sverige. I åldersklasserna 7–18 är det mycket högt, i åldersklasserna 19–22 relativt lågt för att sedan stiga och i åldern 30 år och därutöver vara bland de allra högsta. Då är man dock snarast över på "vuxenutbildning" (OECD, 1998b;

1998c). I tiden går de internationella jämförelserna fram till år 1996 vilket betyder att den högskoleexpansion vi haft i Sverige på 1990-talet inte avsatt några märkbara resultat i åldersklasserna 19–22 år jämfört med andra OECD-länder.

Ett perspektiv på hur pass mycket "vuxenutbildning" vi har i den svenska högskolan ges också av en svensk studie som klassificerade de högskolestuderande i "traditionella" respektive "icke traditionella" studerande. Av den undersökningen framgår att hösten 1995 utgjorde de "traditionella" ungdomsstuderande – som studerade på heltid, utan större avbrott och mer eller mindre direkt i anslutning till avslutad gymnasieskola – totalt sett 53 procent och de "icke traditionella" vuxenstuderande 47 procent av de studerande vid högskolan (Brandell, 1998).

Ungdomars trots allt förbättrade möjligheter i Sverige att mer eller mindre direkt gå vidare till högskolan illustreras av en uppföljningsundersökning, som SCB gjort. Den visar att av dem som 1988 avslutade grundskolan hade 82 procent gått igenom gymnasieskolan fram till år 1992 och ytterligare en procentenhet om man lägger till perioden 1993–1994. Fram till år 1995 hade 23 procent av ungdomarna gått över från gymnasieskolan till högskolan (SCB, 1996a). För högskolans del är detta en kraftig ökning jämfört med föregående elevpanel som följdes upp på motsvarande sätt efter avslutad grundskola 1983 (16 procent "direktövergång" till högskolan). Även övergången från grundskolan till gymnasieskolan ökade något mellan de två elevpanelerna, från 78 till 82 procent.

Efter gymnasieskolan/grundskolan gick sammanlagt 21 procent (16 procent från gymnasielinjer och 5 procent av dem som inte påbörjat eller avbrutit studier i gymnasieskolan) till kommunal vuxenutbildning. Till högskolan via kommunal vuxenutbildning kom 7 procent (en ökning med en procentenhet trots att övergången från gymnasieskola/grundskola till kommunal vuxenutbildning minskade med två procentenheter mellan de båda elevpanelerna).

För att underlätta övergång till arbetsmarknaden och vidareutbildning för ungdomar pekar OECD (1998c) på tre utvecklingslinjer:

- lärlingssystem i stil med det tyska
- dubbel kvalificering i gymnasieskolan – både för högskolan och för arbetslivet
- ungdomsgaranti – heltäckande och samordnade utbildnings- och praktikerbjudanden både före och efter det ungdomarna lämnar skolan – såsom den tillämpas i Norden.

Både lärlings- och garantivarianten bedöms ha mycket som talar för sig eftersom de båda ger en bred ram för samhällets engagemang för ung-

domarna (OECD, 1998). Lärlingssystemet lägger en större börda på arbetsgivarna och det nordiska garantisystemet på kommunerna. Båda kan förhindra förtida studieavbrott i gymnasieskolan (Durand-Drouhin m.fl., 1998).

I Sverige har vi förutom ungdomsgarantin även börjat utveckla utbildningssystemet i de båda övriga avseendena. Den nya gymnasieskolan ger alla som går igenom utbildningen grundläggande behörighet till högre studier. Inom ramen för det individuella programmet är det möjligt att få lärlingsutbildning. Sedan 1997 bedrivs försöksverksamhet med en ny lärlingsutbildning inom gymnasieskolan. Meningen med den försöksverksamheten är att den ska ge mer stadga åt lärlingsverksamheten och kunna leda fram till nya, permanenta utbildningar. De nya lärlingsutbildningarna ska ge kärnämneskunskaper och grundläggande behörighet för högre studier. De studerande ska kombinera studier i kärnämnen med praktiska studier ute på olika arbetsplatser men inte vara anställda under de arbetsplatsförlagda perioderna.

Vuxenutbildning

Bakgrundsvariablerna i IALS-studien har av OECD-sekretariatet bearbetats ytterligare för att närmare belysa vuxnas deltagande i vuxenutbildning. För elva länder, inklusive Sverige, kan vi jämföra deltagandet i vuxenutbildning efter kön och ålder, för arbetslösa och anställda, efter utbildningsbakgrund, läsförmåga och inkomst. Uppgifterna är från 1994–1995 och handlar om befolkningen 25–64 år men berör för svensk del enbart *deltagandet* inte *tiden* i utbildning (OECD, 1998b).

Sverige har genomgående ett mycket högt deltagande med de här använda kategoriindelningarna. Totalt sett ligger deltagandet i vuxenutbildning på 54 procent i Sverige närmast följt av Nya Zeeland med 46 procent, Storbritannien med 45 procent, Schweiz och USA med 42 procent, Kanada med 37 procent samt Australien och Nederländerna med 36 procent. Lägst ligger Polen samt Belgien och Irland med 14 respektive 22 procent vardera.

Intressant är dock att se om mönstret över olika kategorier är detsamma i Sverige som i de andra länderna. Man kan då notera att:

- för kön är Sverige ett av de få länder – tillsammans med Irland – som har ett högre deltagande bland kvinnor än bland män. I Sverige främst bland något äldre kvinnor i Irland främst bland något yngre kvinnor.

- för ålder är Sverige det land som har sin tyngdpunkt i deltagande i vuxenutbildning förlagd till åldersgrupperna 35–44 och 45–54 år snarare än till åldersgruppen 25–34 år som i de andra länderna.
- i alla länder deltar de anställda i större utsträckning än de arbetslösa i vuxenutbildning. Enda undantaget i detta fall är kvinnorna i Nederländerna.
- deltagandet i vuxenutbildning stiger med få undantag i alla länderna med utbildningsbakgrund, "läsförmåga" och inkomst. I alla dessa avseenden är dock Sverige det land som har den relativt sett jämnaste fördelningen mätt över respektive variabel.
- för utbildningsnivå finns det i ett fall ett land som ligger högre än Sverige vad gäller deltagande i vuxenutbildning och det är Storbritannien där både kvinnor och män med längre högskoleutbildning har ett högre deltagande än sina svenska motsvarigheter.
- för "läsförmåga" kan man på liknande sätt notera att inte mindre än tre länder i vissa fall ligger högre än Sverige på den högsta nivån av läsförmåga och det är Nya Zeeland, Storbritannien och USA.

Vad gäller läsförmåga kan det vara intressant att komplettera med en uppgift från en NUTEK-studie (1999b). I den fann man att trots att den svenska arbetskraften hade en större kompetens mätt med IALS-mått fick inte de svenska anställda större möjligheter att använda sin kompetens i arbetet och vidareutveckla sig än anställda i de andra länderna som ingick i NUTEK:s bearbetning av IALS-data.

Som kommittén konstaterade i SOU 1998:51 kompenseras lönemässigt i Sverige främst arbetslivserfarenhet, därefter formell utbildningsnivå och i tredje hand kompetens/läsförståelse. Samma mönster återfinns i Nederländerna.

Den vanligaste rangordningen är: formell utbildning arbetslivserfarenhet och kompetens/läsförståelse. Den gäller för Belgien, Kanada, Polen, Schweiz och Tyskland. USA och Storbritannien har rangordningen: formell utbildning, kompetens/läsförståelse och arbetslivserfarenhet. Endast i Irland kommer kompetens/läsförståelse först följt av utbildning och arbetslivserfarenhet (OECD, 1997).

Scenarier

Låt oss avsluta med ett par scenarier som belyser vilka krav som kan komma att ställas på arbetskraften i Sverige i framtiden. NUTEK har utarbetat två scenarier – ett huvudalternativ och ett snabbtillväxtalternativ – för näringslivet (exklusive offentlig sektor) år 2010 (NUTEK, 1999b). I huvudalternativet antas världsmarknaden utveckla sig i enlig-

het med mer långsiktiga trender, dvs. växa med 5,5 procent per år, medan den i snabbtillväxtalternativet antas fortsätta öka som under de senaste åren, dvs. med 6,5 procent per år. I snabbtillväxtalternativet antas man dessutom få ett större arbetskraftsutbud i Sverige och en snabbare investerings- och teknikutveckling än i huvudalternativet. BNP växer med 2,6 procent per år i huvudalternativet och 3,1 procent i snabbtillväxtalternativet.

Arbetslösheten (andelen öppet arbetslösa och i arbetsmarknadspolitiska åtgärder som andel av arbetskraften) reduceras i det första alternativet från 14 procent år 1995 till 9 procent år 2010 och i det andra alternativet till 5 procent.

Båda alternativen innebär i stort en förskjutning av produktionen från kapital- och arbetsintensiva sektorer till kunskapsintensiva sektorer – kunskapsintensiv industri och kunskapsintensiva tjänster. Till detta kommer att även de arbetsintensiva tjänsterna ökar i omfattning. I utbildningstermer förutses en fortsatt minskning i efterfrågan på personer med enbart grundskoleutbildning (från 30 procent år 1995 till 18 procent år 2010 i huvudalternativet) medan efterfrågan i stort sett ökar när det gäller alla andra grupper. Särskilt gäller det tekniker, framförallt högskoleingenjörer, och IT-utbildade. Även ekonomer och jurister och personer med kort högskoleutbildning efterfrågas i större utsträckning än tidigare. Andelen med längre högskoleutbildning förväntas stiga i näringslivet från omkring 7 procent år 1995 till ungefär 12 procent år 2010.

Lägger man till den offentliga sektorn framträder även en tydligt ökad efterfrågan på välutbildad personal inom undervisning, vård och omsorg i framtiden (Arbetsmarknadsstyrelsen, 1998c).

Sammanfattningsvis

Generell sett är kompetensnivån och den formella utbildningsnivån, mätt med internationella mått, hög i den svenska befolkningen. Till svagheter hör den längre högskoleutbildningen särskilt i den yngre delen av befolkningen och i arbetskraften.

Upp till sex års ålder är studiedeltagande relativt lågt i Sverige. I åldersklasserna 7–18 är det mycket högt, i åldersklasserna 19–22 relativt lågt för att sedan stiga och för dem som är 30 år och äldre vara bland de allra högsta.

Deltagandet i vuxenutbildning är inte bara mycket högt i Sverige utan också mycket jämnt fördelat jämfört med andra länder.

I framtiden förväntas arbetsmarknadens efterfrågan på personer med enbart grundskoleutbildning att fortsätta att minska i Sverige medan

efterfrågan antas öka i stort sett när det gäller alla andra grupper. Särskilt gäller det tekniker, högskoleingenjörer och IT-utbildade men även ekonomer, jurister och personer med kort högskoleutbildning. Andelen med längre högskoleutbildning förväntas stiga i näringslivet från omkring 7 procent år 1995 till ungefär 12 procent år 2010. Till detta kommer ett förväntat behov av välutbildad personal för vård, omsorg och undervisning.

3.4 Sammanfattning och diskussion

3.4.1 Sammanfattning

Den utveckling som allmänt skisserats är en global tillväxt i en kunskaps- och nätverksbaserad konkurrensökonomi. Den typen av utveckling ställer den nationella politiken inför nya utmaningar. Det gäller dels att skapa en miljö inom landet som är attraktiv för såväl stora som små kunskapsföretag dels att hantera tendenser till växande inrikespolitiska spänningar – regionalt växande klyftor, polarisering på arbetsmarknaden och minskad trygghet i arbetslivet. I båda dessa perspektiv förväntas utbildningspolitiken spela en viktig roll.

Många länder har börjat diskutera en omläggning av utbildningspolitiken till en politik för livslångt lärande. Sverige har kommit relativt långt i detta avseende och kan till skillnad från många andra länder bygga vidare på en sedan tidigare välutvecklad vuxenutbildning.

Kompetensnivån i Sverige

Generellt sett är kompetensnivån och den formella utbildningen hög i den svenska befolkningen.

Upp till sex års ålder är studiedeltagande relativt lågt i Sverige men i åldersklasserna 7–18 år är det mycket högt. I åldersklasserna 19–22 år är det igen relativt lågt för att sedan stiga och i åldern 30 år och därutöver vara bland de allra högsta.

I ett OECD-perspektiv har Sverige bedömts göra mycket för att underlätta övergången till arbetsmarknad och vidareutbildning för ungdomar. Vi har en ungdomsgaranti som innehåller utbildnings- och praktikerbjudanden både före och efter det ungdomarna lämnat skolan. Vi har introducerat dubbel kvalificering i gymnasieskolan och vi har börjat utveckla nya typer av lärlingssystem. Däremot är direktövergången till högskolan relativt låg.

Deltagandet i vuxenutbildning är inte bara mycket högt i Sverige utan också mycket jämnt fördelat jämfört med andra länder. Det gäller exempelvis mellan kvinnor och män, över åldersgrupper, efter utbildningsbakgrund, "läsförmåga" och inkomst. I några enstaka fall ligger dock vissa länder högre än Sverige. Det gäller exempelvis individer med längre högskoleutbildning i Storbritannien och med högsta läsförmåga i Nya Zeeland, Storbritannien och USA.

Ekonomisk avkastning på utbildningsinvesteringar

Många studier, internationella såväl som svenska, visar att avkastningen på utbildningsinvesteringar är låg i Sverige jämfört med andra länder, särskilt för längre högskoleutbildningar och för kvinnor. För svensk del är det dock mycket viktigt att skilja på olika sektorer och utbildningsinriktningar. Avkastningen är högre i privat än i offentlig sektor och internationellt sett riktigt hyfsad för exempelvis ingenjörer, ekonomer och jurister i privat sektor.

Utbildning som satsas på socialt utsatta grupper har ofta gett hög avkastning. Till de svagare grupper, som i Sverige varit särskilt betjänta av exempelvis arbetsmarknadsutbildning, hör bl.a. invandrare, kortutbildade och funktionshindrade.

Hur lönsamhetensutvecklingen för utbildningsinvesteringar på individnivå sett ut i Sverige de senaste åren har varit lite osäkert. Uppenbarligen sjönk avkastningen på utbildningsinvesteringar under 1960-, 1970- och 1980-talen men började sedan stabilisera sig tills sysselsättningskrisen kom i början på 1990-talet då den antagligen föll. Det finns dock tecken som tyder på att avkastningen på utbildningsinvesteringar sedermera stigit och i alla fall ligger högre 1995 än 1990. Detta gäller framför allt för privat sektor och för naturvetare och tekniker (både med kortare och längre högskoleutbildning) men även för forskarutbildade.

Den senaste uppdateringen när det gäller svensk avkastning på utbildningsinvesteringar i internationellt perspektiv avser längre högskoleutbildningar 1995. Den "samhälleliga" avkastningen i Sverige ligger mycket lågt för kvinnor och på mer genomsnittlig nivå för män. Även i fråga om "statsfinansiell" avkastning ligger Sverige lågt, t.o.m. lägst bland de sju länder som jämförs och det både för kvinnor och män. Den "privata" avkastningen kunde p.g.a. dataproblem inte beräknas i den aktuella studien men en avkastning på minst 7 procent för kvinnor och minst 9 procent för män impliceras.

För svensk del bör tilläggas att den låga samhälleliga avkastningen bl.a. förklaras av den komprimerade löneskalan i Sverige. Om lönen

(bruttolön inklusive arbetsgivaravgifter) inte är kopplad till individens produktivitet kommer man inte så nära den samhälleliga avkastningen genom att göra kalkyler på löneskillnader mellan utbildningsgrupper. Att den samhälleliga avkastningen är låg för kvinnor i Sverige kan snarare bero på problem på arbetsmarknaden än på kvinnors förmåga att tillgodogöra sig utbildning.

Arbetsmarknadens behov av kompetens

Sverige har många företag och arbetsställen med en modern arbetsorganisation. I en nordisk jämförelse visade sig nästan 40 procent av de undersökta arbetsställena i Sverige ha en kompetensutvecklingsplan för samtliga anställda och ca 13 procent av arbetsställena var s.k. front-runners, dvs. de kunde klassificeras som moderna och flexibla organisationer. På dessa områden låg Sverige näst högst (efter Norge) respektive högst (nära följt av Finland) i den nordiska jämförelsen. I Sverige låg produktivitetsskillnaden mellan s.k. front-runners och andra företag på ca 20 procent. Till de faktorer som karaktäriserar företag och arbetsställen som är flexibla hör att personalen har en hög utbildningsnivå.

Sverige har en något mer kunskapsintensiv inriktning på sin ekonomi än vad de jämförda OECD-länder har. Om vi skulle ha samma andel högskoleutbildade som de åtta aktuella OECD-länderna i respektive bransch skulle vi behöva 640 000 fler individer med högskoleutbildning varav hälften med lång högskoleutbildning.

Trots att den svenska arbetskraften hade en större kompetens mätt med IALS-mått visar en studie att svenska anställda inte fick större möjligheter att använda sin kompetens i arbetet och vidareutveckla sig än anställda i andra länder.

Enligt en internationell jämförelse kompenseras lönemässigt främst arbetslivserfarenhet i Sverige, därefter formell utbildningsnivå och först i tredje hand kompetens. Den vanligaste rangordningen i andra länder är: formell utbildning, arbetslivserfarenhet och kompetens. USA och Storbritannien har rangordningen: formell utbildning, kompetens och arbetslivserfarenhet.

Framtidsperspektiv

I framtiden förväntas arbetsmarknadens efterfrågan på personer med enbart grundskoleutbildning fortsätta att minska i Sverige medan efterfrågan antas öka i stort sett när det gäller alla andra utbildningsgrupper.

Särskilt handlar det om tekniker, högskoleingenjörer och IT-utbildade men även ekonomer, jurister och personer med kort högskoleutbildning. Andelen högskoleutbildade i näringslivet förväntas stiga från omkring 7 procent år 1995 till ungefär 12 procent år 2010. Läger man till den offentliga sektorn framträder även en tydligt ökad efterfrågan på välutbildad personal inom undervisning, vård och omsorg i framtiden.

3.4.2 Diskussion

Forskningsresultat och utbildningsindikatorer ger inte några entydiga svar på frågor om vad som bör göras utbildningspolitiskt. Ändå är det naturligtvis viktigt att även fortsättningsvis följa den internationella händelseutvecklingen och landvinningarna på forskningsfronten. I det senare avseendet kommer förhoppningsvis också utvärderingen av Kunskapslyftet att ge viktiga bidrag framöver.

Självklart är att det är ekonomiskt fördelaktigt att satsa där avkastningen är störst. Detta betyder dock olika saker i olika länder beroende på utvecklingsnivå och utbildningssystemets struktur. Hur mycket ska man satsa på att höja befolkningens utbildningsnivå? Handlar det om utbildning på högre nivåer eller på lägre nivåer? Om baskompetens eller spetsutbildning? Satsningar på ungdomar eller äldre? På kvinnor eller män? Utbildningar för privat eller offentlig sektor? Utbildning på arbetsplatser eller i skola?

Mot bakgrund av den internationella utvecklingen, föreliggande forskningsresultat och Sveriges läge i förhållande till andra länder kan det dock vara befogat att ta upp följande diskussioner:

- Att satsa mer, inte minst kvalitativt, på socialt utsatta grupper – barn, invandrare, funktionshindrade och kortutbildade.

Samhällsekonomiskt verkar satsningar på dessa områden motiverade. De är också i högsta grad berättigade ur ett demokratiskt och rättviseperspektiv.

Att, som kommittén påpekade i sitt första delbetänkande (SOU 1996: 27), fortfarande vissa ungdomar lämnar grundskolan utan fullständig grundskolekompetens är ett misslyckande för skolan och helt oacceptabelt. Korrigerande åtgärder måste sättas in för att intentionerna om en god utbildning för alla elever både i grund- och gymnasieskolan ska förverkligas. På detta område behövs en förenad kraftansträngning på nationell och kommunal nivå.

Av liknande skäl är det viktigt att även vuxna få tillgång till utbildning på grundskole- och gymnasienivå.

- Att öka ungdomarnas direktövergång till högskolan (till såväl kortare som längre högskoleutbildningar) eller annan vidareutbildning.

På detta område ligger vi lågt i Sverige jämfört med andra länder, särskilt när det gäller längre högskoleutbildningar. En förutsättning för att ett ökat deltagande av ungdomar i eftergymnasial utbildning ska ge ett positivt ekonomiskt resultat är naturligtvis att högre utbildning verkligen visar sig vara lönsam. Det finns en del tecken som tyder på det: lägre arbetslöshet och stigande relativa löner för högutbildade.

- Att bättre utnyttja kompetensen i arbetslivet, att öka vuxnas möjligheter att delta i det livslånga lärandet inklusive i utbildning på högskolenivå och i annan vidareutbildning.

Vi har en bredd i arbetskraftens kompetens i Sverige som borde kunna utnyttjas bättre.

Det behövs både fortsatta investeringar i baskompetens (jfr. första punkten ovan), spetsutbildning och högskoleutbildning, såväl kortare som längre (med samma motivering som i andra punkten ovan) för att främja utvecklingen av ett högproduktivt näringsliv. I en internationell jämförelse fattas det många högutbildade i den svenska ekonomin. En förutsättning för att fler individer med bättre utbildning i arbetslivet ska ge positiva ekonomiska effekter är att kompetensen verkligen kommer till användning.

- Att bygga ut högskolan ytterligare.

Om både fler unga och vuxna ska kunna studera på högskolan måste den byggas ut. Det blir en följd av ovanstående punkter.

- Att diskutera hur finansieringen av satsningarna ska fördelas.

Om den samhälleliga avkastningen ligger på en nivå som motiverar utbildningssatsningar men den statsfinansiella avkastningen är lägre än den samhälleliga och den privat högre, kan detta tas som ett tecken på att kostnadsfördelningen borde kunna förskjutas från staten till individerna/arbetsgivarna. På denna punkt behövs mer faktaunderlag än vi har idag men det kan vara viktigt att ändå påbörja den principiella diskussionen om ansvarsfördelningen mellan staten, arbetsgivare, fackföreningar och individer – för ungdomar och vuxna, för anställda, arbetslösa och personer utanför arbetskraften.

- Att diskutera vad som kan göras för att kvinnor ska få bättre ekonomisk utdelning på sina utbildningsinvesteringar.

Hypotesen bakom denna punkt är att kvinnor i Sverige precis som i andra OECD-länder borde kunna få åtminstone lika hög avkastning på sina utbildningsinvesteringar som männen.

Tre viktiga förutsättningar tillkommer för att de ovan antydda satsningarna och diskussionerna ska kunna leda till bra resultat.

För det första måste individerna och företagen kunna bygga sina utbildningsval på ett välunderbyggt informationsmaterial. Information och vägledning måste vara lättillgänglig för individerna där de befinner sig och kunna omsättas i individuella studieplaner. Det handlar dels om information om utbildningar och utbildningsanordnare och kvaliteten hos dessa, dels om vägledning när det gäller att hitta den individuellt mest tillfredsställande utvecklingsvägen givet egna intressen och arbetsmarknadens krav.

För det andra måste alla utbildningar och utbildningsanordnare kvalitetssäkras. Utan ett system för kvalitetssäkring av utbildningsanordnare är det svårt att få fram en kvalitetsutveckling och mekanismer som garanterar jämförbarhet i utbildningsutbudet.

För det tredje är det naturligtvis också viktigt att satsningar kommer igång som leder till att det skapas fler kvalificerade jobb, som ökar efterfrågan på välutbildad arbetskraft och som gör att existerande kompetens bättre tas till vara.

4 Översikt av den kvantitativa utvecklingen av utbildning av vuxna i Sverige

De första åren med Kunskapslyftet har inneburit stora förändringar inom vuxenutbildningsområdet, inte minst ur en kvantitativ synvinkel. Det har dessutom skett en del förändringar inom de regelområden som är aktuella för denna satsning. Inledningsvis ges därför en kort redovisning av de viktigaste regelförändringarna både vad gäller de olika studiestöden och vad gäller statsbidragstilldelningen till kommunerna för Kunskapslyftet. Vidare följer en översiktlig bild av de volymförändringar som skett på hela vuxenutbildningsområdet respektive inom den kommunala vuxenutbildningen. Därefter studeras Kunskapslyftet utifrån prioriterade målgrupper, deltagarnas studiefinansiering och med avseende på olika utbildningsanordnare. Avslutningsvis görs en kort redogörelse för en uppföljning rörande det som hänt den första kullen deltagare i Kunskapslyftet efter ett år.

4.1 Uppdateringar av regler för vuxenstudiestöd och statsbidrag till Kunskapslyftet

4.1.1 De viktigaste regelförändringarna vad gäller vuxenstudiestöd

De studiefinansieringsformer som är aktuella inom vuxenutbildningen är Särskilt utbildningsbidrag, UBS; Särskilt vuxenstudiestöd, SVUX; Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa, SVUXA och studiemedel. För att kunna få UBS krävs att man är minst 25 år och högst 55 år. Dessutom ska man vara berättigad till a-kasseersättning och vara antingen arbetslös eller arbetstagare där arbetsgivaren i stället anställer en långtidsarbetslös. SVUX vänder sig i första hand till vuxenstuderande med

relativt kort tidigare utbildning och består av en bidragsdel och en lånedel. SVUXA är ett vuxenstudiestöd som i mycket liknar SVUX, men som är speciellt avsett för och endast kan sökas av arbetslösa. För närmare detaljer angående UBS och andra studiestöd hänvisas till Kunskapslyftskommitténs tidigare delbetänkande (SOU 1998:51).

Enligt de ursprungliga reglerna lämnades Särskilt utbildningsbidrag för högst 360 dagar för heltidsstudier. Från och med 1 juli 1998 kan denna tid förlängas till högst 600 heltidsdagar (högst 20 heltidsmånader) för den som är arbetslös. Som arbetslös räknas både den som var arbetslös från början och den som varit arbetstagare med Särskilt utbildningsbidrag, men blivit arbetslös när ansökan om förlängd tid ska göras.

För den som studerar på deltid har möjlig tid med UBS förlängts genom att antalet deltidsdagar räknas om till vad de motsvarar i heltidsdagar. Den som haft UBS för halvtidsstudier under 100 dagar anses därmed ha förbrukat 50 dagar av de möjliga 360 respektive 600 dagarna.

Förlängningen av stödet för arbetslösa gäller längst till och med den 30 juni 1999. Detta innebär att endast de som påbörjade sina studier under höstterminen 1997 har möjlighet att utnyttja alla dagar av de 600 möjliga med Särskilt utbildningsbidrag.

Det har också genomförts en del förändringar avseende vilken utbildningsbakgrund och vilka studier som berättigar till Särskilt utbildningsbidrag. Arbetslösa som har en treårig gymnasial utbildning kan beviljas bidraget om de uppenbarligen saknar betyg/kunskaper i kärnämnen. Andra ämnen beaktas därvidlag inte. Dessutom är kurser på folkhögskola som skulle ha berättigat till UBS inom den kommunala vuxenutbildningen stödberättigade även som folkhögskoleutbildning.

Vid urval prioriteras i första hand Särskilt utbildningsbidrag för orienteringskurser och för studier på grundskolenivå. I andra hand beviljas stöd för studier på gymnasienivå. Tidigare fanns tre urvalsgrupper inom den gymnasiala nivån där kombinationen yrkeskurser och vissa kärnämnen prioriterades före studier med enbart yrkeskurser. Numera finns det ingen sådan prioriterad kurskombination för gymnasienivån. I urvalet går den som har ett färre antal terminer i tidigare utbildning före den som har fler terminer. Vid likartad utbildningsnivå och likartad utbildningsbakgrund prioriteras de som varit arbetslösa en längre tid före dem som varit arbetslösa en kortare tid.

När det gäller SVUXA har en större förändring genomförts i det att detta studiestöd också har förlängts. Det kan nu erhållas under två år för studier på gymnasial nivå, och denna förändring gäller utan tidsbegränsning.

4.1.2 Regler för fördelning av statsbidrag till Kunskapslyftet

Statens skolverk har sedan 1 juli 1998 ansvaret för att leda och följa Kunskapslyftet, vilket bland annat innebär att fördela statsbidrag från och med 1999. Denna fördelning av statsbidrag till rikets kommuner sker med stöd av Förordningen (SFS 1998:276) om statligt stöd till särskilda satsningar på utbildning för vuxna. Regeringen har i regleringsbrevet 98-12-17 meddelat föreskrifter och tilldelat Skolverket medel för den särskilda vuxenutbildningssatsningen. Enligt budgetpropositionen för 1999 beräknar regeringen medel för 101 150 årsstudieplatser inom gymnasial vuxenutbildning. Utbildningsplatserna fördelas med hänsyn till arbetslöshet och utbildningsnivå i varje kommun och statsbidraget beräknas utifrån omfattningen och inriktningen av den utbildning som ska genomföras. Hänsyn tas också till de utvecklingsinsatser som planeras för år 1999.

Inför starten av Kunskapslyftet var kommunernas ambitioner mycket höga. Regeringen tillgodosåg kommunernas önskemål och fördelade sammanlagt 104 000 årsstudieplatser. Den utbildningsvolym som Skolverket nu har fördelat för 1999 är alltså något mindre på årsbasis än den som regeringen fördelade under den inledande 18-månadersperioden. Ett antal kommuner fick då möjlighet att genomföra en större utbildningsvolym än vad som motiverades av deras andel av arbetslöshet och utbildningsnivå.

Kommunernas ansökningar för 1999 omfattade totalt ca 120 000 årsstudieplatser. Många kommuner fick därför en något lägre tilldelning av utbildningsplatser än vad de önskat.

För att få del av stödet till Kunskapslyftet ska kommunerna själva fortsätta att finansiera en lika stor omfattning av vuxenutbildning på gymnasienivå, som de bedrev före Kunskapslyftet.

Skolverket har vid den slutliga beräkningen av medel avsatt 24 500 kr för en helårsstudieplats i kurser kategori A (allmänna kurser och orienteringskurser) och 38 500 kr för helårsstudieplats i kurser kategori Y (yrkeskurser). Vissa kurser som tidigare angavs som yrkeskurser har fått ändrad kategorisering. De anges nu som allmänna kurser och exempel på sådana kurser är Företagsekonomi A och Redovisning.

Som villkor för statsbidraget gäller att

1. kommunen under år 1999 sammantaget anordnar och genomför gymnasial vuxenutbildning i den omfattning som minst uppgår till summan av de verksamhetspoäng, med fördelning på kurser i kategori A respektive i kategori Y, som anges i bilagan till Skol-

verkets beslut: *Kunskapslyftet 1999 Volymkrav och statsbidrag per kommun*, och de verksamhetspoäng som ska genomföras i den av Skolverket fastställda basorganisationen.

Om en kommun under det första halvåret inte beräknas genomföra minst hälften av denna verksamhet får Skolverket enligt ovannämnda förordning 30 § omfördela ej utnyttjade medel till kommuner som har genomfört en större verksamhet än den för vilket stödet lämnats.

2. kommunen i övrigt genomför insatser för utveckling av vuxenutbildningen och för information, rekrytering, vägledning eller andra kvalitetshöjande insatser som beskrivits i kommunens ansökan om statsbidrag för Kunskapslyftet år 1999.
3. kommunen medverkar i den särskilda rapportering som avses ske i maj och november 1999 och i övrigt deltar i uppföljning och utvärdering av verksamheten.

I de fall statsbidrag tilldelas två eller flera kommuner gemensamt avser volymkravet kommunernas gemensamma verksamhet. Det är möjligt för en kommun att omfördela medel mellan kursanslagen kategori A och kategori Y genom att använda kvoten mellan statsbidraget för verksamheten i kategori A och kategori Y. Vid omfördelning från kategori A till kategori Y är kvoten 0,64 och från kategori Y till kategori A 1,57.

Vad gäller den grundläggande vuxenutbildningen gäller fortfarande att Skolverket, enligt regleringsbrevet, har att fördela 5 000 platser. Den kommunlista som visar turordningen vid fördelning av stöd justeras fortlöpande utifrån aktuell statistik. Härvidlag tar man hänsyn till bland annat antal arbetslösa, antal invandrare och den allmänna utbildningsnivån i kommunen. För att få tillgång till statsbidrag för grundläggande vuxenutbildning måste kommunerna liksom tidigare först med egna medel utöka den ordinarie verksamheten med 10 procent.

4.2 Volymförändringar inom vuxenutbildningsområdet

4.2.1 Den totala vuxenutbildningsvolymen 1995–1998

Det utbildningsutbud som mött vuxna under de senaste åren har varit omfattande och mycket varierande. I tabell 4.1 ges en sammantagen bild av de ungefärliga storleksordningarna uppdelat på olika utbildningskategorier. Uppgifterna i tabellen grundar sig på skilda sätt att definiera helårsplatser och de har därför omräknats enligt nedanstående beskrivning för att överhuvudtaget göra en jämförelse möjlig. Folkhögskolornas utbildningsvolym mäts i antal deltagarveckor som i sin tur omräknas till årsstudieplatser¹. För kommunal vuxenutbildning betraktas 756 gymnasiepoäng som en helårsplats. De gymnasiepoäng som inläses på Statens skola för vuxna och Sfi:s elevtimmar har på samma sätt omräknas till helårsplatser². På universiteten och högskolorna räknas helårsstudenter utifrån antal högskolepoäng³. Inom arbetsmarknadsutbildningens område räknas ett genomsnittligt deltagarantal på heltid ut, per månad över året. Slutligen kan noteras att personalutbildning räknas i antal utbildningsdagar som sedan omräknas till helårsstudieplatser⁴.

På grund av alla dessa olika volymmått, är de antal helårsplatser som anges i tabell 4.1 inte jämförbara annat än mycket grovt. Förändring över tid inom samma kategori ger däremot en mer korrekt bild av utvecklingen. Beroende på omläggningen från läsårsredovisning till kalenderårsredovisning saknas, i några av de källor som Kunskapslyftskommittén använt, uppgift för några utbildningskategorier för kalenderåret 1996. För år 1996 har därför skattningar gjorts utifrån halvårsstatistik. Detta gäller t.ex. för personalutbildningen. I vissa fall, t.ex. för högskolan, har också uppgifter för 1998 skattats och då utifrån mer

¹ 34 deltagarveckor (inkl. 2 lovveckor), totalt 160 arbetsdagar, beräknas motsvara en årsstudieplats.

² För Sfi finns inget generellt sätt att beräkna helårsplats. För både SSV och Sfi har här använts en analog tillämpning av beräkningssättet för kommunal vuxenutbildning (756 poäng). I antal arbetsdagar innebär detta 180 för kommunal vuxenutbildning, Sfi och SSV.

³ 40 högskolepoäng, vilket motsvarar 200 arbetsdagar, ger en helårsstuderande.

⁴ 260 arbets- och utbildningsdagar ses som en helårsstudieplats både för arbetsmarknadsutbildning och personalutbildning.

preliminära siffror. Mycket av statistikbearbetningen för år 1998 kommer respektive myndighet att redovisa under våren och sommaren 1999. Tabell 4.1 innehåller, slutligen, två olika volymuppgifter för universitet och högskola. Uppgifterna inom parentes anger volym för beräknat antal av alla högskolestuderande som är vuxenstuderande eller s.k. icke-traditionella studenter. För att räknas som icke-traditionell student måste man antingen läsa på deltid, ha gjort ett långt uppehåll i studierna eller ha börjat läsa vid 25 års ålder eller senare. Enligt detta beräkningssätt utgjorde denna grupp ca 47 procent av totalvolymen högskolestuderande hösten 1995 (Brandell, 1998). I volymsumman för tabell 4.1 ingår därför endast den del som räknas som vuxenstuderande.

Trots lite olika mått på årsstudieplats torde ändå kunna konstateras att grundutbildningen inom universitet och högskola är en av de största utbildningskategorierna när det gäller utbildningen av vuxna. Även den kommunala vuxenutbildningen kan räknas bland de största utbildningsanordnarna. Främst beroende på de senaste årens kraftiga tillväxt inom denna skolform framstår kommunal vuxenutbildning till och med som den största enskilda utbildningskategorin. Efter dessa båda större kategorier kommer personalutbildning, arbetsmarknadsutbildning och folkhögskolan där personalutbildningen har den största volymen. Som tämligen små skolformer i sammanhanget framstår både svenska för invandrare och statens skola för vuxna.

Vad gäller folkbildningen i tabell 4.1, redovisas volymen endast för folkhögskolorna. Studieförbundens verksamhet, som också är en del av folkbildningen, är mycket omfattande. Den är dock svårare att uttrycka i någon form av årsstudieplats och har därför inte medtagits.

När man läser tabellen måste man också se utvecklingen i sitt utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska perspektiv. Samtidigt med den volymökning som Kunskapslyftet innebar, togs de statsfinansierade kurserna för arbetslösa bort vilket dämpade den totala effekten. Under samma period gick dessutom volymen för arbetsmarknadsutbildningen ned.

Trots att det kan vara lite vanskligt att jämföra de olika kategorierna över tiden visar tabell 4.1 att den totala volymen av vuxenutbildning grovt räknat har ökat från knappt 400 000 platser 1995/96 till drygt 450 000 kalenderåret 1998. Under denna tidsperiod har alltså utbildningsvolymen ökat med ca 14 procent.

Tabell 4.1 Utbildningsvolym i helårsplatser inom vissa utbildningskategorier studieåret 1995/96 – kalenderåret 1998

	1995/96	1996	1997	1998
Folkhögskolan	34 400	34 000	34 600	34 000
Kommunal vuxenutbildning				
Grundläggande vuxenutb	25 000	25 000	28 900	27 000
Gymnasial vuxenutbildning	75 800	90 300	114 000	142 000
Påbyggnadsutbildning	5 800	4 800	3 800	4 500
Statens skola för vuxna	1 400	2 000	2 450	2 100
Svenska för invandrare	24 400	20 300	14 600	12 500
Universitet och högskola				
Grundutbildning	233 100 (109 600)	234 400 (110 200)	244 200 (114 800)	255 000 (120 000)
Arbetsmarknadsutbildning	45 600	45 600	36 900	41 900
Personalutbildning	75 100	75 900	68 550	67 650
Summa, avrundad	397 000	408 000	418 500	452 000

Anm. För närmare definitioner, se texten.

Källor:

Arbetsmarknadsstyrelsen, 1997, *Arbetsmarknadsverkets årsredovisning 1995/96*. Arbetsmarknadsstyrelsen, 1998, *Arbetsmarknadsverkets årsredovisning 1997*.

Folkbildningsrådet, 1997, *Årsredovisning 1995-1996*. Folkbildningsrådet, 1998, *Årsredovisning 1997*. Folkbildningsrådet, 1999, *Årsredovisning 1998*.

Högskoleverket, 1997, *Årsrapport för universitet och högskolor 1995/96*.

Högskoleverket, 1998, *Årsrapport för universitet och högskolor 1997*.

Lundh A., Muntliga uppgifter. Rektor för Statens skola för vuxna i Härnösand SCB, 1999, Registerutdrag om personalutbildning 1997 och 1998, Lennart Forssén. SCB, 1996, *Personalutbildning 1995 och 1996*, Statistiska meddelanden. SCB, 1998, *Statistiska meddelanden*, U 22 SM 9801.

Skolverket, 1997, *Skolan i siffror 1997: Del 1. Betyg och utbildningsresultat*.

Rapport nr 128. Skolverket, 1997, *Skolan – Jämförelsetal för skolhuvudmän*.

Rapport nr 134. Skolverket, 1998, *Skolan i siffror 1998: Del 1. Betyg och utbildningsresultat*. Rapport nr 142. Skolverket, 1998, *Skolan i siffror 1998: Del 2. Elever och lärare*. Rapport, nr 148. Skolverket, 1999, *Första året med Kunskapslyftet*. Delrapport nr 3.

Statens skola för vuxna i Härnösand, 1997, *Årsredovisning 1995/96*.

Statens skola för vuxna i Norrköping, 1997, *Årsredovisning 1995/96*. Statens skola för vuxna i Norrköping, 1999, *Årsredovisning 1998*.

4.2.2 Utbildningsvolymen inom kommunal vuxenutbildning under 1990-talet

Under 1990-talet har olika satsningar gjorts på kommunal vuxenutbildning. Innan Kunskapslyftet fanns t.ex. ett särskilt statsbidrag till kurser för arbetslösa. För att få en sammantagen bild av hur den kommunala vuxenutbildningen har ökat under 1990-talet kan man, trots förändringar i statistikredovisning genom åren, jämföra antalet studerande. Detta ger visserligen ett grovt mått, men tendensen är tydlig. Tabell 4.2 visar utvecklingen i avrundade absoluta tal, men även hur andelen gymnasial utbildning växer över tiden.

Tabell 4.2 Antal studerande i kommunal vuxenutbildning, grundläggande- och gymnasial nivå samt påbyggnadsutbildning, inklusive Kunskapslyftet, mätvecka 41/42

År	Antal studerande	Andel gymnasial nivå, %
1990	125 200	51
1991	129 800	54
1992	137 800	58
1993	140 650	66
1994	146 500	71
1995	156 000	74
1996	174 450	76
1997	221 500	80
1998	237 350	84

Källor: SCB, 1995, Vuxenutbildningen vecka 41 1993, *Statistiska meddelanden*, U 30 SM 9501. Skolverket, 1995, *Skolan i siffror Del 1*. Rapport nr 74. Skolverket, 1998, *Skolan i siffror: Del 2*. Rapport nr 148. SCB, 1998, Databas, mätvecka 42.

Antalet studerande inom kommunal vuxenutbildning har ökat markant under de senaste åren. Sedan 1990 är ökningen nästan 90 procent. Denna förändring har nästan uteslutande skett på gymnasial nivå. Sedan 1992 har antalet studerande på grundläggande nivå minskat från 43 000 till 36 000 år 1997. Antalet studerande inom påbyggnadsutbildning var relativt högt 1992, ca 15 000. Fem år senare, 1997, har siffran sjunkit till under hälften, ca 7 000. Samtidigt som den totala volymen ökat har även andelen heltidsstuderande ökat under de senaste åren. Dessutom har också antalet kurser per studerande ökat från 3,5 kurser per elev hösten 1994 till 4,5 kurser per elev hösten 1997. Detta faktum gör att ökningen

i helårsstuderande är större än vad tabellen antyder. Sålunda kan man konstatera att det utan tvivel skett en kraftig ökning av den kommunala vuxenutbildningen under 1990-talet.

I de fall några siffror inte helt överensstämmer mellan tabellerna i detta kapitel, beror detta på att olika källor från olika tidpunkter ibland har använts. Dessutom använder källorna ibland olika klassningssätt; t.ex. kan en elev räknas endast en gång, oavsett om eleven studerat på flera nivåer, som i tabell 4.2 eller räknas flera gånger om han eller hon studerat på både grundläggande och gymnasial nivå, som i tabell 4.3.

4.3 Kunskapslyftet och den kommunala vuxenutbildningen

4.3.1 Om statistikällorna

Den statistik som stått Kunskapslyftskommittén till förfogande är av skiftande ursprung och kvalitet. Statens skolverk samlar statistisk information om vuxenutbildningen både sett över hela terminer och under en särskilt utvald mätvecka under hösten.

Genom regeringsbeslut, 1997-06-12, har Skolverket fått i uppdrag att följa och halvårsvis rapportera om Kunskapslyftet. Den rapport som kom i december 1997, delrapport 1, grundades på data om Kunskapslyftet insamlade under den särskilt utvalda mätveckan, vecka 42, 1997. I maj 1998 kom delrapport 2 som behandlade hela hösten 1997. Samma data om Kunskapslyftet, som delrapport 1 behandlade, har även insamlats från vecka 42, år 1998, men dessa har Skolverket valt att inte bearbeta. I stället presenterade man i januari 1999 en rapport, delrapport 3, som sammanställer och jämför siffrorna för hösten 1997 och våren 1998. Några siffror som skulle kunna ge information om hösten 1998 finns därför ännu inte i Skolverkets rapportering. Senare under år 1999 kommer Skolverket att ge ut en rapport om hela hösten 1998.

I delrapport 3 redovisas verksamheten i den totala gymnasiala vuxenutbildningen, dvs. verksamhet inom såväl Kunskapslyftet som kommunalt finansierad gymnasial verksamhet. Skolverket har valt att inte särredovisa Kunskapslyftet med hänvisning till främst tre orsaker. Som huvudorsak anförs att kvaliteten i uppgiftslämnandet från kommunerna är sådan att ett särskiljande skulle kunna vara missledande. I många kommuner är det förenat med stora svårigheter att särskilja Kunskapslyftsstuderande från deltagare i den ordinarie kommunala vuxenutbildningen. Vidare menar Skolverket att då man i ett längre perspektiv har

målsättningen att integrera Kunskapslyftet med den övriga vuxenutbildningen kan ett särskiljande i uppföljningen leda till att skillnader förstärks snarare än minskas och att integreringen därmed försvåras. Slutligen menar Skolverket att en särredovisning inte heller motiveras utifrån statsbidragstilldelningen eftersom det för den endast krävs en rapportering om den totala gymnasiala vuxenutbildningen från vilken kommunens fastställda basorganisation sedan avräknas.

I stora delar utgår Skolverkets statistikredovisning från kursdeltagare eller verksamhetspoäng. Då man ska beskriva Kunskapslyftet utifrån ett utbildningspolitiskt och samhällsekonomiskt perspektiv är det ofta bättre att utgå från studerande. Eftersom Skolverkets rapportering i stora delar inte har denna ansats har målgruppsredovisningen fått kompletteras med grundstatistik i databasform direkt från SCB. På detta sätt kan Kunskapslyftskommittén visa utvecklingen åren 1997 och 1998 även ur ett mer individrelaterat perspektiv.

Även det insamlade materialet för mätveckan hösten 1998 har av Kunskapslyftskommittén direktrekvirerats i databasform från SCB. På detta sätt kan man i viss utsträckning få en kompletterande bild av hösten 1998 jämfört med hösten 1997. Datamaterialet har inlämnats av kommunerna som en del av datainsamlingen till Skolverkets ordinarie uppföljning av kommunal vuxenutbildning och omfattar verksamhet som pågick den 15 oktober 1997 respektive den 15 oktober 1998. Denna s.k. mätveckostatistik är, som ovan noterats, behäftad med vissa osäkerheter vad gäller siffrornas kvalitet. Därför ska man inte fästa alltför stor vikt vid absoluta siffror. Om man däremot jämför siffror från två olika mätveckor torde dock bilden av tendenser, fördelningar och utvecklingsriktningar blir trovärdig.

I avsnitten 4.4.3 och 4.4.4, och i viss mån även avsnitten 4.4.1 och 4.4.2, kompletteras eller ersätts ovanstående källor av material från de fristående nationella utvärderarna. Den kommunala vuxenutbildningen jämförs i dessa avsnitt även med exempelvis arbetsmarknads- och folkhögskoleutbildning.

Redovisningen nedan följer i möjligaste mån källorna i kronologisk ordning, men eftersom statistiken från mätveckorna av nödvändighet endast bör jämföras med varandra har dessa båda källor sammanhållits i texten.

4.3.2 Kvantitativa förändringar 1997–1998

Omfattningen av studierna i kommunal vuxenutbildning ökade kraftigt från hösten 1997 till våren 1998. Antalet heltidsplatser i den totala kommunala gymnasiala vuxenutbildningen steg från ca 114 000 hösten 1997 till drygt 140 000 våren 1998, vilket är en ökning med ca 25 procent. Att det skett en tillväxt kan noteras oberoende av om man räknar omfattningen i verksamhetspoäng, antal studerande, antal kursdeltagare eller antal kurser per elev. Orsakerna till ökningarna är flera. Kommunerna behövde en del av hösten 1997 på sig för att bygga upp strukturer, rutiner och liknande i samband med Kunskapslyftets start i juli 1997. Detta ledde till att all undervisning inte kom i gång i full omfattning under den första terminen. I och med den omfördelning av platser som skedde mellan kommunerna i slutet av hösten 1997 kunde ökningen fortsätta ytterligare. Våren innehåller dessutom fler kursveckor än hösten.

Det totala antalet verksamhetspoäng motsvarar ca 90 procent av avtalad volym för Kunskapslyftet och kommunalt finansierad gymnasial verksamhet för hösten 1997 och våren 1998. Data från mätveckan under hösten 1998 tyder på att volymen för de första 18 månaderna, genomförts till nära 100 procent.

Tabell 4.3 visar antalet studerande inom den kommunala vuxenutbildningen uppdelat på Kunskapslyftsstuderande och den kommunala basorganisationen. Med den kritiska hållningen till jämförelser mellan absoluta tal i minnet, kan ändå några slutsatser dras.

Den gymnasiala delen av vuxenutbildningen uppvisar en kraftig tillväxt samtidigt som den grundläggande delen minskar, inte minst kommunernas egenfinansierade grundläggande utbildning. Av tabell 4.3 kan man också utläsa att Kunskapslyftet ökat sin kvantitet av gymnasial utbildning markant och att den kommunala basorganisationen minskat sin mängd av grundläggande vuxenutbildning. Den totala volymen av kommunal vuxenutbildning, inklusive Kunskapslyftet, men exklusive påbyggnadsutbildning, är i runda tal för oktober 1997, 221 000 studerande. Motsvarande siffra för oktober 1998 är 233 000, vilket innebär en ökning med drygt 5 procent.

Tabell 4.3 Antalet studerande på olika nivåer av kommunal vuxenutbildning (exkl. påbyggnadsutbildning), mätveckan i oktober 1997 och 1998

Antal studerande	1997, v 42	1998, v 42
<i>Gymnasial vuxenutbildning</i>		
Kunskapslyftet	106 500	130 000
Basorganisationen	78 500	69 500
Totalt	185 000	199 500
<i>Grundläggande vuxenutbildning</i>		
Kunskapslyftet	13 300	13 000
Basorganisationen	22 700	20 500
Totalt	36 000	33 500

Källa: Skolverket, 1997, *Kunskapslyftet - en verksamhetsuppföljning*. SCB, 1998, Databas, mätvecka 42.

Vid fördelningen av statsbidrag till Kunskapslyftet skiljer man på olika typer av kurser; allmänna kurser, yrkeskurser och orienteringskurser. Tabell 4.4 utgår från denna uppdelning och beskriver situationen under läsåret 1997–1998 för hela den totala kommunala vuxenutbildningen på gymnasienivå. Fördelningen mellan de tre kursstyperna var följande:

Tabell 4.4 Fördelning av kursdeltagare och verksamhetspoäng på kursstyper, kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå, hösten 1997 och våren 1998, procent

Kurstyp	Andel kursdeltagare		Andel verksamhetspoäng	
	Hösten 1997	Våren 1998	Hösten 1997	Våren 1998
Allmänna kurser	55	52	57	53
Yrkeskurser	43	46	39	43
Orienteringskurser	2	2	4	4

Källa: Skolverket, 1999, *Första året med Kunskapslyftet*, Dnr 97:1646.

En tydlig tendens till en ökad andel yrkeskurser kan avläsas. Räknat på andel kursdeltagare var ökningen 3 procentenheter. I motsvarande grad

kan en minskning i allmänna kurser konstateras, medan orienteringskurserna däremot behåller sin andel. En förklaring till ökningen av andelen yrkeskurser är att det tidigare kravet på en kombination med kärnämne för att få UBS numera är borttaget. Därmed underlättas rekryteringen eftersom den studerande kan påbörja sina studier med enbart yrkesämnen.

Tabell 4.5 visar hur olika ämnen inom kommunal vuxenutbildning förändras vad gäller andel av verksamhetspoängen mellan hösten 1997 och våren 1998. I ämnesgruppen Övrigt redovisas ett 1000-tal olika kurser. Bland annat återfinns en stor del av yrkeskurserna inom denna ämnesgrupp som i övrigt upptas av ämnen som t.ex. hälsa, biologi, redovisningskunskap samt folkhögskolekurser. Tabell 4.5 summerar inte 100 procent eftersom endast de ämnen medtagits i denna tabell som uppvisar de mest intressanta förändringarna.

Tabell 4.5 Fördelning av verksamhetspoängen på ämnesgrupper, kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå, hösten 1997 och våren 1998

Ämnen, vissa utvalda	Andel av verksamhetspoäng, procent		
	Hösten 1997	Våren 1998	Diff.
Datakunskap	11,1	13,4	+2,3
Matematik	12,2	11,0	-1,2
Svenska/ Svenska som andraspråk	11,3	10,7	-0,6
Tyska	1,6	1,3	-0,3
Engelska	8,4	7,6	-0,8
Övrigt	14,7	15,9	+1,2

Källa: Skolverket, 1999, *Första året med Kunskapslyftet*, Dnr 97:1646.

Andelen datakurser har ökat med över 2 procentenheter. De ovan redovisade språkkurserna tillsammans med övriga språk uppvisar däremot en minskning med 2 procentenheter. Gruppen Övrigt ökar med drygt en procentenhet. Här kan man förmoda att det främst är yrkeskursernas ökning som slår igenom. Räknat på procentuell förändring i antal verksamhetspoäng mellan hösten 1997 och våren 1998 är trenden ännu tydligare. Datakunskap och Övrigt ökar med över 50 respektive 35 procent. Även omsorgsämnen uppvisar en kraftig ökning, i genomsnitt 30 procent, samtidigt som flera av språken sackar efter.

Andelen lokala kurser ökade markant mellan hösten 1997 och våren 1998. Av de genomförda verksamhetspoängen stod de lokala kurserna

för 9 procent våren 1998, vilket är en ökning med 70 procent jämfört med hösten 1997.

4.4 Målgrupperna

De grupper som vuxenutbildningssatsningen riktar sig till är främst de med kort formell utbildning och bland dem särskilt de som är arbetslösa. Till dessa huvudgrupper kommer det särskilda utbildningsbidragets prioriterade åldersgrupp 25–55 år samt jämställdhetsaspekten vad avser fördelningen mellan kvinnor och män.

Bland de grupper med kort formell utbildning och hög arbetslöshet som har svårt att komma in på arbetsmarknaden är invandrare och människor med funktionshinder överrepresenterade. Därför är det också av intresse att se hur invandrarna tar del i utbildningssatsningen. När det gäller människor med funktionshinder hänvisas till kapitlen 8–16 i del II.

4.4.1 Åldersfördelningen

Tabell 4.6 visar antal och andel studerande inom kommunal vuxenutbildning för tiden våren 1997 till hösten 1998, där siffrorna för hösten 1998 är hämtade från mätveckostatistiken. Dessa siffror har också gråmarkerats därför att de inte direkt kan jämföras med terminsstatistiken. De studerande har indelats i tre åldersgrupper där en grupp är studerande under 25 år och en annan grupp upptas av studerande i åldern 25–55 år. Gruppen 25–55 år motsvarar den prioriterade gruppen för det Särskilda utbildningsbidraget, UBS. Den tredje gruppen utgörs av studerande över 55 år.

Andelen studerande under 25 år minskar inom både grundläggande och gymnasial nivå. Andelen på grundläggande nivå för våren 1997 var 17 procent och till våren 1998 har den sjunkit till 14 procent. För gruppen på gymnasial nivå minskar andelen från 33 procent våren 1997 till 24 procent våren 1998. En liten andelsmässig ökning kan noteras för mätveckan hösten 1998. I absoluta tal handlar det snarare om att antalet ligger still.

Inom åldersgruppen 25 till 55 år på grundläggande nivå ökar andelen studerande från 80 procent till 84 procent mellan åren 1997 och 1998. I absoluta tal ökade antalet studerande i denna åldersgrupp inom grundläggande vuxenutbildning från 27 500 studerande våren 1997 till 29 500 hösten 1997. Ökningen fortsatte under våren 1998 till 31 000 studerande.

Tabell 4.6 Antal och andel studerande inom grundläggande och gymnasial kommunal vuxenutbildning fördelat på åldergrupper, våren 1997–mätveckan hösten 1998

Ålder	Vår 1997		Höst 1997		Vår 1998		v. 42, 1998	
	Grundl. Antal	%	Grundl. Antal	%	Grundl. Antal	%	Grundl. Antal	%
-25	6 000	17	6 000	16	5 000	14	4 700	14
25-55	27 500	80	29 500	81	31 000	84	28 000	84
55-	1 000	3	1 000	3	1 000	2	800	2
S:a	34 500	100	36 500	100	37 000	100	33 500	100
	Gymn. Antal	%	Gymn. Antal	%	Gymn. Antal	%	Gymn. Antal	%
-25	44 000	33	56 000	30	50 500	24	50 500	25
25-55	86 500	66	128 000	69	156 500	75	146 000	73
55-	1 500	1	2 000	1	3 000	1	3 000	2
S:a	132 000	100	186 000	100	210 000	100	199 500	100

Källa: SCB, 1998, Databas, *Vuxenutbildning 1995-98*.

På gymnasial nivå inom gruppen 25–55 visar statistiken en tydlig andelsmässig ökning under hela tidsperioden. I absoluta tal var antalet studerande 86 500 under våren 1997, vilket utgjorde två tredjedelar av alla studerande inom den kommunala vuxenutbildningen. Hösten 1997, då Kunskapslyftsplatserna tillkom, uppgick summan till 128 000 studerande vilket motsvarar 69 procent av alla studerande på gymnasial nivå. Under våren ökade den siffran till 75 procent eller 156 500 studerande. Mätveckan hösten 1998 antyder att denna andel minskar något till 73 procent.

Inom båda nivåerna ligger andelen studerande i åldersgruppen över 55 år på endast några få procent. Inom grundläggande vuxenutbildning utgjorde denna åldersgrupp mellan två och tre procent under de undersökta åren. På gymnasial nivå ligger andelen i stort sett konstant på en procent.

Tabell 4.7 visar åldersfördelningen utifrån siffror från mätveckostatistiken både för hösten 1997 och för hösten 1998 gällande *Kunskapslyftet*. Under hösten 1997 var en dryg fjärdedel, 26 procent, av de studerande på gymnasienivå under 25 år. Knappt tre fjärdedelar, 73 procent, låg inom intervallet 25–55 år. Ett år senare, hösten 1998, var fördelningen lite annorlunda. Då var andelen av Kunskapslyftseleverna på

gymnasienivå under 25 år 18 procent och andelen i intervallet 25–55 år, 81 procent.

På grundläggande nivå ligger fördelningen konstant mellan de båda mätpunkterna. Av antalet studerande upptar åldersgruppen under 25 år 6 procent och åldersgruppen 25–55 år drygt 90 procent.

Tabell 4.7 Antal och andel studerande inom Kunskapslyftet, grundläggande och gymnasial nivå, fördelat på åldersgrupper, mätveckan hösten 1997 och mätveckan hösten 1998

Ålder	v. 42, 1997		v. 42, 1998	
	Grundl. Antal	%	Grundl. Antal	%
-25	800	6	750	6
25-55	12 200	92	12 000	92
55-	300	2	250	2
S:a	13 300	100	13 000	100
	Gymn.		Gymn.	
	Antal	%	Antal	%
-25	28 000	26	22 800	18
25-55	77 500	73	105 800	81
55-	1 000	1	1 400	1
S:a	106 500	100	130 000	100

Källa: Skolverket, 1997, *Kunskapslyftet 1997. En verksamhetsuppföljning*, Dnr 97:1646. SCB, 1998, *Databas, mätvecka 42 1998*.

När det gäller beskrivning av åldersfördelningar måste man ta hänsyn till att många personer studerar en längre tid under vilken deras ålder ökar. Detta kan leda till att den faktiska ökningen av en viss åldersgrupp egentligen är mindre än vad statistiken antyder. Mellan åren 1997 och 1998 förlängdes UBS med ett år, vilket ledde till att det blev vanligare att fortsätta att studera även ett andra år.

Utifrån den tillgängliga statistiken, som redovisas i tabell 4.6 och 4.7, har det inte gått att exakt beräkna hur stor andel av ökningen som kan hänföras till vanlig åldersökning. Skolverket har i sin redovisning däremot hanterat ett liknande problem enligt följande.

I Skolverkets tredje rapport om Kunskapslyftet och den kommunala vuxenutbildningen, där man redovisar åldersfördelning i över eller under 30 år, antog Skolverket, avseende den genomförda verksamhetspoängen

inom den totala gymnasiala vuxenutbildningen, att en minskning inom gruppen under 30 år på drygt 6 procentenheter, till knappt 4 procentenheter berodde på att en del av 29-åringarna från en termin till nästa blivit 30 år och därför kom att räknas i annan åldersgrupp. I detta fall stod den reella ökningen av andelen verksamhetspoäng i åldersgruppen över 30 år alltså för något mindre än hälften av den uppmätta förändringen. Även om detta jämförelsefall handlade om en annan åldersgräns och om andel av verksamhetspoängen i stället för antal studerande, torde man i huvudsak kunna använda detta beräkningssätt även på siffrorna i tabellerna 4.6 och 4.7. Med en analog tillämpning skulle man därför, i stället för en ökning på 9 procentenheter inom gruppen 25–55 år på gymnasial nivå mellan våren 1997 och våren 1998, enligt tabell 4.6, åtminstone kunna hänföra 4 procent till en faktisk ökning av antalet studerande i denna åldersgrupp.

Vad gäller olika *ämnesgrupper* redovisar Skolverkets tredje delrapport utvecklingen utifrån åldergrupperna över och under 30 år. Enligt denna rapport minskande andelen kursdeltagare under 30 år i ämnen som administration, företagsekonomi och datakunskap med 7 procent mellan hösten 1997 och våren 1998. De ämnen som hade hög andel kursdeltagare under 30 år var bl.a. fysik, historia och kemi. Mycket av detta kan förklaras med att både fysik och kemi utgör kompletteringsämnen för särskild behörighet till högskolestudier. Ren konkurrenskomplettering – uppläsning av ämnen i syfte att höja sitt snittbetyg – kan vara en annan förklaring till den höga andelen yngre kursdeltagare.

4.4.2 Könsfördelningen

Andelen kvinnor på grundläggande kommunal vuxenutbildning ligger strax under två tredjedelar. En jämförelse mellan åren 1997 och 1998 visar en svag ökning av andelen kvinnor (se tabell 4.8). Under våren 1997 utgjorde kvinnorna 64 procent (22 000). Ett år senare var de 65 procent (24 000) och siffrorna från mätveckan i oktober 1998 antyder att andelen ökat till 66 procent.

På gymnasienivå är andelen kvinnor högre och ligger grovt räknat på två tredjedelar. Denna andel ligger i stort sett konstant över tiden. Under våren 1997 utgjorde kvinnor inom gymnasial kommunal vuxenutbildning 66 procent (87 000). Till hösten 1997, då Kunskapslyftet inleddes, ökade andelen kvinnor något till 67 procent (124 500). Under våren 1998 ökade det absoluta antalet till 138 000, men andelen kvinnor var ändå tillbaka på 66 procent. Siffrorna från mätveckan 1998 antyder att andelen kvinnor har ökat till 68 procent.

Tabell 4.8 Könsfördelning inom kommunal vuxenutbildning, grundläggande och gymnasial nivå, våren 1997–mätveckan hösten 1998

	Vår 1997		Höst 1997		Vår 1998		v.42, 1998	
	Grundl. nivå		Grundl. nivå		Grundl. nivå		Grundl. nivå	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
Kvinnor	22 000	64	23 500	64	24 000	65	22 000	66
Män	12 500	36	13 000	36	13 000	35	11 500	34
S:a	34 500	100	36 500	100	37 000	100	33 500	100
	Gymnasial nivå		Gymnasial nivå		Gymnasial nivå		Gymnasial nivå	
	antal	%	antal	%	antal	%	antal	%
Kvinnor	87 000	66	124 500	67	138 000	66	136 000	68
Män	45 000	34	61 500	33	72 000	34	63 500	32
S:a	132 000	100	186 000	100	210 000	100	199 500	100

Källa: SCB, 1998, Databas, *Vuxenutbildning 1995-1998*.

Tabell 4.9 visar könsfördelningen utifrån mätveckostatistiken hösten 1997 och hösten 1998 vad gäller endast *Kunskapslyftsplatserna*. I förhållande till tabell 4.8 ligger andelen kvinnor på ungefär samma nivå inom Kunskapslyftet separat som inom den totala kommunala vuxenutbildningen. På grundläggande nivå ligger andelen kvinnor på två tredjedelar. På gymnasial nivå är den kvinnliga dominansen ännu tydligare och andelen kvinnor ökade hösten 1998 till nära 70 procent. Man kan på båda nivåer se en viss ökning av andelen kvinnor mellan hösten 1997 och hösten 1998.

Tabell 4.9 Antal och andel studerande inom Kunskapslyftet, grundläggande och gymnasial nivå, könsfördelning, mätveckan hösten 1997 och mätveckan hösten 1998

Kön	v. 42, 1997		v. 42, 1998	
	Grundl. Antal	%	Grundl. Antal	%
Kvinnor	8 800	66	8 700	67
Män	4 500	34	4 300	33
S:a	13 300	100	13 000	100
	Gymn.		Gymn.	
	Antal	%	Antal	%
Kvinnor	71 500	67	89 400	69
Män	35 000	33	40 600	31
S:a	106 500	100	130 000	100

Källa: Skolverket, 1997, *Kunskapslyftet hösten 1997. En verksamhetsuppföljning*. SCB, 1998, Databas, *Vuxenutbildning 1995-1998*.

För att vidare beskriva könsfördelningen, jämförs i tabell 4.10, utifrån uppgifter från de externa utvärderarna knutna till Umeå universitet (se vidare avsnitt 6.5), könsfördelningen med två andra grupper; arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadsutbildning.

Tabell 4.10 Könsfördelning hösten 1997, kommunal vuxenutbildning, arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadsutbildning, procent

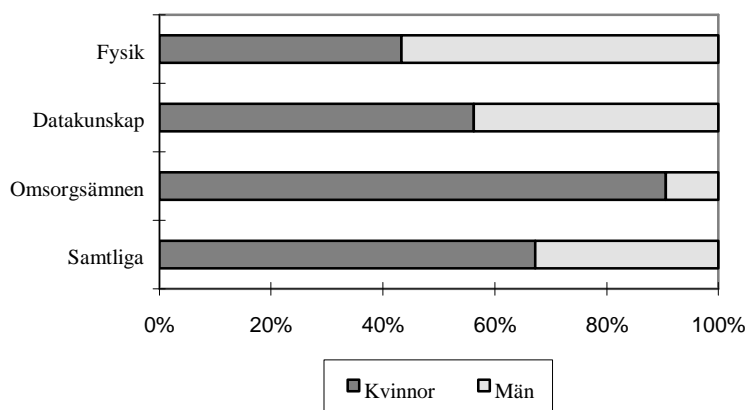
Kategori	Kön		
	Kvinnor	Män	
Kommunal vuxenutbildning	66	34	100
Arbetslösa	47	53	100
Arbetsmarknadsutb	47	53	100

Källa: Axelsson, R., & Westerlund, O., 1999, *Deltagare i Kunskapslyftet 1997 och jämförelsegrupper*, Institutionen för Nationalekonomi, Umeå universitet.

Inom många delar av utbildningsområdet dominerar kvinnorna. Detta gäller i synnerhet vuxenutbildningen inom Kunskapslyftet. Enligt tabell 4.10 gäller inte detta mönster inom arbetsmarknadsutbildningen där kvinnorna upptar 47 procent. För gruppen arbetslösa är andelen kvinnor lika stor.

Hittills har vi i huvudsak beskrivit utvecklingen utifrån antal och andel studerande. För att kunna komplettera bilden med fördelningen inom olika ämnesgrupper övergår vi till enheten andel av verksamhetspoäng. Generellt sett ligger kvinnornas andel på ungefär två tredjedelar, men för vissa ämnesgrupper var könsfördelningen lite annorlunda. I diagram 4.1 visas de ämnesgrupper som mest divergerade från genomsnittet.

Diagram 4.1 Könsfördelning, utvalda ämnesgrupper, andel av verksamhetspoängen i kommunal vuxenutbildning, gymnasial nivå, hösten 1997, procent



Källa: Skolverket, 1999, *Första året med Kunskapslyftet*, Dnr 97:1646.

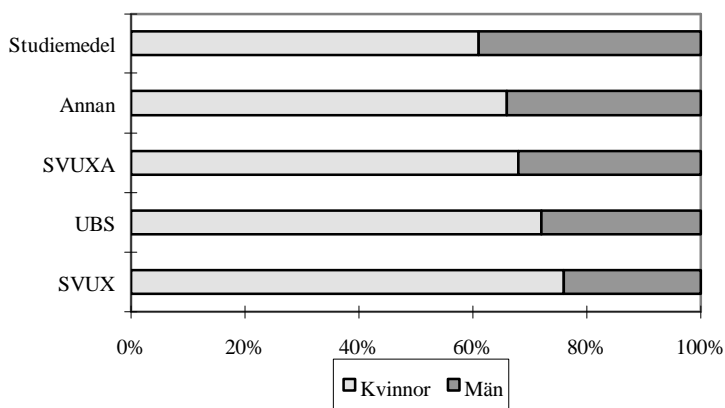
Fysik har tagits med som exempel på ett av de få ämnen där kvinnorna inte dominerar. Här ligger andelen kvinnor som andel av verksamhetspoängen på 43 procent. Vidare upptas ämnet datakunskap till 57 procent av kvinnor. I detta diagram har ämnena omvårdnads kunskap, social omsorgskunskap och människokunskap redovisats som ämnesgruppen "omsorgsämnena" och här dominerar kvinnorna totalt. Räknat utifrån andel av verksamhetspoängen utgjorde männen i denna grupp endast 10 procent hösten 1997.

I förhållande till situationen hösten 1997 kan vissa förändringar skönjas inom enskilda ämnen vad gäller könsfördelningen våren 1998

inom kommunal vuxenutbildning. Räknat i andel kursdeltagare rör sig männen i huvudsak i riktning mot kurser som t.ex. Historia, (+1,7 procentenheter), Orienteringskurser (+2,4 procentenheter) och Övrigt (+2,7 procentenheter). Männen andel minskar t.ex. inom kurserna Omvårdnad (-1,5 procentenheter) och Social omsorgskunskap (-1,4 procentenheter). Trots att förändringen totalt sett är liten, pågår alltså under ytan en rörelse inte mot, utan snarare längs med, de traditionella könsrollsmönstren.

Vad gäller studiefinansiering finns en utförligare redovisning i avsnitt 4.5.1. Vi ska här endast ta med det som specifikt har att göra med könsfördelningen. Ur diagram 4.2 kan man således utläsa att kvinnor i högre grad än män finansierar sina studier med UBS och SVUX, medan män i högre grad finansierar sina studier med studiemedel än med något av de andra finansieringssätten.

Diagram 4.2 Kvinnors och mäns studiefinansiering, deltagare i kommunal vuxenutbildning, gymnasial nivå, procent



Källa: Skolverket, 1998, Kunskapslyftet och den kommunala vuxenutbildningen, Dnr 97:1646.

Ålders- och könsfördelning enligt den riksrepresentativa enkäten

Tabell 4.11 visar hur de studerande fördelar sig över kön och ålder och jämför fördelningen hos två anordnare; kommunen och folkhögskolan enligt den riksrepresentativa enkäten (Lander & Larson, 1998). När det gäller studier som kommunerna är huvudman för har i tabellen tagits med såväl Kunskapslyftsstuderande som andra vuxenstuderande. För folkhögskolan gäller denna redovisning endast Kunskapslyftsplatserna.

Ett gemensamt mönster för både folkhögskolan och kommunerna är att kvinnorna dominerar i alla åldersgrupper. Hos båda utbildningsanordnarna ökar dessutom andelen kvinnor med åldern. För folkhögskolan är fördelningen mellan män och kvinnor inom åldersgruppen 18–24 år förhållandevis jämn, i äldre grupper dominerar emellertid kvinnorna starkt. Inom kommunerna är denna ökning av andelen kvinnor i de högre åldersgrupperna inte lika markant. En sammantagen bild för både kön och ålder visar att de yngre kvinnorna var fler i de kommunala utbildningarna och de äldre kvinnorna fler på folkhögskolan.

Tabell 4.11 Köns- och åldersfördelning inom folkhögskolan och kommunerna, hösten 1997, procent

Folkhögskolan				
Ålder	18-24	25-34	35-44	45-
Kvinnor	56	60	81	84
Män	44	40	19	16
Summa	100	100	100	100
Kommunerna				
Ålder	18-24	25-34	35-44	45-
Kvinnor	61	69	74	71
Män	39	31	26	29
Summa	100	100	100	100

Anm. Avrundade siffror.

Källa: Lander, R & Larson, M, 1998, *Den riksrepresentativa enkäten 1997/98*, Institutionen för pedagogik och didaktik, Göteborgs universitet.

4.4.3 Utbildningsbakgrund

När det gäller deltagarna i Kunskapslyftet och i vuxenutbildning är det intressant att studera deras utbildningsbakgrund dels inom olika typer av vuxenutbildning dels jämfört med olika andra grupper i samhället. Den mest fylliga beskrivningen för 1997 finner vi i den utvärdering som gjorts vid Umeå universitet (Axelsson & Westerlund, 1999) och som närmare beskrivs i avsnitt 6.5. Där jämförs deltagare i Kunskapslyftet och kommunal vuxenutbildning höstterminen 1997 med både arbetslösa och deltagare arbetsmarknadsutbildning. För att få något liknande för

1998 får vi gå till en utvärdering från Göteborgs universitet (Lander & Larsson, 1999). Utvecklingen 1997–1998 är svårare att belysa men viss information finns att hämta i (Melkersson, 1999) och i mätvecko-statistiken.

Tabell 4.12 visar att av de studerande i kommunal vuxenutbildning hösten 1997 hade 60 procent högst tvåårig gymnasial utbildning. I jämförelsegrupperna – arbetslösa respektive deltagare i arbetsmarknadsutbildning – är denna andel två procentenheter lägre. I perspektivet av högst tvåårig gymnasieutbildning har således deltagarna i kommunal vuxenutbildning en lägre utbildningsnivå än jämförelsegrupperna. Studerar man däremot andelen med högst grundskola är andelen kortutbildade (mätt med andelen med högst grundskola) högre bland de arbetslösa och deltagarna i arbetsmarknadsutbildning än i kommunal vuxenutbildning.

Tabell 4.12 Procentuell fördelning efter utbildningsnivå, studerande i kommunal vuxenutbildning och jämförelsegrupper, hösten 1997

Utbildningsnivå	Grundskola	2-år gymn.	3-år gymn.	Eftergymn.	
Kommunal vuxenutb	21	39	25	15	100
KL, gymn (ej UBS)	20	36	30	14	100
KL, gymn (UBS)	20	65	9	6	100
KL, grund (ej UBS)	43	27	15	15	100
KL, grund (UBS)	40	49	6	5	100
Ord bas (ej UBS)	19	28	33	20	100
Ord bas (UBS)	25	58	10	7	100
Arbetslösa	24	34	22	20	100
Arbetsmarknadsutb	22	36	24	18	100

Anm. Grundskola = folkskola, grundskola, uppgift saknas

2-år gymn = gymnasial utbildning, högst två år

3-år gymn = gymnasial utbildning, tre år

Eftergymn = eftergymnasial utbildning, mindre än tre år, tre år eller mer, forskarutbildning

Källa: Axelsson, R. & O. Westerlund, 1999, *Deltagare i Kunskapslyftet höstterminen 1997 och jämförelsegrupper*. Institutionen för nationalekonomi, Umeå universitet.

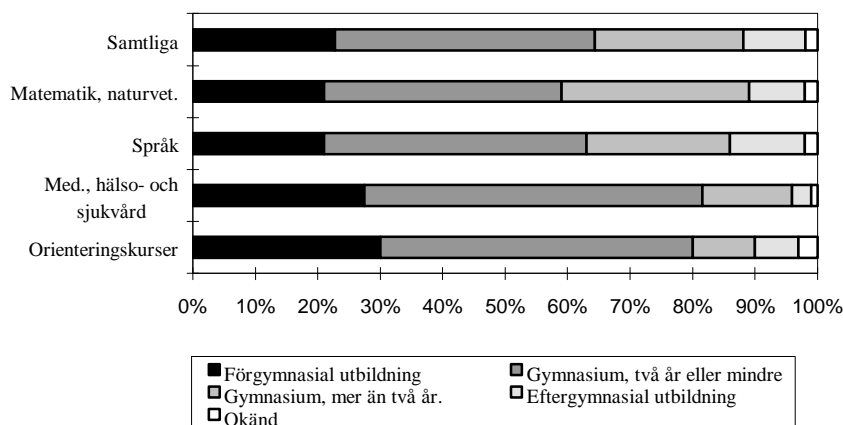
Om man ser närmare på de olika grupperna inom den kommunala vuxenutbildningen är andelen med högst grundskola inte oväntat störst för

dem som deltog i grundläggande utbildning – inom Kunskapslyftet 40 procent av dem med UBS, respektive 43 procent för dem utan UBS.

I de andra undergrupperna inom kommunal vuxenutbildning är de kortutbildade, mätt med andelen med högst tvåårig utbildning, flest bland de studerande inom gymnasialt Kunskapslyft med UBS och de studerande inom den kommunala vuxenutbildningens ordinarie basutbud med UBS (ca 85 procent). För motsvarande grupper som inte hade UBS låg andelen på drygt respektive knappt 50 procent. Att de studerande utan UBS (i Kunskapslyftet och i basorganisationen) är relativt högt utbildade avspeglas också i deras högre andelar treårig gymnasieutbildning och eftergymnasial utbildning.

Skolverkets andra rapport inkluderar uppgifter om kursdeltagarnas utbildningsbakgrund fördelat på ämnesgrupper hösten 1997. I huvudsak var utbildningsbakgrunden tämligen lika för de olika ämnesgrupperna, men det fanns ämnen som skilde sig från genomsnittet.

Diagram 4.3 Utbildningsbakgrund, utvalda ämnen, kommunal vuxenutbildning, gymnasial nivå, hösten 1997, procent



Källa: Skolverket, 1998, *Kunskapslyftet och den kommunala vuxenutbildningen*, Dnr 97:1646.

Diagram 4.3 visar att gruppen matematik, naturvetenskap, språk och språkvetenskap hade en högre andel kursdeltagare med högre utbildningsnivå, motsvarande treårigt gymnasium eller mer, än gruppen medicin, hälso- och sjukvård och orienteringskurser, där så mycket som drygt 80 procent av kursdeltagarna har tvåårig gymnasieutbildning som högsta utbildningsnivå.

Göteborgs universitet (Lander & Larsson, 1999) har i den andra riksrepresentativa enkäten beskrivit deltagare i kommunal vuxenutbild-

ning och på folkhögskolorna (det särskilda anslaget om 10 000 helårsplatser) hösten 1998. De har begränsat sig till Kunskapslyftets kärngrupper. Urvalskriterier har varit 25–55 år, högst tvåårig gymnasial utbildning, arbetslösa, UBS samt icke-deltagande i vuxenutbildning hösten 1997. Dessa studerandegrupper jämförs med motsvarande grupper öppet arbetslösa, personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och "Övrig befolkning" (se vidare kapitel 5). I tabell 4.13 beskrivs gruppernas utbildningsbakgrund.

Tabell 4.13 Utbildningsbakgrund för deltagare i vuxenutbildning, nybörjare med UBS och jämförelsegrupper, procent, hösten 1998

	Kommunal vuxenutb.	Folkhögskolor	Icke-deltagare		
			Öppet arb.lösa	Arb.lösa i åtgärder	Övriga
Folkskola	3	4	10	9	10
Grundskola	20	25	24	24	22
2-årig gymn.	77	71	66	67	68
Summa	100	100	100	100	100

Anm. Avrundade procentsiffror.

Källa: Lander, R. & M. Larson, 1999, *Vuxenstudiernas början och ett år efter. Två delstudier från utvärderingen av Kunskapslyftet*. Institutionen för pedagogik och didaktik, Göteborgs universitet.

Ur tabell 4.13 kan utläsas att om man jämför dessa kortutbildade grupper har folkhögskolan rekryterat fler UBS-deltagare med enbart folkskola eller grundskola som högsta utbildningsnivå (29 procent) än kommunal vuxenutbildning (23 procent). Där syns också att bland dessa kortutbildade har fler UBS-deltagare i såväl kommunal vuxenutbildning som folkhögskolan en högre utbildningsbakgrund än jämförelsegrupperna. Detta är samma typ av skillnader inom gruppen kortutbildade som kunde konstateras ovan mellan deltagare i kommunal vuxenutbildning, arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadsutbildning för år 1997.

För att få ett perspektiv på utvecklingen mellan åren 1997 och 1998 måste vi koppla in ytterligare en utvärdering (Melkersson, 1999). I den jämförs också studerandegrupper med UBS, som är mellan 25 och 55 år, har maximalt två års gymnasieutbildning och som har varit arbetslösa någon gång sedan år 1992. Enbart deltagare i kommunal vuxenutbildning ingår i undersökningen. Vid en jämförelse mellan de deltagare

som påbörjade sina studier år 1997 respektive år 1998 (tabell 4.14) visar det sig att de två årskullarna är relativt lika när det gäller utbildningsbakgrund.

Tabell 4.14 Utbildningsnivå för UBS-deltagare, nybörjare hösten 1997 respektive hösten 1998, procent

Utbildningsnivå	1997			1998		
	Män	Kvinnor	Totalt	Män	Kvinnor	Totalt
Grundskola	28	27	27	30	24	26
Gymnasieskola (2 år)	72	73	73	70	76	74

Anm. Att inte siffrorna i tabell 4.14 och 4.13 helt överensstämmer beror på smärre skillnader i definitioner och urval.

Källa: Melkersson, M., 1999, *Kunskapslyftet 1997 - Kunskapslyftet 1998*. Institutionen för nationalekonomi, Umeå universitet.

Drygt en fjärdedel av deltagarna i båda grupperna har grundskola som högsta utbildningsnivå. Denna grupp har minskat marginellt mellan de två åren, från 27 till 26 procent av hela undersökningsgruppen. När man jämför kvinnor och män finns vissa skillnader. Kvinnornas andel med grundskola som högsta utbildningsnivå har minskat från 27 till 24 procent. Bland de kortutbildade kvinnorna har fler kvinnor med gymnasial utbildning (om högst två år) alltså påbörjat studier hösten 1998 jämfört med hösten 1997.

Mätveckostatistiken för hösten 1997 respektive hösten 1998 kan ge en viss komplettering men enbart för Kunskapslyftet i kommunal vuxenutbildning (Skolverket, 1997b; SCB, 1998a). I den särskiljs grundläggande och gymnasial nivå men inte nybörjare och studerande som fortsätter sina studier. Mätveckostatistiken bekräftar dock att det inte skett några större förändringar i de studerandes utbildningsbakgrund sett över hela spektret grundskola–högskola. I den mån en viss förskjutning föreligger så går den i riktning mot en större andel deltagare med högst grundskola och tvåårig gymnasieutbildning och en mindre andel med eftergymnasial utbildning. Det gäller både på grundläggande och gymnasial nivå inom Kunskapslyftet.

Sammanfattningsvis, studerande i kommunal vuxenutbildning har ungefär samma utbildningsbakgrund som arbetslösa och individer som deltar i arbetsmarknadsutbildning.

Ser man enbart till kortutbildade – individer med högst grundskola respektive tvåårigt gymnasium – rekryterar folkhögskolorna en högre andel med högst grundskola än den kommunala vuxenutbildningen.

Utvecklingen mellan 1997 och 1998 verkar inte ha inneburit några större förändringar i de studerandes utbildningsbakgrund inom gruppen kortutbildade (högst grundskola respektive tvåårig gymnasieutbildning). I den mån en viss förskjutning i de studerandes utbildningsbakgrund föreligger sett över hela spektret grundskola–högskola så förefaller den gå i riktning mot en större andel deltagare med högst grundskola och tvåårig gymnasieutbildning och en mindre andel med eftergymnasial utbildning.

4.4.4 Deltagarnas arbetslöshetserfarenhet

Arbetslöshet kan definieras och beskrivas på olika sätt i relation till deltagande i vuxenutbildning – om man var arbetslös strax före kursstart, året innan kursstart, flera år i följd innan kursstart, om man var öppet arbetslös eller deltog i arbetsmarknadspolitiska åtgärder etc. När det gäller den löpande statistiken från Ams tillkommer i detta fall ett specifikt problem för Kunskapslyftet. När arbetslösa individer påbörjar vuxenutbildning i Kunskapslyftet avregistreras de i Ams register. För individer som var arbetslösa när de först påbörjade en Kunskapslyftsutbildning betyder det att de, om de fortsätter att studera ett andra år, inte kommer att återfinnas bland de arbetslösa i arbetslöshetsstatistiken för det senare året.

För att belysa arbetslöshetserfarenheterna för deltagarna i kommunal vuxenutbildning och i Kunskapslyftet under perioden hösten 1997 till hösten 1998 kan vi använda oss av Skolverkets rapporter (främst Skolverket, 1997b och 1999c) men de täcker inte hösten 1998 och är för våren 1998 belastade med det ovan beskrivna statistikproblemet. Skolverkets rapporter måste således kompletteras med annat material. Det hämtar vi från de fristående nationella utvärderingarna. Det handlar dels om de riksrepresentativa enkäterna som närmare beskrivs i kapitel 5 (Lander & Larson, 1998 och 1999) dels om material från det samhällsekonomiska projektet som i sina huvuddrag presenteras i avsnitt 6.5 (Axelsson & Westerlund, 1999; Melkersson, 1999). På detta sätt kan vi få en relativt god bild av olika deltagargrupper arbetslöshetserfarenheter 1996, 1997 och 1998 även om det är svårare att uttala sig om utvecklingen över tiden.

För deltagarna i kommunal vuxenutbildning under hösten 1997 ger Umeå-materialet (Axelsson & Westerlund, 1999) den mest detaljerade bilden. Som framgår av tabell 4.15 blir rangordningen efter längden på

arbetslöshetserfarenheterna under 1996, som här mäts med det totala antalet inskrivningsdagar vid arbetsförmedlingen antingen i öppen arbetslöshet eller i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, följande. Längst arbetslöshetserfarenhet har de som 1997 gick i arbetsmarknadsutbildning, därefter de som 1997 var arbetslösa och därefter kommer deltagarna i kommunal vuxenutbildning hösten 1997.

Rangordningen efter längst arbetslöshetserfarenhet för grupperna inom kommunal vuxenutbildning är: Kunskapslyftsstuderande inom grundläggande vuxenutbildning med UBS, Kunskapslyftsstuderande inom gymnasial vuxenutbildning med UBS, deltagare i basorganisationen med UBS, Kunskapslyftsstuderande inom grundläggande vuxenutbildning utan UBS, Kunskapslyftsstuderande inom gymnasial vuxenutbildning utan UBS, deltagare i basorganisationen utan UBS.

Tabell 4.15 Totalt antal genomsnittliga inskrivningsdagar vid arbetsförmedlingen 1996 för deltagare i kommunal vuxen-utbildning hösten 1997 och jämförelsegrupper

Studerande i kommunal vuxenutbildning	182
Kunskapslyft, gymnasial nivå (utan UBS)	176
Kunskapslyft, gymnasial nivå (med UBS)	234
Kunskapslyft, grundläggande nivå (utan UBS)	196
Kunskapslyft, grundläggande nivå (med UBS)	256
Basorganisation (utan UBS)	144
Basorganisation (med UBS)	227
Arbetslösa	221
Arbetsmarknadsutbildning	260

Källa: Axelsson, R. & O. Westerlund, 1999, *Deltagare i Kunskapslyftet höstterminen 1997 och jämförelsegrupper*. Institutionen för nationalekonomi, Umeå universitet.

Alla grupperna med UBS har längre arbetslöshet bakom sig än de öppet arbetslösa. Kortast är arbetslöshetserfarenheterna för deltagarna i den kommunala basorganisationen utan UBS.

En jämförelse mellan kommunal vuxenutbildning och folkhögskola (Kunskapslyftsplatser) hösten 1997 kan vi få från en bearbetning av data från den riksrepresentativa enkäten. Av tabell 4.16 framgår, oavsett vilket av de aktuella fyramånadersmått på arbetslöshet som används, att deltagarna i folkhögskolans kurser har mer erfarenhet av arbetslöshet än deltagarna i kommunal vuxenutbildning.

I detta sammanhang bör dock påpekas att för folkhögskolan gäller resultaten i tabell 4.16 deltagarna på folkhögskolornas Kunskapslyfts-

platser medan kommunal vuxenutbildning i detta sammanhang omfattar både Kunskapslyftet och den kommunala basorganisationen.

Tabell 4.16 Procentandel deltagare i vuxenutbildning hösten 1997 registrerade vid arbetsförmedlingen 15 maj- 15 september respektive år

	Kommunal vuxenutbildning	Folkhögskola
Arbetslös 1995	38	50
Arbetslös 1996	42	53
Arbetslös 1997	67	83
Arbetslös 1996 och 1997	40	51
Arbetslös 1995, 1996 och 1997	26	36

Källa: Melkersson, M., 1999, *Kunskapslyftet 1997- Kunskapslyftet 1998*. Institutionen för nationalekonomi, Umeå universitet.

En uppfattning om skillnaderna mellan Kunskapslyftarna i respektive skoltyp får vi genom att notera att för Kunskapslyftarna i kommunal regi på gymnasienivå låg andelen arbetslösa *en månad* före kursstart hösten 1997 på 56 procent och för Kunskapslyftarna i folkhögskolan på 66 procent. För deltagarna i den kommunala vuxenutbildningen (grundläggande och gymnasial inklusive Kunskapslyftet) var motsvarande andel 43 procent (Lander & Larson, 1998).

Liknande skillnader mellan Kunskapslyftare i gymnasial kommunal vuxenutbildning och basorganisationen på gymnasial nivå noteras i (Skolverket, 1997b) med de mått på arbetslöshet som där användes.

Hösten 1998 är svårare att beskriva i sin helhet. De riksrepresentativa enkäterna har denna gång inriktat sig på Kunskapslyftets ”kärntrupper”, dvs. arbetslösa studerande 25–55 år med UBS och högst tvåårig gymnasial utbildning. Jämförelsegrupperna (deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, öppet arbetslösa och befolkningen i övrigt) är utvalda på liknande sätt, dvs. de är också 25–55 år och har högst tvåårig gymnasieutbildning. Ett annat i detta sammanhang mycket viktigt urvalskriterium för deltagarna i vuxenutbildning är att de inte tidigare har haft UBS eller deltagit i vuxenutbildning hösten 1997. I tabell 4.17 kan vi se resultaten i termer av arbetslöshetserfarenheter för dessa grupper. Arbetslösheten mäts här med antal år man minst en gång varit registrerad vid arbetsförmedlingen 1995–1997.

Som synes uppvisar andelen registrerade vid arbetsförmedlingen ett stabilt mönster över dessa grupper och ett mönster liknande det som observerades för hösten 1997. Minst erfarenhet av arbetslöshet har den

övriga befolkningen, följd av deltagarna i kommunal vuxenutbildning, folkhögskolestuderande, öppet arbetslösa samt deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Tabell 4.17 Arbetslösheter (registrering hos Ams som arbetslös eller ej) och sysselsättning (november 1995 och november 1996) för nybörjare i vuxenutbildning hösten 1998 och jämförelsegrupper 25- 55 år med högst tvåårig gymnasial utbildning, procent

Arbetslöshet	Kommunal vuxenutbildning, UBS	Folkhögskola, UBS	Arbetsmarknadspolitiska åtgärder	Öppet arbetslösa	Övriga befolkningen
Ingen	45	33	5	13	74
1 år	18	18	20	22	12
2 år	17	19	26	21	7
3 år	20	30	49	44	7
Summa	100	100	100	100	100
Sysselsatta	67	54	29	34	79

Källa: Lander, R. & M. Larson, 1999, *Vuxenstudiernas början och ett år efter. Två delstudier från utvärderingen av Kunskapslyftet*. Institutionen för pedagogik och didaktik, Göteborgs universitet.

Det finns också uppgifter om andelen sysselsatta i dessa grupper. De avser andelen sysselsatta i november 1995 och november 1996 enligt RAMS (f.d. ÅRSYS). Rangordningen för andelen sysselsatta är densamma som för arbetslöshet, dvs. den är högst för den övriga befolkningen och lägst för deltagarna i arbetsmarknadspolitiska åtgärder (tabell 4.17).

En av de få någorlunda rättvisande jämförelser som kan göras mellan hösten 1997 och hösten 1998 är den som sammanfattas i tabell 4.18. Data är både för hösten 1997 och hösten 1998 baserade på de riksrepresentativa enkäterna. Materialet för hösten 1997 har därmed fått inskränkas till att gälla dem som är 25–55 år och har högst tvåårig gymnasial utbildning. För att öka jämförbarheten mellan hösten 1997 och hösten 1998 har dessutom endast de med UBS 1997 tagits med.

Av tabellen framgår att oavsett vilket av de aktuella måtten på arbetslöshet man använder sig av – andel utan registrering hos arbetsförmedlingen, antal dagar i öppet arbetslöshet, i arbetsmarknads-utbild-

ning eller i andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder – har nybörjarna 1998 mindre arbetslöshetserfarenheter 1998 än nybörjarna 1997.

Tabell 4.18 Arbetslöshetserfarenheter för deltagare i kommunal vuxenutbildning 25- 55 år med högst tvåårig gymnasial utbildning och UBS hösten 1997 och hösten 1998

	1997			1998		
	Män	Kvinnor	Alla	Män	Kvinnor	Alla
1995						
Andel (%) med noll dagar	15	22	20	36	34	35
Antal dagar						
öppen arbetslöshet	156	119	130	155	106	118
arbetsmarknadsutb.	33	19	22	23	15	17
andra konj be åtg	46	29	35	45	29	34
1996						
Andel (%) med noll dagar	8	14	12	36	33	34
Antal dagar						
öppen arbetslöshet	150	110	122	144	104	114
arbetsmarknadsutb.	18	22	20	20	12	15
andra konj be åtg	58	46	50	53	40	42
1997						
Andel (%) med noll dagar	2	6	5	25	28	28
Antal dagar						
öppen arbetslöshet	130	102	110	131	90	101
arbetsmarknadsutb.	10	11	10	13	10	11
andra konj be åtg	32	26	27	56	47	50
1998						
Andel (%) med noll dagar				11	16	15
Antal dagar						
öppen arbetslöshet				120	86	95
arbetsmarknadsutb.				9	10	9
andra konj be åtg				32	25	27

Anm. Andra konj be åtg = andra konjunkturoberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder. För dem som började studera 1997 representerar 1997 års arbetslöshet bara erfarenheter under ett halvår och motsvarande för dem som började studera 1998.

Källa: Melkersson, M., 1999, *Kunskapslyftet 1997 - Kunskapslyftet 1998*. Institutionen för nationalekonomi, Umeå universitet.

De kortare arbetslöshetserfarenheterna avspeglar sig också i högre arbetsinkomster under åren före Kunskapslyftet för kullen som började studera hösten 1998 jämfört med dem som började studera hösten 1997.

I andra avseenden liknar de dock varandra mer. Det gäller t.ex. ålder, kön, födelseland och utbildningsbakgrund. I det senare fallet är fördelningen på grundskola respektive tvåårigt gymnasium ungefär 25 respektive 75 procent i båda fallen. Individer med högre utbildning ingår, som sagt, inte i denna jämförelse. (Melkersson, 1999)

Skillnaderna i arbetslöshet mellan de två studerandekullarna skulle enligt Melkersson bli ännu större om studerande, som inte återfanns i arbetslöshetsstatistiken (HÄNDEL-databasen), hade kunnat inkluderas. Av tekniska skäl måste urvalet, som enkätundersökningen baserar sig på, göras utifrån den tillgängliga arbetslöshetsstatistiken. Individer som inte varit registrerade där någon gång sedan 1992, men ändå varit arbetslösa kunde därför inte komma med i urvalet.

Inregias studie av Kunskapslyftets omfattning i kommunerna (jfr. avsnitt 6.3) innehåller också vissa uppgifter om de studerandes arbetslöshetsbakgrund (Inregia, 1999). I deras fall är arbetslösheten mätt under en femmånadersperiod före påbörjade studier och de studerande som fokuseras är de kortutbildade (dvs. de som har högst tvåårig gymnasieutbildning). Det visar sig även i deras material att procentandelen arbetslösa med högst tvåårig gymnasieutbildning bland de studerande på gymnasial nivå i kommunal vuxenutbildning sjunker något mellan hösten 1997 och hösten 1998:

	1997	1998
Kommunal vuxenutbildning, totalt	25	23
Kunskapslyft	33	28

I detta fall underskattar man dock andelen kortutbildade arbetslösa år 1998. Det beror på att en del som var arbetslösa innan de började studera 1997 fortsätter att studera 1998. Dessa individer har avregistrerats hos Ams hösten 1997 och hamnar därmed utanför arbetslöshetsstatistiken om det inte återregistrerats under femmånadersperioden inför kursstarten hösten 1998. Givet att det var så pass många arbetslösa som enligt CSN:s statistik (Holmlund, 1999) gick vidare i sina studier mellan våren 1997 och hösten 1998 är det för närvarande svårt att dra några slutsatser på basis av Inregias material om andelen arbetslösa i vuxenutbildningen förändrats under perioden 1997–1998.

Sammanfattningsvis visar detta avsnitt att uppföljningen av deltagarnas arbetslöshetserfarenheter måste utvecklas betydligt för att den ska bli meningsfull. Det är inte utvärderingarnas uppgift att stå för löpande statistikproduktion. De slutsatser man på nuvarande stadium ändå verkar kunna dra är att individer med lång arbetslöshetserfarenhet i första hand återfinns i arbetsmarknadsutbildning eller i arbetsmark-

nadspolitiska åtgärder. Kortare arbetslöshetserfarenheter har de individer som går med stöd av UBS i Kunskapslyftet antingen på folkhögskola eller i kommunal vuxenutbildning eller som söker arbete. Kortast arbetslöshetserfarenheter har de som utan UBS går i Kunskapslyftet eller i den kommunala vuxenutbildningens basorganisation.

Med hänsyn till fördelningsmässiga aspekter och med tanke de samhällsekonomiska och statsfinansiella kostnaderna för dessa olika aktiviteter, förefaller detta vara en tämligen rimlig ordning, dvs. att de grupper som är mest belastade av arbetslöshet oftare verkar återfinnas i de dyrare aktiviteterna. Relationen mellan utbildning av arbetslösa och deras möjligheter att få arbete förtjänar dock att studeras närmare, en fråga vi återkommer till i avsnitt 4.6 respektive 6.5.

En annan fråga som det på nuvarande stadium är svårare att ha någon bestämd uppfattning om är utvecklingen över tiden. Blir det fler studerande utan arbetslöshetserfarenheter och/eller med kortare arbetslöshetserfarenheter i Kunskapslyftet? Hur relationen mellan antalet deltagare i Kunskapslyftet och storleken på Kunskapslyftets olika målgrupper, exempelvis de arbetslösa kortutbildade, utvecklas över tiden är också en fråga som noggrant måste följas upp.

4.4.5 Invandrare

Andelen utomlands födda på gymnasial nivå inom den kommunala vuxenutbildningen låg på knappt 18 procent hösten 1997. Uppgifter för våren 1998 visar att andelen utomlands födda i stort sett ligger konstant och mätveckostatistiken för hösten 1998 antyder att andelen utomlands födda på denna nivå inte förändras i nämnvärd omfattning. Även inom gymnasialt Kunskapslyft ligger andelen utomlands födda, hösten 1998, på knappt 18 procent.

Totalt inom grundläggande vuxenutbildning låg andelen födda utomlands på lite drygt hälften hösten 1997. Inom grundläggande Kunskapslyft var siffran något högre, knappt 55 procent och för hösten 1998 ökar den andelen till drygt 56 procent.

Om man ser till fördelningen av de olika kurstyperna (allmänna kurser, yrkeskurser och orienteringskurser) är andelen utlandsfödda högst inom yrkeskurser.

Vad gäller finansieringsformen hos gruppen utomlands födda kan konstateras att gruppen Studerande födda utomlands har i lägre grad UBS och SVUX, men i högre grad studiemedel och SVUXA än studerande födda i Sverige. Andelen som har Annan finansieringsform påverkas inte av huruvida man är född i Sverige eller ej. En förklaring till att studerande födda i Sverige har i högre grad UBS än studerande födda

utomlands kan vara att färre utlandsfödda haft förankring på arbetsmarknaden och därför inte varit berättigade till a-kasseersättning. UBS har krav på längre tid i förvärsarbete än både SVUX och SVUXA. För att vara berättigad till UBS ska man ha arbetat i minst fem år, för SVUX fyra år och för SVUXA minst tre år.

4.5 Finansiering och anordnare

4.5.1 Studiefinansiering

Utöver vuxenstudiestöden UBS, SVUX och SVUXA finns en grupp av finansieringssätt som i statistiken betecknas som "Annan finansiering". Här finns de studerande som inte uppbär någon form av ovanstående stöd. Det kan t.ex. handla om arbetsmarknadspolitiska insatser, utbildningsbidrag för arbetshandikappade eller utomnordiska invandrare, socialbidrag samt finansiering genom privata lån eller egna medel.

Tabell 4.19 visar uppgifter för hela den kommunala vuxenutbildningen. I denna tabell kan en studerande ha haft mer än en typ av studiefinansiering och detta gör att man inte kan summera och jämföra med andra tabelluppgifter.

Tabell 4.19 Studiefinansiering, hösten 1997 och våren 1998, studerande inom kommunal vuxenutbildning, gymnasial nivå, inklusive Kunskapslyftet

Studiefinansiering	Antal studerande		Andel av samtliga studerande, procent	
	Hösten 1997	Våren 1998	Hösten 1997	Våren 1998
UBS	47 200	63 800	27,0	33,5
SVUXA	8 800	8 000	5,0	4,0
SVUX	7 800	7 100	4,5	3,5
Studiemedel	41 100	41 000	24,0	21,5
Annan finansiering	68 500	72 000	39,5	37,5
			100,0	100,0

Källa: Skolverket, 1999, *Första året med Kunskapslyftet*, Dnr 97:1646.

En tydlig utveckling under 1997/98 är att andelen UBS ökar på bekostnad av alla andra finansieringsformer. Tilläggas kan att av den stora

andelen med "Annan finansiering" studerar hela 77 procent högst 200 gymnasiepoäng, vilket motsvarar ungefär halvtidsstudier.

Sett mot utbildningsbakgrunden kan konstateras att SVUX och SVUXA är relativt jämnt fördelat medan UBS utnyttjas ojämförligt mest av dem som har högst tvåårig gymnasieutbildning. En jämförelse mellan terminerna, hösten 1997 och våren 1998, visar att bland de studerande med UBS ökade andelen studerande med högst tvåårigt gymnasium kraftigt, från 44 till 52 procent. Inom andra grupper, t.ex. på grundläggande nivå, kan liknande förändringar noteras.

Studiefinansieringsformen varierar beroende på hur många poäng som personen studerar. Ju fler poäng desto större andel av de studerande utnyttjar UBS, medan de studerande som endast läser upp till 100 poäng i stort sett uteslutande har Annan finansieringsform. Samma tendens kan noteras när det handlar om studier på dagtid respektive kvällstid.

Som ovan nämnts har en stor andel av studierna bedrivits med Annan finansiering. Sett över hela 1997/98 kunde nästan fyra av tio av samtliga studerande hänförs till denna grupp. UBS, SVUX, och SVUXA täckte ungefär lika många. Att så många valde Annan finansiering förklaras av det faktum att många studerar på deltid och därför kan finansiera sina studier utan dessa särskilda studiestöd. Andelen med Annan finansiering ökar med åldern, t.ex. har endast 30 procent av 20–24-åringarna, men nästan 70 procent av de studerande över 50 år finansiering på detta sätt.

De uppgifter som finns för mätveckan hösten 1998 antyder att andelen av dem som deltog i gymnasialt Kunskapslyft med UBS minskar i förhållande till hösten 1997. Enligt denna statistik ökar formen Annan finansiering samtidigt som andelen Studiemedel minskar. Skolverkets mer tillförlitliga redovisning över hösten 1998 kommer senare under år 1999.

4.5.2 Utbildningsanordnare

Störst anordnare av gymnasial vuxenutbildning är kommunerna och därefter kommer landstingen. Fördelningen av verksamhetspoäng på olika utbildningsanordnare 1997/98 visas i tabell 4.20. För folkhögskolorna gäller redovisningen endast de kurser som upphandlas av kommunen, inte deras egna platser i Kunskapslyftet, vilka i stället redovisas i tabell 4.21.

Andelen utbildning hos folkbildningen, AmuGruppen och de privata utbildningsföretagen har ökat från 14 procent till 19 procent. Orsakerna till detta kan vara flera. Många kommuner hann inte inför hösten 1997 upphandla avsedd mängd hos annan anordnare. Efterfrågan på yrkesut-

bildning har dessutom varit större än beräknat och yrkeskurser genomförs främst hos andra utbildningsanordnare än kommun och landsting.

Tabell 4.20 Verksamhetspoäng fördelat på olika utbildningsanordnare, kommunal vuxenutbildning, gymnasienivå, procent

Utbildningsanordnare	Hösten 1997	Våren 1998
Kommun	78,4	73,7
Landsting	7,9	7,3
Folkhögskola	1,3	1,2
Studieförbund	3,1	4,0
AmuGruppen	0,9	1,4
Annan utbildningsanordnare	8,4	12,4
Summa	100,0	100,0

Källa: Skolverket, 1999, *Första året med Kunskapslyftet*, Dnr 97:1646.

Sett över hösten 1997 och våren 1998 ligger folkhögskolans andel i stort sett konstant medan studieförbunden ökar sin andel något.

Merparten av den samlade kommunala vuxenutbildningen genomfördes i kommunal regi eller av landsting. Sett över hela den kommunala vuxenutbildningen inklusive Kunskapslyftet för våren 1998, samlades 81 procent av utbildningen hos kommuner och landsting. Externa anordnare, förutom AmuGruppen, folkhögskola och studieförbund, samlade drygt 12 procent.

En tendens som kan urskiljas utifrån den tillgängliga mätveckostatistiken för hösten 1998 är att andelen av verksamhetspoängen som genomförs av kommun och landsting minskar ytterligare och att Annan utbildningsanordnare ökar. Den utveckling som inletts under våren 1998 skulle med andra ord även ha fortsatt på hösten samma år.

Fördelat på ämnen kan konstateras att samtliga ämnen ökat sin andel hos Annan utbildningsanordnare från hösten 1997 till våren 1998. Störst är ökningen i de mindre ämnena; fysik, kemi och historia. Störst total andel hos Annan utbildningsanordnare har datakunskap, lägst har fysik och kemi. Folkhögskolorna har tyngdpunkten förlagd till Övriga ämnen, där folkhögskolekurser enligt folkhögskoleförordningen redovisas, därefter var orienteringskurser störst hos dem. Hos Studieförbunden och AMU är orienteringskurser och datakunskap störst.

Folkhögskolor

Folkbildningsrådet har fått medel till särskilda utbildningsinsatser för arbetslösa och Kunskapslyft inom folkhögskolan. Dessa medel ska användas till att genomföra verksamhet utöver vad som motsvarar det allmänna bidraget. Kurserna anordnas på grundskole- och gymnasienivå och omfattar minst 15 veckor. Innehållet ska motsvara en del av en utbildningsgång som leder fram till antingen en grundskoleutbildning eller en treårig gymnasieutbildning.

Tabell 4.21 Antal deltagarveckor och studerande i folkhögskolans särskilda vuxenutbildningssatsning, hösten 1997–hösten 1998

	Hösten 1997	Våren 1998	Hösten 1998
Antal deltagarveckor	155 100	166 900	161 300
Antal studerande	9 350	9 100	10 100
Varav kvinnor	6 050	6 000	6 550

Källa: Folkbildningsrådet, 1998, *Slutrapport om studieförbundens och folkhögskolornas särskilda utbildningsinsatser för arbetslösa budgetåret 1997*. Folkbildningsrådet, 1999, *Slutrapport om folkhögskolornas särskilda utbildningsinsatser för arbetslösa budgetåret 1998*.

Den genomförda verksamheten under tiden hösten 1997 till hösten 1998 presenteras i tabell 4.21. Antalet deltagarveckor ökade mellan hösten 1997 och våren 1998. Till hösten 1998 noterades en minskning med drygt 3 procent, men antalet ligger ändå över hösten 1997. Kvinnornas andel ligger i stort sett konstant strax under två tredjedelar av antalet studerande.

Den övervägande delen av kurserna har utgjorts av allmänna kompetenshöjande utbildningar på grundskole- och gymnasienivå med tyngdpunkt på basämnen, språk samt datakunskap.

Under kalenderåret 1998 hade ca 37 procent av de studerande högst grundskoleutbildning och drygt åtta av tio hade tvåårigt gymnasium som högsta utbildning innan de påbörjade folkhögskolekursen. När det gäller åldersfördelningen utgjorde gruppen 25–45 år ca 60 procent av alla studerande. Gruppen 20–24 år svarade för ca 28 procent.

För jämförelser mellan folkhögskolan och kommunal vuxenutbildning, med avseende på målgrupperna i övrigt, hänvisas till andra avsnitt i detta kapitel och till diskussionen under 4.7.

Statens skolor för vuxna

Statens skola för vuxna, SSV, deltar på två olika sätt i Kunskapslyftet. SSV har tilldelats platser motsvarande 300 000 verksamhetspoäng för perioden 1 juli 1997 till 31 december 1998. Det motsvarar ca 400 helårsstudieplatser. Dessutom upphandlar kommunerna utbildning från SSV. Totalt uppgår volymen till drygt 2000 årsstudieplatser. Enligt Skolverkets rapporter med uppgifter om kursdeltagarna framgår att man har omkring 7 000 kursdeltagare på de kurser som räknas som SSV:s egna kurser. Av den totala verksamhetspoängen svarade kvinnorna för 67 procent. De största ämnena räknat som andel av verksamhetspoängen, våren 1998, var engelska (20 procent), matematik (14 procent), samhällskunskap (12 procent) och svenska/svenska som andraspråk (12 procent).

4.6 Vad händer efter Kunskapslyftet?

En av de fristående nationella utvärderingarna, som genomförts vid Göteborgs universitet, är en uppföljning av den första riksrepresentativa enkäten (Lander & Larson 1998 och 1999, se även kapitel 5). Denna uppföljning behandlar situationen för deltagarna före och efter studierna och hur de ser på sina studier.

Populationerna till studien har utgjorts av studerande i kommunal vuxenutbildning, på grundläggande och gymnasial nivå i Kunskapslyftet och basorganisationen, respektive studerande på folkhögskolornas Kunskapslyftsplatser. Två enkäter med ett års mellanrum har besvarats. Svarefrekvensen, när det gäller den senare enkäten, låg på ca 70 procent vid tidpunkten för den preliminära rapporteringen till Kunskapslyftskommittén. Sett över det ursprungliga urvalet kan utvärderarna för närvarande uttala sig om ca 50 procent. För dylika panelstudier är redan detta inget dåligt resultat. Deltagarna i denna studie har snarare svarat flitigare än i många andra fall. Utvärderarna poängterar dock att slutsatser för närvarande endast kan dras med viss försiktighet.

Sammantaget var det, beroende på huvudman, omkring 15 procent som någon gång avbröt sina studier. För många var dock avhoppet endast tillfälligt och 3–6 procent återkom till utbildningen senare. Det totala faktiska avhoppet blev därför ca 10 procent. Folkhögskolorna kan notera färre avbrott, uttryckt i högre genomströmningstal knappt 90 procent, än vad man genomsnittligt har i den kommunala vuxenutbildningen, drygt 80 procent (se tabell 4.22).

Tabell 4.22 Studiegenomförande efter huvudman och anordnare, påbörjade studier hösten 1997, procent

	Fullföljde studierna	Avbröt temporärt	Avbröt studierna	Summa
Folkhögskolor som huvudmän	88	3	9	100
Kommunala huvud- män, s:a	83	6	11	100
AmuGruppen	93	7	-	100
Folkhögskolor	93	-	7	100
Komvuxenhet	82	7	11	100
Landsting	92	3	5	100
Studieförbund	80	5	15	100
Övriga	88	8	4	100

Källa: Lander, R & Larson, M, 1999, *Vuxenstudiernas början och ett år efter. Två delstudier från utvärderingen av Kunskapslyftet*. Institutionen för pedagogik och didaktik, Göteborgs universitet.

Bland anordnarna inom den kommunala vuxenutbildningen ligger avbrottsfrekvensen högst för studieförbunden och komvuxenheterna och lägst för AmuGruppen, folkhögskolorna och landstingen. De flesta avhoppet inom den kommunala vuxenutbildningen förekommer på kurser i grundläggande vuxenutbildning och orienteringskurser (ca 12–13 procent). Till de variabler som höjer avbrottsfrekvensen hör exempelvis missnöje med ekonomin och om man har annat modersmål än svenska.

Den aktuella uppföljningsenkäten visar att av dem som började studera inom vuxenutbildningen med kommunen som huvudman hösten 1997, var 55 procent arbetslösa, 21 procent hade arbete och 9 procent kom från andra studier (se tabell 4.23). Vad gäller situationen i februari 1999 har 23 procent fortsatt att studera på denna nivå, 15 procent har gått vidare till högskoleutbildning, 39 procent arbetar medan 18 procent är utan arbete. Dessa siffror, som är hämtade från enkätuppgifterna, visar på en tydlig förändring med minskad arbetslöshet bland de svarande mellan hösten 1997 och vintern 1999.

Av dem som började studera på folkhögskola var, på hösten 1997, 70 procent arbetslösa, 14 procent hade arbete och 11 procent kom från andra studier. För situationen i februari 1999 kan noteras att 43 procent har fortsatt med sina studier på folkhögskolan. Drygt var tionde finns inom högskolan, 18 procent har ett arbete, 23 procent är arbetslösa.

Tabell 4.23 Sysselsättning hösten 1997 och februari 1999 för studerande i kommunal vuxenutbildning respektive folkhögskola hösten 1997, procent

Sysselsättning	Kommunal vuxenutbildning		Folkhögskolan	
	1997	1999	1997	1999
Arbete	21	39	14	18
Arbetslös	55	18	70	23
Studier	9	38	11	54
Kom/Fhsk	..	23	..	43
Högskola	..	15	..	11
Annat	15	5	5	5
S:a	100	100	100	100

Källa: Lander, R & Larson, M, 1999, *Vuxenstudiernas början och ett år efter. Två delstudier från utvärderingen av Kunskapslyftet*. Institutionen för pedagogik och didaktik, Göteborgs universitet.

Utifrån dessa enkätresultat är det tydligt att arbetslösheten har minskat även inom folkhögskolan. Folkhögskolornas deltagare har i högre omfattning fortsatt att studera i jämförelse med den kommunala vuxenutbildningen, medan deltagare i den kommunala vuxenutbildningen i högre omfattning arbetar. En uppdelning på respektive ursprungskategori kan ge ytterligare information i detta avseende.

Tabell 4.24 visar fördelningen i februari 1999 utifrån respektive sysselsättning hösten 1997 för de studerande inom *kommunalt anordnad vuxenutbildning*. Här kan man se att bland dem som hade ett arbete före studierna är drygt hälften åter i arbete. Några få procent är arbetslösa och en stor andel har fortsatt att studera (i kategorin ”Studerar” ingår både studerande på gymnasienivå och på högskola).

Vidare visar tabell 4.24 att bland dem som var arbetslösa innan studierna har 38 procent fortsatt att studera medan 28 procent har fått arbete. En knapp tredjedel är åter arbetslösa. Majoriteten av dem som studerade innan hösten 1997 har fortsatt att studera, 19 procent har fått arbete medan 12 procent är arbetslösa.

Tabell 4.24 Sysselsättning före studierna och i februari 1999, procentuell fördelning per sysselsättning hösten 1997 i kommunalt anordnad vuxenutbildning

Sysselsättning, hösten 1997	Sysselsättning, februari 1999				
	Arbete	Arbetslös	Studerar	Annat	S:a
Arbete	52	4	42	2	100
Arbetslös	28	29	38	5	100
Studerar	19	12	61	8	100
Annat	71	4	19	6	100

Källa: Lander, R & Larson, M ,1999, *Vuxenstudiernas början och ett år efter. Två delstudier från utvärderingen av Kunskapslyftet*. Institutionen för pedagogik och didaktik, Göteborgs universitet.

Tabell 4.25 åskådliggör på motsvarande sätt fördelningen av *folkhögskolans* deltagare i februari 1999 utifrån respektive sysselsättning hösten 1997. Den visar att drygt hälften av dem som var arbetslösa hösten 1997 har fortsatt att studera. Oberoende av sysselsättning hösten 1997 ligger studiedeltagandet runt 50 procent för de studerande på folkhögskolan. Av de arbetslösa hade 15 procent arbete medan 26 procent fortfarande var arbetslösa.

Tabell 4.25 Sysselsättning före studierna och i februari 1999, procentuell fördelning per sysselsättning hösten 1997 i folkhögskolan

Sysselsättning, hösten 1997	Sysselsättning, februari 1999				
	Arbete	Arbetslös	Studerar	Annat	S:a
Arbete	34	7	54	5	100
Arbetslös	15	26	54	5	100
Studerar	16	27	51	6	100
Annat	18	16	46	20	100

Källa: Lander, R & Larson, M ,1999, *Vuxenstudiernas början och ett år efter. Två delstudier från utvärderingen av Kunskapslyftet*. Institutionen för pedagogik och didaktik, Göteborgs universitet.

I jämförelse med den kommunalt anordnade utbildningen är det färre arbetslösa folkhögskolestuderande som fått arbete än studerande i kommunal vuxenutbildning. "Placeringsgraden" för de arbetslösa är 28

procent för kommunal vuxenutbildning och 15 procent för folkhögskolan. Även för de övriga kategorierna har den kommunala vuxenutbildningen bättre placeringsresultat på arbetsmarknaden än folkhögskolan. Om man beaktar att nästan alla haft arbetslöshetserfarenhet under 1990-talet (se avsnitt 4.4.4) så kan man säga att den direkta placeringsgraden för kommunal vuxenutbildning är 28 procent och den för folkhögskolan 15 procent. Studiefrekvensen ökar däremot mer i folkhögskolan, från 16 procent till 54 procent totalt sett, jämfört med en ökning från 19 procent till 38 procent totalt sett i kommunal vuxenutbildning. Den enda grupp där fortsatt studiedeltagande ligger lägre i folkhögskolan än i kommunal vuxenutbildning är gruppen som redan studerade hösten 1997.

Det är på nuvarande stadium svårt att bedöma dessa resultat ur samhällsekonomisk synvinkel. För detta behövs mer information om de olika gruppernas fortsatta utveckling och hur den ter sig i förhållande till olika grupper som inte deltar i Kunskapslyftsutbildning. Det samhällsekonomiska projekt som närmare beskrivs i avsnitt 6.5 syftar till att ge svar på dylika frågor.

Enkäten ger dock en viss information om de, som efter vuxenstudierna åter har börjat arbeta, upplevde någon förändring i sitt arbete eller sin arbetssituation som belyser utbildningens betydelse för arbetet. 14 procent av de studerande i kommunal vuxenutbildning svarade att vuxenutbildning är nödvändig för att klara av arbetet. 28 procent menade att den gör att man klarar arbetet på ett bättre sätt. En mindre grupp, 13 procent, svarade att de nu klarar mer kvalificerade arbetsuppgifter medan 44 procent ansåg att de inte har någon nytta av utbildningen i sitt nuvarande arbete. Motsvarande siffror för folkhögskolorna ser i stort sett likadana ut. Vad gäller förändringar i själva arbetssituationen svarar en tredjedel att man fått nytt arbete, en tredjedel att man fått ny arbetsgivare och en tredjedel att fått mer kvalificerade uppgifter. Många känner sig också säkrare på att få behålla jobbet. Hälften tycker att det har blivit roligare att arbeta. De tidigare arbetslösa som gått i vuxenutbildning söker sig också i högre utsträckning än andra vuxenstuderande till nya arbetsområden eller nya jobb. De som tidigare var arbetslösa, men nu återfinns i arbete känner sig dessutom säkrare än tidigare på att få behålla sitt jobb.

Generiska färdigheter får man från utbildningen om den inte bara lär en att klara studier utan även att klara sig i olika andra situationer. Dessa färdigheter har utvärderarna studerat genom att i enkäten ha fyra mått som behandlade förmågan att skaffa information, att samarbeta, att följa samhällsdebatten och hur man klarar att planera en större arbetsuppgift. De folkhögskolestuderande verkar ha utvecklat dessa färdigheter i högre utsträckning än de som studerat inom kommunalt anordnad

vuxenutbildning. På folkhögskolorna är ca 80 procent positiva i alla fyra aspekterna. 40 procent fler på folkhögskolorna än inom kommunal vuxenutbildning anser att utbildningen hjälpt dem när det gäller samarbete och förståelse för andra människor. Motsvarande differens när det gäller förståelsen av samhällsdebatten är 25 procent till folkhögskolornas fördel. Upplevelsen av att ha lärt sig dessa generiska färdigheter påverkas endast i mycket liten grad av tidigare utbildningsnivå, erfarenhet av upprepade arbetslöshet, kön och ålder hos de studerande.

Så långt den riksrepresentativa enkäten. Hur ser det ut vad gäller framtiden inom högskolan för de studerande i vuxenutbildningen? Än så länge finns inte mycket fakta på detta område. År 1998 genomförde SCB en enkätundersökning bland högskolenybörjare läsåren 1990/91 och 1995/96 (SCB, 1998c). I den undersökningen redovisas inte folkhögskolan för sig, men en skillnad mellan läsåren var att andelen med kommunal vuxenutbildning som högsta utbildning var 10 procent bland högskolenybörjarna 1990/91 och 14 procent bland dem som började 1995/96. Denna förändring har alltså sin grund före Kunskapslyftet.

Som vi sett ovan är det en betydande andel av de studerade vid folkhögskolor och inom kommunal vuxenutbildning som går vidare till högskola och universitet (10–15 procent). Kunskapslyftskommittén noterade i sitt förra betänkande (SOU 1998:51) att runt 15–18 procent av dem som registrerats som vuxenstuderande på gymnasial nivå inom ett par år hittills har brukat återfinnas som studerande på högskolenivå. Mycket tyder alltså på att det finns en stor potential av högskole- och universitetsstuderande inom den gymnasiala vuxenutbildningen. Fler vuxenstuderande skulle därför kunna komma att läsa på högskolenivå. Resultatet beror naturligtvis också på konkurrensen om platserna samt på i vilken takt utbyggnaden av högskolan sker.

4.7 Diskussion

Den totala vuxenutbildningsvolymen

På total nivå har utbildningen av vuxna växt markant de senaste åren. Störst är ökningen inom den kommunala vuxenutbildningen som därmed framstår som den största utbildningskategorin med strax under 175 000 helårsplatser, vilket innebär en ökning med omkring 67 000 platser sedan 1995/96. Rent volymmässigt tillhör även utbildningen av vuxna inom högskolan en av de största utbildningskategorierna. En jämförelse visar att t.ex. personalutbildningen storleksmässigt tillhör mellangruppen

– man summerar knappt 70 000 helårsplatser. Om man gör en grov beräkning baserad på antal helårsplatser visar det sig att den totala volymen av utbildning av vuxna uppvisat en nettoökning sedan 1995 på ca 14 procent, vilket motsvarar en ökning med ca 55 000 platser. Denna ökning ska ses mot bakgrund av att vissa vuxenutbildningskategorier, t.ex. arbetsmarknadsutbildningen och personalutbildningen, har minskat under samma tidsperiod. Satsningen inom den kommunala vuxenutbildningen har därför till viss del motverkats av minskningen på andra områden.

Folkhögskolornas totala utbildningsvolym ligger, över de redovisade åren, på en konstant nivå kring knappt 35 000 helårsplatser. Inom den kommunala vuxenutbildningen, däremot, uppvisar den gymnasiala nivån en särskilt markant ökning där man mellan åren 1995/96 och 1998 ökat med närmare 90 procent. Under 1998 låg man på drygt 140 000 helårsplatser. På grundläggande nivå skedde en viss ökning kalenderåret 1997, till knappt 29 000 helårsplatser, men den utvecklingen synes ha förbytts i en minskning år 1998. Bland andra utbildningskategorier som uppvisar volymökning kan också högskolan nämnas.

Kunskapslyftets målgrupper – ålder och kön

Den prioriterade åldersgruppen 25–55 år dominerar av naturliga skäl vuxenutbildningen på alla områden. På grundläggande nivå i kommunal vuxenutbildning har denna åldersgrupp en i stort sett konstant andel på drygt 80 procent av de studerande. På gymnasial nivå kan noteras en stadig andelsökning av denna åldersgrupp till drygt 70 procent. Gruppen upp till 25 år är betydligt större på gymnasial nivå, mellan 25 och 30 procent, än inom grundläggande kommunal vuxenutbildning, där andelen ligger mellan 15 och 20 procent.

Kunskapslyftet har jämförelsevis lyckats attrahera en större andel i åldersgruppen 25–55 på både grundläggande och gymnasial nivå än den kommunala basorganisationen. Andelen av denna åldersgrupp inom Kunskapslyftet är drygt 90 procent på grundläggande nivå. På gymnasial nivå kan konstateras en markant ökning mellan åren 1997 och 1998 från drygt 70 till drygt 80 procent. Folkhögskolan har en större andel äldre studerande i jämförelse med den kommunala vuxenutbildningen, särskilt har man lyckats attrahera de äldre kvinnorna.

Totalt sett är den kvantitativa kvinnliga dominansen påfallande. Kvinnornas andel ligger stadigt på 65–70 procent i såväl kommunal vuxenutbildning och Kunskapslyftet på grundläggande och gymnasial nivå samt inom folkhögskolan. Att det är många kvinnor bland de studerande är inget nytt. Kvinnorna har under flera år haft en dominerande

andel av den kommunala vuxenutbildningen och på folkhögskolan. I arbetsmarknadsutbildningen däremot är fördelningen mellan könen i stort sett jämn och den återspeglar den könsfördelning som finns i gruppen arbetslösa.

Utbildningsbakgrund

Studerande i kommunal vuxenutbildning har ungefär samma utbildningsbakgrund som arbetslösa och individer som deltar i arbetsmarknadsutbildning. Andelen med högst tvåårig gymnasial utbildning verkar vara lite högre i kommunal vuxenutbildning än i jämförelsegrupperna medan andelen med högst grundskola är något lägre.

Deltagare med UBS har i allmänhet en kortare utbildning än de studerande som inte har UBS.

Ser man enbart till kortutbildade – individer med högst grundskola respektive tvåårigt gymnasium – rekryterar folkhögskolorna en högre andel med högst grundskola än den kommunala vuxenutbildningen. På samma sätt är andelen med högst grundskola högre bland arbetslösa, individer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder och den övriga befolkningen än bland studerande i kommunal vuxenutbildning.

Utvecklingen mellan 1997 och 1998 verkar inte ha inneburit några större förändringar i de studerandes utbildningsbakgrund inom gruppen kortutbildade (högst grundskola respektive tvåårig gymnasieutbildning). I den mån en viss förskjutning i de studerandes utbildningsbakgrund föreligger sett över hela spektret grundskola – högskola, förefaller den gå i riktning mot en större andel deltagare med högst grundskola och tvåårig gymnasieutbildning och en mindre andel med eftergymnasial utbildning. Det gäller både på grundläggande och gymnasial nivå inom Kunskapslyftet.

Arbetslöshetserfarenheter

Uppföljningen av deltagarnas arbetslöshetserfarenheter måste utvecklas betydligt för att den ska bli meningsfull. Det kan inte vara utvärderingarnas uppgift att stå för löpande statistikproduktion.

De slutsatser man ändå kan dra utifrån utvärderingarna är att individer med lång arbetslöshetserfarenhet i första hand återfinns i arbetsmarknadsutbildning eller i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Kortare arbetslöshetserfarenheter har de individer som går med stöd av UBS i Kunskapslyftet antingen på folkhögskola eller i kommunal vuxenutbildning eller söker arbete. Kortast arbetslöshetserfarenheter har de som

utan UBS går i Kunskapslyftet eller i den kommunala vuxenutbildningens basorganisation.

Med hänsyn till fördelningsmässiga aspekter och med tanke de samhällsekonomiska och statsfinansiella kostnaderna för dessa olika aktiviteter, förefaller detta vara en tämligen rimlig ordning, dvs. att de grupper som är mest belastade av arbetslöshet oftare verkar återfinnas i de dyrare aktiviteterna. För att kunna göra en mer definitiv bedömning krävs dock mer information om hur det går för dessa olika grupper framöver på arbetsmarknaden och i vidareutbildning.

En annan fråga som det på nuvarande stadium är svårt att ha någon bestämd uppfattning om är förändringarna i Kunskapslyftet med avseende på deltagarnas arbetslöshetsbakgrund sedan 1997. Hur relationen mellan antalet deltagare i Kunskapslyftet och storleken på Kunskapslyftets olika målgrupper, exempelvis de arbetslösa kortutbildade, utvecklas över tiden är en fråga som måste följas upp bättre. Kommer det att bli svårare att rekrytera kortutbildade arbetslösa i framtiden?

Situationen ett år efter vuxenutbildningen

Uppföljningen vintern 1999, av de vuxenstuderade hösten 1997 i kommunal vuxenutbildning och på folkhögskolan, visar att arbetslösheten i denna grupp har minskat betydligt. Bland de studerande inom den kommunala vuxenutbildningen minskade andelen arbetslösa från 55 procent av de studerande hösten 1997 till 18 procent drygt ett år senare. Motsvarande siffror för folkhögskolan visar att 70 procent var arbetslösa vid studiernas början. Vintern 1999 utgjorde samma grupp endast 23 procent. Folkhögskolans deltagare har i högre grad fortsatt att studera (54 procent mot 38 procent inom den kommunala vuxenutbildningen), medan deltagarna i kommunal vuxenutbildning i högre omfattning går vidare till arbete (39 procent mot folkhögskolornas 18 procent). Den kommunala vuxenutbildningen har med andra ord en högre placeringsgrad på arbetsmarknaden än folkhögskolan.

En betydande andel, 10–15 procent, av de studerande inom kommunal vuxenutbildning och inom folkhögskolan har gått vidare till högskoleutbildning efter ett år. Detta visar på en stor potential av högskolestuderande inom den gymnasiala vuxenutbildningen.

Trots att vi har fått viss information genom uppföljningen vintern 1999 fattas det än så länge många pusselbitar för att kunna göra en samhällsekonomisk bedömning av dessa Kunskapslyftets ”placeringsresultat”. För detta behövs en mer omfattande analys. Först och främst måste man studera dessa resultat i ljuset av olika jämförelsegrupper. De arbetslösa som inte gick i Kunskapslyftet – hur gick det för dem? Sedan

måste man också göra analysen över en längre tid. Det brukar ta några år att fullständigt kunna överblicka hur många av de vuxenstuderande som läser vidare på högskolan. Dessutom tar det några år innan de som läser på högskolan kommer ut på arbetsmarknaden.

5 Kvalitativ utveckling av utbildning och livslångt lärande för vuxna

I detta kapitel redovisas en kvalitativ utveckling av utbildning och livslångt lärande för vuxna. Kapitlet sönderfaller i tre delar. Den första delen består av intryck som Kunskapslyftskommittén på olika sätt samlat på sig under det gångna året. Den andra delen består dels av sammanfattningar av sådana utvärderingar på nationell nivå, som Kunskapslyftskommittén beställt av fristående utvärderare, dels av reflexioner kring lokala utvärderingar. Del tre slutligen utgörs av en beskrivning av nya förutsättningar för pedagogisk utveckling.

5.1 Strategisk planering

Kommunal organisation

Kommunallag och skollag ger landets nu 289 kommuner en större frihet än tidigare att utforma sin *politiska ledningsorganisation*. I Skollagen föreskrivs att varje kommun och landsting ska utse en eller flera nämnder som styrelse för sitt offentliga skolväsende. I slutet av år 1997 – då antalet kommuner uppgick till 288 – var variationen i nämndorganisationen följande (Skolverket, 1998b):

- 188 kommuner hade en nämnd med ansvar för förskola, skolbarnsomsorg, alla obligatoriska och alla frivilliga skolformer.
- 63 kommuner hade en nämnd med ansvar för förskola, skolbarnsomsorg och alla obligatoriska skolformer, samt en nämnd med ansvar för alla frivilliga skolformer.
- Sex kommuner hade en nämnd med ansvar för förskola och en nämnd med ansvar för skolbarnsomsorg, alla obligatoriska och alla frivilliga skolformer.
- Fyra kommuner hade en nämnd med ansvar för förskola, skolbarnsomsorg och alla obligatoriska skolformer utom grundsärskolan,

en nämnd med ansvar för alla frivilliga skolformer samt en nämnd med ansvar för grundsärskolan.

- Två kommuner hade en nämnd med ansvar för förskola, en nämnd med ansvar för skolbarnsomsorg och alla obligatoriska skolformer, samt en nämnd med ansvar för alla frivilliga skolformer.
- Två kommuner hade en nämnd med ansvar för förskola, skolbarnsomsorg alla obligatoriska och alla frivilliga skolformer utom svenska för invandrare samt en nämnd med ansvar för svenska för invandrare.
- Övriga 23 kommuner hade var sin unika politiska ledningsorganisation som alla avvek från de sex kategorierna ovan.

Vanligast var alltså en nämnd med ansvar för förskola, skolbarnsomsorg, alla obligatoriska och alla frivilliga skolformer, inklusive vuxenutbildningen (188). I 77 andra kommuner återfanns den kommunala vuxenutbildningen i varierande konstellationer tillsammans med andra kommunala skolformer under en nämnd.

Kunskapslyftet organiserades från början ofta som ett särskilt projekt vid sidan av den kommunala vuxenutbildningens normala organisation. I 101 kommuner låg ansvaret i slutet av år 1997 för just Kunskapslyftet på en annan nämnd än den som normalt ansvarade för kommunal vuxenutbildning – och oftast direkt under kommunstyrelsen.

Vissa förändringar av den kommunala organisationen tycks ha ägt rum under det senaste året. Projektet Kunskapslyftet har i ett antal kommuner förts från kommunstyrelsen till den nämnd som i övrigt har ansvaret för vuxenutbildningen i kommunen. Så är exempelvis förhållandet i Ljusdal och Piteå, där Barn- och utbildningsnämnden från år 1999 ansvarar även för Kunskapslyftet.

En förklaring till denna förändring är att kommunerna nu inte bara koncentrerar sig på projektet Kunskapslyftet utan också ser denna satsning i perspektivet av en reformering av vuxenutbildningen. Det innebär i flera kommuner att samverkan mellan projektet Kunskapslyftet och den kommunala vuxenutbildningen inom basorganisationen ökar. En annan förklaring är att de kommunansvariga politikerna har varit mest involverade i de inledande besluten om organisation, om projektledare, om hur man ska förhålla sig till anlitan av externa utbildningsanordnare m.m. och sedan överlåt till sina kollegor i facknämnderna att hantera den fortsatta verksamheten. Vad Kunskapslyftet verkar ha fört med sig av bestående värde vid denna övergång till den "ordinarie" nämnden är en närmare koppling till kommunledningen. Oavsett organisation har det blivit en samverkan mellan Kunskapslyftet och den ordinarie verksamheten som är betydelsefull i ett reformeringsperspektiv.

I vissa kommuner har både den ordinarie vuxenutbildningen och Kunskapslyftet förts till nytt politiskt ansvarigt organ, exempelvis till beställarnämnd i Göteborg och till avdelningen näringsliv, utbildning och utveckling (NUU) under kommunstyrelsen i Ragunda. Detta mer samhällsekonomiska perspektiv är dock relativt ovanligt. Allmänt kan nog konstateras att Kunskapslyftet har gjort hela den kommunala vuxenutbildningen i dess allmänekonomiska perspektiv synligare för de lokala politikerna.

Samverkan på lokal och regional nivå

Kunskapslyftet har föranlett ett omfattande samarbete mellan olika kommunala förvaltningar, statliga myndigheter och utbildningsanordnare av olika slag. Detta samarbete tycks fortsätta att utvecklas, vilket är positivt.

Samarbetet *med olika kommunala förvaltningar* har kommit olika långt i olika kommuner. Det finns många exempel där socialförvaltning och Kunskapslyftet samarbetar kring informations- och rekryteringsfrågor men i vissa fall har man gått ett steg längre och låter deltagare som före kursstart uppburit socialbidrag få behålla bidraget även under studietiden. Speciellt vanligt är detta vid studier inom grundläggande vuxenutbildning. Kommunerna ser då detta som en investering i syfte att på sikt minska de studerandes bidragsberoende. Det finns också kommuner där arbetsförmedlingsnämnden och Kunskapslyftet samarbetar kring frågor om rekrytering, utbud m.m. Andra exempel på samverkan mellan olika kommunala förvaltningar kan samverkan mellan biblioteket och Kunskapslyftet (Lindesberg, Storfors och Örebro) utgöra. I Lindesberg och Örebro genomförs "Öppen skola" lokaliserad till Stadsbiblioteket och med lärarutbildade handledare anställda för detta ändamål. I Storfors är biblioteket lokaliserat till samma byggnad som Kunskapslyftet "vilket varit en ovärderlig tjänst med referenslitteratur, utlåning, utökade öppettider och serviceanda" (Storfors, 1998).

Mellan kommuner och arbetsförmedling tycks samarbetet i stort sett fungera bra, vilket också verifierats vid KLK:s kommunbesök (Flen, Haninge och Vaggeryd) och i avsnitt 5.4.3. Därmed avses i första hand samarbete vid information till och rekrytering av blivande deltagare i Kunskapslyftet. Sådant samarbete tar sig i fler och fler kommuner uttryck i gemensamma lokaler för vägledning som Vägledningens Hus i Borås. Det finns också exempel på mer långtgående samarbete avseende bland annat kursutbud. Ett exempel på detta är att arbetsförmedlingen efter en inledande utbildning i Kunskapslyftet kompletterar med specialinriktad utbildning mot den lokala arbetsmarknadens behov (Flen

och Vaggeryd). I vissa kommuner finns dock fortfarande en viss rivalitet kvar mellan Kunskapslyftet inklusive den reguljära vuxenutbildningen och arbetsförmedlingen.

Inom ett område – individuell studieplan kopplad till individuell handlingsplan – återstår dock mycket att göra. För det första förekommer det (alltför) ofta att arbetsförmedlingen inte hunnit upprätta en individuell handlingsplan, inom vilken Kunskapslyftets vägledning skulle kunna bygga en individuell studieplan. För det andra är det inte självklart att Kunskapslyftets vägledare alltid utgår från de individuella handlingsplaner som ändock finns upprättade i den mån de över huvud taget arbetar med dylika planer.

Vuxenutbildningens olika utbildningsanordnare har under året blivit mer involverade i Kunskapslyftet. Samarbetet har i allt större utsträckning tagit form i vuxenutbildningsråd, referensgrupper eller motsvarande, där man informerar varandra om tänkbara utbud etc. (Kristianstad, Stockholm, Vaggeryd m. fl.). Samarbetet har i andra kommuner också avsett uppdelning av utbud, där olika anordnares profileringar utgjort utgångspunkt.

Samarbetet med *kommunala och statliga arbetsgivare och arbetstagarer* om behov, utbud och rekrytering tycks i många fall fungera bra. Det har däremot visat sig att samarbetet med *det privata näringslivet* ännu inte funnit sin form i många kommuner. Det kan bland annat bero på att näringslivet ser mer direkta behov av sådan yrkesinriktad utbildning som inte alltid kan erbjudas inom Kunskapslyftet, exempelvis så kallad KY-utbildning, högskoleutbildning eller mer direkt företagsanpassad yrkesutbildning. Den lösning som prövas är i många fall att mer än tidigare söka utnyttja existerande och fungerande fora, till exempel yrkesnämnderna i gymnasieskolan (Borås) eller enbart söka samarbete med näringslivet i konkreta projekt för en viss bransch (Göteborg, Stockholm). En annan lösning kan vara inrättande av så kallade utbildningsråd (motsvarande), där kommuner, parter och andra intressenter möts (Umeå).

Samarbetet mellan kommuner har utvecklats under tiden för Kunskapslyftet. Ett exempel på detta är att många kommuner kommit överens om belopp vid interkommunala ersättningar som stämmer överens med de bidrag kommunerna erhåller i statsbidrag för olika slag av kurser i Kunskapslyftet – ibland med påslag upp till tio procent för administrativa kostnader hos anordnarkommunen. Det vill synas som om samarbete mellan kommuner totalt sett minskar utbildningskostnaderna eftersom fyllnadsgraden i utbildningsgrupperna stiger. Utbudet kan dessutom utökas och differentieras till lägre kostnad.

Sammanfattningsvis kan konstateras att arbetet med Kunskapslyftet nu har konsoliderats och i högre grad än tidigare bygger på strategisk

planering av rekrytering, utbud och genomförande. Det är också tydligt att tankar kring tiden efter Kunskapslyftet börjar utvecklas och att en positionering inför tiden efter år 2002 börjar ta form.

Uppbyggnaden av de regionala kompetensråden har påbörjats. Det finns förutsättningar för att de ska kunna spela en positiv roll för utvecklingen av vuxenutbildning och livslångt lärande. Detta förutsätter dock att kommunerna inklusive den kommunala vuxenutbildningen och Kunskapslyftet involveras i de regionala kompetensråden, vilket dock för närvarande inte verkar vara fallet. Detsamma gäller de regionala tillväxtavtalen. Inledningsvis förefaller det dock i första hand ha varit representanter för näringslivssidan i kommunerna – inte utbildningsansvariga – som arbetat med de regionala tillväxtavtalen.

5.2 Organisatorisk-pedagogisk utveckling

5.2.1 Information – uppsökande verksamhet

Informationen om projektet Kunskapslyftet – och om kommunal vuxenutbildning totalt sett – har spritts på många olika sätt ute i kommunerna, från artiklar och annonser i dagspressen via kurskataloger, broschyrer och reklamblad till direktreklam – skriftlig eller muntlig.

Uppsökande verksamhet har anordnats i varierande omfattning. Under det första året av Kunskapslyftet upplevde ett stort antal kommuner att tillströmningen till utbildning var så stor att det inte behövdes några särskilda insatser. Många kommuner vågade inte riskera att förlänga köerna. Det tog också en viss tid för de fackliga organisationerna att utbilda sina presumtiva uppsökare. I några fall uppstod också oklarheter och missförstånd om vad de fackliga organisationernas statsbidrag för uppsökande verksamhet skulle användas till. Organisationerna har fått statliga bidrag för att utbilda uppsökare, medan det på den kommunala sidan inte har funnits några av statsmakten öronmärkta pengar att anställa uppsökare för.

En bedömning från Landsorganisationen (LO) är att man i dagsläget har ett väl fungerande samarbete med ett hundratal kommuner, medan det i övriga kommuner återstår att finna vägar för ett konstruktivt samarbete. I exempelvis Göteborg och Vaggeryd utnyttjade kommunerna möjligheterna och anställde uppsökare, i Göteborgs fall ett antal fackliga förtroendemän. Under innevarande budgetår har fler kommuner (Hörby, Piteå och Skellefteå m. fl.) byggt ut den uppsökande verksamheten.

I inledningsskedet finansierades ofta uppsökarnas löner genom ALU-anställning eller andra arbetsmarknadsåtgärder. Vissa kommuner, exempelvis Stockholm, har fortfarande kvar sådana insatser och anser att de fungerat bra. Andra kommuner har övergett dem, eftersom arbetsmarknadspolitiska åtgärder i första hand är verktyg för att hjälpa människor till reguljära anställningar och därför inte innebär någon garanti för att uppsökaren kan vara kvar under någon längre tid.

5.2.2 Vägledning

Vägledningen har i flertalet kommuner byggts ut under Kunskapslyftets första år. Många kommuner – exempelvis Norrköping och Stockholm – har samlat infotek, studie- och yrkesvägledare, arbetsförmedlare med flera i en och samma lokal eller närliggande lokaler.

Vuxna som önskar vägledning får också detta – även om det inte alltid kan ske omedelbart. Djupare vägledning sker ofta i orienteringskurser av olika slag, där också möjlighet till diagnostiska prov, repetition och pröva-på-inslag kan förekomma. Sådana orienteringskurser anordnas i flertalet kommuner, även om de har blivit färre än man från början förväntat sig.

Olika system med vägledning och diagnostisering via särskilda prov förekommer i varierande omfattning, exempelvis hos AmuGruppen och ABF, Göteborg, som samarbetar med den kommunala vuxenutbildningen i fråga om dylika.

Sammanfattningsvis skulle många kommuners ambitiösa arbete avseende vägledning och rekrytering kunna beskrivas i följande punkter, vilka sammanfattar Piteås målsättning:

- att ge tillgänglig och flexibel vägledning på de presumtiva deltagarnas villkor, till exempel att möta dem på en plats där individen känner sig trygg,
- att samla Infotek, studie- och yrkesvägledning, uppsökare och eventuell studieverkstad under "samma tak" för att snabbt kunna påbörja motivations- och vägledningsarbete enskilt och/eller i grupp,
- att rikta punktinsatser till olika grupper, till exempel deltidsarbetslösa inom handel, vård och omsorg samt lässvaga och psykiatriskt/socialmedicinskt rehabiliterade personer,
- att fortsätta samarbeta med arbetsförmedlingen och AMI samt delta i de träffar som anordnas för arbetssökande,
- att samverka med kommunens arbetsmarknadspolitiska projekt samt fackliga organisationer i vägledningsarbetet,

- att samverka med arbetsförmedlingen och fånga upp studie- och yrkesvägledningsbehov som finns i näringslivet kring utbildningsalternativ samt
- att bedriva försök med distansutbildning gentemot byacentra.

En stor del av vägledarnas arbetstid ägnas åt att försöka hantera deltagarnas problem med studiestöd (hjälpa till med ansökan, bevaka beslut, reda ut konsekvenser av regelförändringar, m.m.). Enligt vad som framkom vid Statskontorets seminarier i januari 1999 ökar detta kommunernas kostnader för Kunskapslyftet (Statskontoret, 1999).

Något som också framhållits i olika sammanhang är det ökande behovet av elevvård i Kunskapslyftet. Som exempel kan nämnas den så kallade Josefingruppen i Stockholm vilken konstaterar att studerande i Kunskapslyftet i högre utsträckning än andra har dyslexi och koncentrationssvårigheter. Behovet av elevvård och specialpedagogik har därmed också ökat. I Karlskrona har man också noterat att behoven av kurativa och terapeutiska inslag har ökat i och med Kunskapslyftet.

5.2.3 Individuell studieplan – individuell handlingsplan

En individuell studieplan utgör för många studerande en konkretisering av den del i den individuella handlingsplanen – där sådan finnes – som avser studier. För andra studerande kan en individuell studieplan betraktas som den studerandes egen utvecklingsplan. I den kommer den enskilde under sakkunnig hjälp fram till beslut om sina egna framtidsplaner och om hur dessa ska förverkligas i studiesituationen. Det är också en plan som kan förändras beroende av den enskildes ändrade framtidsplaner och/eller studieplanering. Väsentligt är i detta sammanhang samspelet mellan individen och utbildningsanordnaren, vägledaren.

För många deltagare i kommunal vuxenutbildning och i Kunskapslyftet saknas individuella studieplaner – för andra studerande är de synnerligen kortfattade (innehåller enbart kurser som ska läsas samt studiestödspoäng). En orsak till detta är givetvis att vägledarna koncentrerat sig på alla dem som behövt direkt vägledande insatser och studiestödsrådgivning – vare sig det senare ingår i vägledarnas arbetsuppgifter eller ej – varför de inte haft tid att dokumentera denna vägledning. Avsaknaden av individuella studieplaner redovisas också i KLK:s rapport *Kunskapslyftet som modell och metod* (Tillhammar, 1998).

Ett annat problem i samband med den individuella studieplanen är att dess utformning och användningsområden inte preciserats i förordningar

eller föreskrifter och att Skolverket inte givit vägledare i kommunerna något stöd i deras arbete. Detta verifieras av många vägledare vid Kunskapslyftskommitténs besök ute i kommunerna. Goda exempel saknas säkert inte – men de sprids inte.

Det finns inte heller i kommunerna något självklart samband mellan den individuella handlingsplan som eventuellt upprättats av arbetsförmedlingen och den individuella studieplan som ska upprättas av vuxenutbildningens företrädare. Intressanta exempel finns dock. I Gagnef har den enskilde tillsammans med företrädare för den kommunala vuxenutbildningen och arbetsförmedlingen arbetat fram sin egen "framtidsplan", som utgör en kombination av den individuella handlingsplanen och den individuella studieplanen.

Skolverket har i sin tillsyn av Kunskapslyftet i Linköping och Ystad fastslagit att alla studerande i Kunskapslyftet ska ha en individuell studieplan.

Som Kunskapslyftskommittén ser det utgör den individuella studieplanen en viktig handling i den kommunala vuxenutbildningen – främst för individen. Ibland är den ett komplement till den individuella handlingsplanen och utgör då en konkretisering av den del i handlingsplanen som behandlar de aktuella studierna. I andra fall utgör den en dokumentation av en process, där mål och vägen dit vuxit fram under resans gång. I båda fallen utgör studieplanerna det dokument mot vilket studieresultaten ska utvärderas och målsättningen bekräftas eller omprövas.

En individuell studieplan ska visa målet och vägen dit. I en sådan studieplan måste även delmål anges. För många deltagare kan det vara viktigt att kunna "pricka av" små moment som kanske klarats på två eller fyra veckor och på så sätt få bekräftelse på att man klarar av studier.

I perspektivet av en mer flexibel vuxenutbildning fyller en individuell studieplan också ofta funktionen av dokument för en individuell studiegång, där den enskildes åtaganden i form av studier i grupper, studier på distans, hemarbete kan dokumenteras.

Kunskapslyftskommittén har i sitt tidigare delbetänkande lämnat vissa förslag i syfte att förbättra de individuella studieplanerna. Det är en diskussion som kommittén återkommer till i avsnitt 7.9, sedan frågan först kommenterats i avsnitt 5.3 om folkhögskolorna.

5.2.4 Validering i vuxenutbildningen

Att validera konstaterade Kunskapslyftskommittén i sitt föregående betänkande innebär

dels att identifiera reell kompetens, dels att kunna beskriva den på ett sådant sätt att beskrivningen kan accepteras av användarna – branscher och utbildningsanordnare (kommunal vuxenutbildning, högskolor etc.).

Många kommuner, till exempel Borås och Helsingborg, lägger nu ner ett stort arbete på att validera reell kompetens till formell behörighet. Till skillnad mot föregående år är nu också validering av yrkeskompetens en uppgift som ett antal kommuner tagit till sig. Som exempel på sådana kommuner kan nämnas Göteborg och Kristianstad liksom samarbetet mellan Öckerö kommun och yrkeslärare på Lindholmens gymnasium.

Regeringen har 1998 beslutat tilldela dels Bollnäs kommun 75 000 kronor, dels Vårdgymnasiet i Sundsvall 56 000 kronor för utveckling av projekt kring validering av vuxnas kompetens i relation till omvårdnadsutbildningar.

Det finns dock exempel på kommuner där studie- och yrkesväglarna anser att det är bättre för de studerande att repetera kurser istället för att analysera deras kunskaper och placera dem på en så avancerad nivå som möjligt.

Det är intressant att notera hur arbetet med validering växer i kommunerna och hur nya frågeställningar ständigt reses. Att man i ämnen där kurserna bygger på varandra kan flytta ner ett betyg från en högre till en lägre kurs, om den studerande inte redan har betyg på denna, har varit klart sedan länge. Den fråga som exempelvis Norrköping och Sandviken brottas med är en förlängning av ovanstående frågekomplex: Varför ska man inte – under förutsättning att kurserna bygger på varandra – få flytta ner ett betyg i en högre kurs till en lägre, även om den studerande har ett betyg i den lägre kursen och detta är sämre? Det är svårt – påpekar man från de berörda kommunerna – att finna ett godtagbart skäl mot detta. Eftersom det är kunskaperna som ska bedömas i det nya betygssystemet borde det ju tvärtom vara så att även ett högre betyg ska kunna flyttas ner, om det är så att den studerande har de aktuella kunskaperna i den lägre kursen. Varför ska den enskilde behöva genomgå prövning för detta och betala tre till fem hundra kronor i avgift (undantagandes Kunskapslyftet)?

Att validera reell kompetens till formell behörighet ger ekonomiska fördelar för såväl den enskilde som samhället. Reglerna är också sådana

att ett väl utvecklat valideringsarbete minskar kommunernas kostnader för Kunskapslyftet, eftersom en kurs som validerats vid statsbidragsberäkning ger samma verksamhetspoäng som en genomförd kurs.

Problemen med validering – för sådana finns – är främst av praktisk art. Otaliga är frågorna som kommittén i olika sammanhang – exempelvis vid kommunbesöken – erhållit om hur man ska göra för att validera. Önskemål om praktiska exempel på validering framförs av många (exempelvis av projektledningarna i Flen och Vaggeryd).

Kunskapslyftskommittén återkommer i avsnitt 7.10 med tankar kring utvecklingsmöjligheter och förslag vad avser validering.

5.2.5 Utbud – efterfrågat eller ... ?

I kommunal vuxenutbildning – och speciellt i projektet Kunskapslyftet – ska individens önskemål, behov och intressen styra utbildningsutbudet. Så försöker man också arbeta i många kommuner med hjälp av förnyat kursutbud och/eller samverkan mellan olika kommuner för att bredda utbudet. Ett exempel på detta är samverkan i exempelvis Mellanskåne (Eslöv, Hörby och Höör). I andra kommuner – Dalslandskommunerna – arbetar man med kommunerna som ett gemensamt upptagningsområde utan det sedvanliga förfarandet med interkommunal ersättning etc.

Orienteringskurser som ger osäkra deltagare möjlighet till utökad vägledning och diagnostisering samt till prova-på-tillfällen har efter den ändring i förordningen om kommunal vuxenutbildning, som trädde i kraft 15 januari 1997, blivit möjliga att erbjuda i kommunal vuxenutbildning. Möjligheten har också utnyttjats i flertalet kommuner, även om efterfrågan hittills visat sig vara lägre än förväntat. I exempelvis Ljusdal visar utvärderingarna också att man till orienteringskurserna lyckats rekrytera sådana osäkra deltagare, som annars inte skulle ha vågat börja direkt i olika ämneskurser.

Förändringarna i kursutbudet har de senaste åren varit tydliga. Yrkesinriktade kurser har ökat kraftigt i omfattning och utvecklats i olika riktningar. Vårdutbildningar förekommer i många kommuner. I Flen organiserades exempelvis en vårdutbildning för blivande entreprenörer. Utbildningar inom hotell- och restaurangområdet har också växt i omfattning – oftast inom den egna komvuxverksamheten. Det finns även exempel på arbetsplatsförlagd utbildning, exempelvis truckförarutbildning (Bjuv). Andra exempel utgör samarbete med arbetsförmedlingen i så måtto att Kunskapslyftet svarar för grundläggande yrkesutbildning och arbetsförmedlingen via arbetsmarknadsutbildning för mer kvalificerad och specialiserad yrkesutbildning (Vaggeryd) eller den komplette-

rande utbildning som behövs för att den studerande ska bli anställningsbar (Eskilstuna).

Särskilda stödåtgärder för deltagare med läs- och skrivproblem (dyslexi, m.m.) erbjuds i allt större omfattning. I speciella grupper med få deltagare ges de studerande möjlighet att bemästra sina problem med det skrivna språket, exempelvis i Borås, Flen och Norrköping.

Det finns dock mycket kvar att göra i kommunerna. Alltför ofta styr tillgången på lärare, lokaler och traditioner kursutbudet. Eftersom kurserna fylls, så är intresset av att förändra verksamheten inte alltid högt. Frågan är bara vilka grupper i samhället vuxenutbildningen når med ett traditionellt utbud?

Vissa behov har däremot inte varit möjliga att tillfredsställa på grund av regelhinder. Så till exempel framgår det av förordningen om kommunal vuxenutbildning att

Gymnasial utbildning får förekomma i alla ämnen som finns i gymnasieskolan med undantag av vad som där hör till estetisk verksamhet, estetiska ämnen, idrott och hälsa, specialidrott samt schack.

Specialarbete får inte förekomma i komvux.

(KomvuxF 2 kap 6§)

Diskussionen om estetiska ämnen i kommunal vuxenutbildning har tagits upp bland annat av Kunskapslyftskommittén (SOU 1998:51). Under det sista året har Utbildningsdepartementet också beviljat ett antal dispenser från ovan citerade föreskrift i förordningen om kommunal vuxenutbildning (Billesholm, Boden m.fl.).

Kunskapslyftskommittén har uppdragit åt Umeå Universitet att utreda om och i så fall hur *estetiska ämnen* ska kunna införas i kursutbudet för kommunal vuxenutbildning i likhet med övrig gymnasial utbildning. Umeå Universitet har i januari 1999 överlämnat sin rapport (Johansson & Johansson-Eriksson, 1999). Det redovisas i avsnitt 7.8 i vilket kommittén också återkommer med sina förslag.

Det torde också kunna diskuteras varför vuxna studerande ska uteslutas från möjligheten att också få studera *idrott och hälsa*. För många skulle det säkert vara såväl önskat som lämpligt inte minst med tanke på yrkesutbildningar och deras behov av ergonomiska kunskaper. Så har exempelvis Borås uttryckt önskemål om att få anordna sådana kurser. Utbildningsdepartementet har också beviljat såväl Munkedal som Vetlanda dispens från föreskriften i den aktuella förordningen.

Det har aldrig varit aktuellt för studerande i kommunal vuxenutbildning att behöva genomföra *specialarbete*. Den kompetens de införskaffat

sig i såväl arbetsliv som samhällslivet i stort har ansetts vara tillräcklig. Detta kan givetvis också diskuteras.

KLK återkommer också i kapitel 7 till frågan om huruvida idrott och hälsa samt specialarbete fortsättningsvis ska få förekomma i kommunal vuxenutbildning.

5.2.6 Flexibla studier

Flexibla studieformer

För två år sedan genomfördes i huvudsak all undervisning i kommunal vuxenutbildning i grupper på komvuxenheten. Gruppens storlek kunde variera från cirka tolv studerande till ett drygt trettiotal. I vissa fall utnyttjades statens skolor för vuxna i Härnösand och Norrköping för deltagare med önskemål om udda kurser eller udda kurstid.

Självfallet genomförs en stor del av undervisningen fortfarande i grupper på komvuxenheten, men det är inte längre lika självklart. Distansutbildning mellan utbyar och centralort i en och samma kommun gör utbildningen tillgängligare för ett flertal kommuninnevånare (Piteå, Ljusdal). Självstudier i kombination med handledning i lärcentra av olika slag som Kunskapens Hus (Jokkmokk), Studieverkstaden (Norrköping), Lärbutiken (Ystad) och Studiecentrat (SSVH i Stockholm) gör det möjligt för människor med oregelbundna tider och/eller stora avstånd till studieplatsen att ändå kunna genomföra sina studier. Ofta finns också möjlighet till uppkoppling med utbildningsanordnaren. Kunskapslyftskommittén har dock noterat att distansutbildning i enstaka kommuner (Borås) inte blivit vad man tänkt sig.

Yrkesutbildningen har ökat kraftigt. Denna kan genomföras på komvuxenheten, genom samverkan med gymnasieskolan – om sådan finns – genom köp av utbildning hos extern utbildningsanordnare och som arbetsplatsförlagd utbildning. Allt fler intressanta exempel på det senare kan också förmärkas, exempelvis utbildning på bilplåt- och lackarbeten (Hörby), i park- och trädgårdsarbete samt i äldre bygghantverk (Helsingborg) och utbildning till scenbyggare (Gagnef).

Utläggning i tid och rum

Variationsrikedomen i distribution av utbildning är i tilltagande. Från att i kommunal vuxenutbildning i huvudsak ha genomfört kurser under terminstid med start höst och vår är siktet nu inställt på allt från terminskurser till individuella studieängar.

En tyngdpunkt med antagning till kurser i augusti-september och januari finns ännu kvar som någon slags grundstomme från vilket kommunerna bygger vidare. Antagning till kurser sprids ut över året i två bemärkelser. Den ena är att deltagare kan tas in i kurser relativt sent, kanske efter en introduktion i en orienteringskurs (Kristianstad). Den andra är att kurserna inte längre börjar bara i augusti och januari utan också vid ett antal tillfällen däremellan (Trelleborg, Ystad). Sommaren är inte längre en förbjuden studietid – många kommuner anordnade exempelvis sommaren 1998 utbildning i ett flertal ämnen och kurser. Faktum är att kurser i allmänna ämnen och yrkesämnen samt orienteringskurser anordnades under sommaren 1998 i en omfattning som motsvarar drygt nio tusen heltidsplatser (under tio veckor). Fortfarande är det dock så att många kommuner – med rätt eller orätt – upplever att CSN:s regelsystem lägger hinder i vägen för flexibla individuella kursstarter (Göteborg).

Det är inte längre självklart att studier ska bedrivas i fastställda grupper på schemalagda tider. Individuell studieäng blir allt oftare ett alternativ. Den enskilde kan då själv bestämma när studierna ska genomföras och var – hemma vid köksbordet, tillsammans i en liten arbetsgrupp hemma hos någon av deltagarna eller i biblioteket och i komvuxenheten för handledning eller ett fåtal fasta utbildningsinslag (Jokkmokk, Kvalitetsdata i Ystad).

Arbetsätt – arbetsformer

Det säger sig självt att ovan redovisade förändringar av studieuppläggning och distribution av studier inte kan ske utan att arbetsätt och arbetsformer ändras, även om det sker ojämnt både inom och mellan olika vuxenutbildningsanordnare.

Arbetslag i kommunal vuxenutbildning har haft en relativt liten omfattning – undantagandes möjligen grundläggande vuxenutbildning. En utveckling tycks dock vara på gång och lärarlagens roll framhålls i många kommuner (Borås, Malmö-Södervärn).

Lärrollen har förändrats i många utbildningar. Där distansutbildning, individuella studieängar, m.m. är en realitet är också lärrollens

förändring mot en handledarroll en realitet. Detta gäller också vid arbetsplatsförlagd utbildning.

Mindre grupper bildas ofta då särskilda insatser krävs för att studiemålet ska uppnås, exempelvis läs- och skrivgrupper (Flen, dyslexigrupper). Där arbetar var och en på sin nivå, i sin takt och med sina problem. Detta ställer höga krav på lärarens förmåga att stödja och stimulera i helt individuella studiegångar.

Att datoranvändningen i undervisningen ökar är tydligt. Olika databaser utnyttjas och användandet av Internettjänster blir mer och mer frekvent. Detta förutsätter – i alla fall periodvis – ofta smågruppsarbete eller individuellt arbete med eget kunskapssökande. Lärarrollen blir då mer av handledare med uppgift att ge förutsättningar för kunskapsökande, för analys och kritisk granskning samt för värdering.

I några kommuner betonas värdet av att hålla samman gruppen även på gymnasial nivå – utan att alla ska vara tvungna att läsa samma sak lika länge och på samma sätt (Borås). Där arbetar man istället med att lägga ut exempelvis svenska, matematik och engelska över längre tid. De studerande i gruppen befinner sig då på olika nivåer (olika kurser) inom dessa ämnen och studerar dem i mindre grupper eller individuellt och med lärarstöd. Flertalet andra ämnen koncentreras läses.

I avsnitt 5.5 återkommer Kunskapslyftskommittén med en diskussion om förutsättningar för pedagogisk utveckling.

5.3 Organisatorisk-pedagogisk utveckling hos externa utbildningsanordnare

De externa utbildarnas andel av kommunal vuxenutbildning har ökat kraftigt under Kunskapslyftets första år. Dit räknar kommittén folkbildningen, AmU-gruppen och privata utbildningsanordnare. Även om den senare gruppen har vuxit mest, så har Kunskapslyftskommittén detta år i första hand besökt verksamheter inom folkhögskolornas område.

Folkhögskolan

Folkhögskolorna har två roller inom Kunskapslyftet. Dels har folkhögskolorna tilldelats egna platser och statsbidrag för Kunskapslyftet, dels upphandlar kommunerna utbildning från folkhögskolorna. De kurser som främst handlas upp är folkhögskolekurser enligt folkhögskoleförordningen eller orienteringskurser (Skolverket, 1999c).

Kunskapslyftskommittén har under hösten 1998 besökt fyra folkhögskolor (Fellingsbro, Marieborg, Åsa och Ädelfors). Det är då i hu-

vudsak deras Kunskapslyftskurser som kommittén intresserat sig för. Därutöver har delar av sekretariatet också besökt några folkhögskolor i syfte att studera olika utbildningar för funktionshindrade. I kommunbesöken ingick också i vissa fall besök på folkhögskolor (Göteborg, Piteå).

Omfattningen av Kunskapslyftskurserna på de folkhögskolor Kunskapslyftskommittén besökt är inte obetydlig, från 25 procent (Fellingsbro, Åsa) till drygt 40 procent (Ädelfors) av verksamheten.

Det finns exempel på folkhögskolor och kommuner som samarbetar vid rekrytering av deltagare. Norrköpings kommun och bland andra Marieborg arbetade tidigt tillsammans i den så kallade Studieverkstaden i Norrköpings centrum. Tillsammans med Katrineholms kommun har Åsa folkhögskola initierat en satsning kring ett gemensamt vägledningscentrum, där studievägledningen mot de olika utbildningsanordnarna i kommunen ska samordnas.

Folkhögskolekurser för deltagare inom Kunskapslyftet startar i princip alltid vid höstterminens början och pågår minst ett läsår. Eftersom gruppen som sådan utgör en hörnsten i folkhögskolans pedagogik sker antagning till kurs ej successivt utan vid ett och samma tillfälle.

När skolledning och lärare ska tala om vad som är specifikt med folkhögskolan talar man gärna om "det lilla formatet", vilket gör att deltagarna får ta plats och bli sedda.

Gruppens betydelse betonas av både lärare och studerande, exempelvis vid Åsa folkhögskola. Gruppdiskussionen är viktig eftersom den ger möjlighet att ta vara på den kunskapsbank som utgörs av lärarnas och studiedeltagarnas livserfarenheter. Lärarna vittnar om att deltagarna ofta relaterar undervisningen till egna erfarenheter. Skolan vill helst arbeta med små grupper. Den standard man strävar efter är att det inte ska vara fler än 17 deltagare i varje grupp.

Vad som lyfts fram som positivt med Kunskapslyftet är framför allt att det "kommer in nytt blod i folkhögskolesystemet" (Marieborg). Det sker dels genom att nya lärare anställs, dels genom att nya kurser med nya inriktningar lockar nya grupper som annars inte skulle ha studerat. Vid exempelvis Åsa folkhögskola har fler män än tidigare påbörjat studier i olika Kunskapslyftskurser. Folkhögskolan upplever sig också på sätt och vis få ett "erkännande" från samhället genom att den kan utgöra ett alternativ till den kommunala vuxenutbildningen.

Den pedagogiska personalen vid folkhögskolorna, exempelvis vid Ädelfors, reagerar olika på den ökade statliga styrning som Kunskapslyftet innebär. Några påpekar det positiva i att utbildningarna blivit mer strukturerade. Andra visar på faran med att folkhögskolesjälen riskerar att gå förlorad. Åter andra menar att kraven på att utbildningen ska ge behörighet kan verka stressande på både studerande och lärare. Folk-

högskolan får kämpa för att få behålla en alternativ pedagogik och ändå klara behörighetskraven.

Även vid folkhögskolorna sker arbete med pedagogisk förnyelse. Då undervisningen blivit mer anpassad till individerna, har skolan på senare tid tonat ner betydelsen av lärarlagets roll (Åsa). Istället har lärarna vid skolan börjat med ett nytt projekt som innebär att lärarna går in på varandras lektioner och sedan diskuterar problem och möjligheter. De lärare KLK talat med är mycket positiva till denna form av pedagogisk förnyelse. Vid andra skolor (Marieborg) är man mer avvaktande till pedagogiska och organisatoriska förändringar.

Utbildning på distans skapar vissa problem för folkhögskolorna. Åsa satsar – i ett DUKOM-projekt – relativt hårt på distansutbildning för studerande med funktionshinder. Problemet är att gruppens betydelse begränsas i distansutbildningen. Fellingsbro har – också i DUKOM-regi – genomfört försöksverksamhet med distansutbildning. Försöket gällde att nå människor som bor geografiskt isolerade och människor med funktionshinder. Trots att försöksverksamheten avlöpte väl, vill rektor inte utöka satsningen i framtiden. Distansutbildning är bra – anser han – om inget annat alternativ finns. Det är dock svårt att behålla det specifikt folkhögskoleaktiga i distansundervisning, då samtalet mellan lärare och den studerande blir alltför krystat på elektronisk väg.

Individuella studieplaner saknas på folkhögskolorna. De är enligt folkhögskoleförordningen inte heller skyldiga att utveckla sådana för sina deltagare i den reguljära utbildningen inklusive utbildning som bekostas av Kunskapslyftet via Folkbildningsrådet. För folkhögskolekurser enligt folkhögskoleförordningen som kommunerna upphandlat finns inte heller något krav på individuella studieplaner. Istället genomförs utvecklingssamtal på folkhögskolorna. I dessa ges dock såvitt Kunskapslyftskommittén kan bedöma vanligtvis inte någon vägledningsinsats inför den enskildes val efter avslutade studier.

Andra anordnare

Till gruppen ”Andra anordnare” räknar kommittén i detta sammanhang studieförbund, AmuGruppen och privata utbildningsföretag av olika slag, vilka ofta specialiserat sig på viss typ av utbildning, till exempel datakunskap.

Studieförbunden har våren 1998 ökat sin verksamhet med 25 procent jämfört med hösten 1997. AmuGruppen och privata utbildningsanordnare har under samma tid ökat sina andelar med cirka 50 procent (Skolverket, 1999c). Orsakerna till denna kraftiga ökning kan vara flera. Dels hade många kommuner hösten 1997 inte kommit så långt i arbetet

med upphandling, dels tycks efterfrågan på yrkesutbildning ha varit större än beräknat. Yrkesutbildning genomförs – menar Skolverket – främst hos andra utbildningsanordnare än landsting och kommun. De ämnen som till störst andel genomförs hos annan utbildningsanordnare är datakunskap, administration, företagsekonomi och yrkesförberedande kurser.

I storstäderna genomförs en tredjedel av all utbildning hos andra utbildningsanordnare (inklusive folkhögskolorna). I mindre kommuner är motsvarande siffra åtta procent.

5.4 Utvärdering på nationell och lokal nivå

Den kvalitativa utvecklingen av utbildning och livslångt lärande för vuxna belyses både av nationellt och lokalt initierad utvärdering.

Nedan sammanfattas fyra rapporter som beskriver Kunskapslyftet såväl ur individuell som kommunal synpunkt ute i kommunerna. De härrör från de fristående nationella utvärderingar som Kunskapslyftskommittén initierat. Därefter ges exempel på några utvärderingar på kommunal nivå.

Beträffande samordningen av olika aktörers utvärderingar av Kunskapslyftet i kommunerna och exempelvis Folkbildningsrådets utvärderingar av folkhögskolornas deltagande i Kunskapslyftet återkommer Kunskapslyftskommittén i kapitel 6.

5.4.1 Riksenkäter till deltagare och jämförelsegrupper

Kunskapslyftskommittén har uppdragit åt Göteborgs universitet, pedagogiska institutionen, och SCB att tillsammans studera kommunernas genomförande av Kunskapslyftet och individernas utveckling under Kunskapslyftet. Den senare delen av detta uppdrag har redovisats i två rapporter, nämligen *Den riksrepresentativa enkäten 1997/98* (Lander & Larsson, 1998), som publicerades i juli 1998 och *Deltagare med särskilt utbildningsbidrag samt jämförelsegrupper* (del I i Lander & Larsson, 1999), som är under publicering. Det är de två första i en rad kommande studier som ska kartlägga deltagarnas upplevelser av Kunskapslyftet och möjliga effekter av det.

I början av år 1997 skickades den första enkäten ut till två riksrepresentativa urval av deltagare från utbildningar som kommunerna respektive folkhögskolorna är huvudmän för. Den första enkäten riktade

sig till deltagare i kommunal vuxenutbildning på såväl grundläggande som gymnasial nivå både i Kunskapslyftet och i basorganisationen. Den skickades också till ett urval deltagare på folkhögskolornas särskilda Kunskapslyftsplatser.

Den andra enkäten, som skickades ut i början av hösten 1998, inriktade sig på de huvudsakliga målgrupperna för regeringens vuxenutbildningssatsning, det vill säga studerande vid kommunal vuxenutbildning och på folkhögskolor mellan 25 och 55 år, med högst tvåårig gymnasial utbildning samt med beviljat Särskilt utbildningsbidrag (UBS). De skulle inte heller ha studerat vid kommunal vuxenutbildning hösten 1997.

Den andra enkäten skickades också till tre jämförelsegrupper bestående av icke-deltagare som är öppet arbetslösa, icke-deltagare som är i arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt "Övrig befolkning". Även deltagarna i dessa grupper är mellan 25 och 55 år och har högst tvåårig gymnasieutbildning.

Huvudfrågan i den första enkäten (deltagare hösten 1997) avsåg att ta reda på hur deltagarna värderade sina studier och hur undervisningen lades upp. I den andra enkäten (deltagare hösten 1998) sökte man svar på frågan vilka som valde att stå utanför den särskilda vuxenutbildningssatsningen och varför.

Den riksrepresentativa enkäten 1997/98

Sammanfattningsvis visar det sig att 80 procent av deltagarna i Kunskapslyftet och andra studerande i vuxenutbildningen hösten 1997 är mycket eller ganska tillfredsställda med sina studier. Cirka 40 procent är mycket nöjda. De missnöjda är fem procent eller färre.

Enkäten ställer flera frågor om hur undervisningen gått till. Tre av de mätta faktorerna visar sig särskilt betydelsefulla för att belysa varför deltagarna är tillfredsställda eller inte. Det är samma faktorer för såväl deltagare i kommunal vuxenutbildning som på folkhögskolor:

- hur väl undervisningen har tagit vara på deltagarnas erfarenheter,
- vilken tillit till sin prestationsförmåga deltagarna har känt under studierna samt
- hur angelägna deltagarna från början har varit att gå utbildningen.

Majoriteten – 70–80 procent – är nöjda enligt svaren på de två första frågorna. Deltagarna har också varit angelägna om att gå utbildningen. Av deltagarna vill 65 procent mycket gärna och 22 procent ganska gärna

delta i studier. När dessa tre förhållanden inte har varit positiva ökar risken starkt för att man inte skulle vara nöjd med utbildningen.

Även andra mått på studieprocessen har fått positiva resultat: upplevelsen av samarbete och av att vara accepterad bland studiekamraterna, lärarnas förmåga att förklara och sättet att lägga upp prövningen av kunskaperna. På några punkter är framför allt de studerande på folkhögskolorna positiva, medan deltagarna i kommunala studier är mer ljumt positiva. Det gäller hur deltagarnas eget tänkande stimuleras, vilket stöd man får i studiesvårigheter och inflytandet i studierna.

Några resultat visar att deltagarna bara i viss utsträckning använt djupa studiemönster, det vill säga fokuserat, associerat eller kritiskt granskat det meningsfulla i innehållet. Det är också rätt många som ofta använt ytliga studiemönster, det vill säga främst sökt minneskunskaper eller snävt avgränsat sitt sökande efter det meningsfulla. Det är inte heller så många som starkt uppskattade självständiga arbetsuppgifter. Men dessa – inte helt positiva resultat – påverkar inte påtagligt deltagarnas tillfredsställelse med studierna i stort. Tillfredsställelsen tycks istället i stor utsträckning ha kommit från en känsla av att man vill studera, att man klarade det och att man kände sina tidigare erfarenheter respekterade.

Deltagarna kommer från många olika situationer i livet. Ungefär en fjärdedel av deltagarna anser att de haft svårt att klara ekonomin medan de studerat, medan de övriga tycker att det gått bra eller sådär.

Deltagare med särskilt utbildningsbidrag samt jämförelsegrupper – resultat av en enkät

Jämfört med befolkningen i övrigt så består UBS-deltagarna i kommunal vuxenutbildning och folkhögskola i särskilt stor utsträckning av folk från vårdyrken. Deras andel har nära tredubblats (från 9 till 23 procent) av populationen. Även bland dem med tvåårig utbildning har UBS ökat rekryteringen, men enbart en dubblering från 24–47 procent.

Även bland UBS-deltagarna på folkhögskolorna har rekrytering till utbildning bland före detta vård-/omsorgsanställda ökat relativt mera bland dem med enbart folkskola/grundskola som högsta utbildning, från nio till sexton procent, ungefär en fördubbling. Bland dem med tvåårig gymnasieutbildning är ökningen drygt 50 procent, från 24 till 38 procent. Rekryteringseffekten bland tidigare vårdanställda är således något högre inom kommunerna oavsett utbildningsbakgrund.

Betydligt fler män inom vård och omsorg har rekryterats till UBS-grupperna än vad som återfinns i jämförelsegrupperna som sinsemellan är ganska lika.

Vården och omsorgen tycks alltså vara den stora rekryteringskälla för UBS-deltagarna i kommunal vuxenutbildning. De UBS-rekryterade på folkhögskolorna liknar mer Övrig befolkning än UBS-deltagarna i kommunal vuxenutbildning när det gäller denna näringsgren. De båda arbetslösa jämförelsegrupperna står svagare i vård och omsorg.

Från produktionsgrenarna av näringslivet kommer till Kunskapslyftet proportionellt sett färre kvinnor (6% mindre), liksom från handel, finans och utbildning (6–7% mindre) jämfört med gruppen Övrig befolkning.

Männen har överlag sin största andel inom näringsgrenar som utvärderarna kallar ”produktion”. Vissa skillnader kan dock noteras mellan de olika grupperna. Bland studiedeltagarna och de arbetslösa jämförelsegrupperna är männen här cirka 15 procent färre än bland Övrig befolkning.

Utvärderarna har till att börja med sökt få reda på vad individerna i de olika grupperna anser om

- möjligheten att kontrollera sin egen tillvaro,
- meningsfullheten i den tidigare skolgången samt
- motiv för vuxenstudier.

Urvalsgrupperna skiljer sig inte nämnvärt när det gäller den för självkänslan basala upplevelsen av livskontroll och huruvida den tidigare skolgången varit meningsfull. Medelvärdena för båda dessa mått är klart positiva. Spridningen för meningsfull skolupplevelse är dock betydligt större än spridningen för självkontroll.

När det gäller motivation för studier, så tror man mest på att vuxenstudier i yrkesämnen gör nytta för yrkeskompetens och chanser på arbetsmarknaden. Därefter stimuleras man av den utmaning som kan ligga i studierna och minst – men ändå svagt positivt – tror man på de allmänna ämnenas inverkan på yrkeskompetens och chanserna på arbetsmarknaden.

När det gäller motivation som kommer från studiers förmåga att utmana skiljer sig verkligen de olika urvalsgrupperna åt. De båda UBS-gruppernas deltagare verkar känna studierna som en utmaning. (Det bör noteras att deltagarna – när de besvarade enkäten – nyss hade påbörjat sina studier.) Män med högre betyg i de tre jämförelsegrupperna, som alltså inte deltar i studier, är minst motiverade av att se studier som en utmaning.

När det gäller frågan om huruvida motivationen ligger i att yrkesstudier skulle kunna förbättra yrkesskickligheten visar resultaten som i föregående fråga att UBS-deltagarna är mer positiva än jämförelsegrupperna, men att i denna fråga avståndet till dessa grupper är klart mindre. I de båda arbetslösa jämförelsegrupperna är äldre minst positiva. Motivationen för yrkesinriktade studier är något större inom vård/omsorg än inom övriga näringsgrenar bland UBS-deltagare i kommunal vuxenutbildning, bland arbetslösa i åtgärder och hos Övrig befolkning.

Som sista fråga kring studiemotivationen – om de allmänna ämnenas betydelse – visar svaren att skillnaderna mellan UBS-grupperna är små och att männen med UBS i allmänhet är mer positiva än männen i jämförelsegrupperna.

Betygsnivån i tidigare utbildningar spelar en roll för studieutmaningen. Det intressanta är att studieutmaningen för deltagarna känns lika angelägen oberoende av betyg men inte så för jämförelsegrupperna. Inom deltagargrupperna är kvinnor med högre betyg mer motiverade av studieutmaningen än män med högre betyg. Åldern spelar däremot en underordnad roll.

Vård/omsorg har en särskild betydelse för motivationen hos yrkesinriktade studier i den kommunala utbildningen och hos arbetslösa i åtgärder och Övrig befolkning. Detta talar för att Kunskapslyftet är särskilt känt och intresseväckande på området vård/omsorg för sin yrkesinriktning.

Hur intresserad är man då i dagsläget (dvs. under tidig höst 1998) av framtida vuxenstudier? Klart *positiv* och ganska positiv är 92 procent av UBS-deltagarna i kommunal vuxenutbildning och 90 procent av motsvarande grupp på folkhögskolan. I princip motsatta förhållandet råder för jämförelsegruppen Övrig befolkning (8 procent).

Klart *negativ* och ganska negativ är tre procent av UBS-deltagarna i kommunal vuxenutbildning och två procent i folkhögskolorna. Alla tre jämförelsegrupperna är i mycket stor utsträckning klart negativa och ganska negativa (61–79 procent).

Skälen till denna negativa attityd i jämförelsegrupperna har också undersökts. Det mest iögonenfallande är att cirka 30 procent svarar ”andra skäl”. Därefter kommer i fallande skala

- befarade problem med ekonomin,
- upplevelser av att vara för gammal för studier,
- praktiska problem,
- internt familjeansvar – uppgifter i familjen måste gå före och
- fritidsintressen tar all tid.

Det är svårt att dra någon entydig slutsats av varför vissa väljer att stå utanför den särskilda vuxenutbildningssatsningen. En orsak till detta är att en tredjedel av dem som besvarat enkäten angett ”andra skäl”. Det torde dock vara klart att motivation och tidigare skolupplevelser spelar en relativt betydande roll för individens vilja att engagera sig i studier. I svaren framkommer också ett antal problem (ekonomiska, praktiska, ålder etc.) men också prioriteringsskäl (fritidsintressen, familj etc.). Huruvida dessa är reella problem/prioriteringar eller inte framgår inte av denna enkätstudie. För att kunna göra sådana bedömningar fordras djupare studier. I det följande redovisas en sådan fallstudie av icke-deltagare.

5.4.2 Utbildning i Kunskapslyftet – till vilken nytta?

På institutionen för pedagogik och psykologi vid Linköpings universitet genomförs bland annat en djupstudie inriktad mot arbetslösa som avstår från att delta i Kunskapslyftet. Denna har delredovisats i rapporten *Utbildning i Kunskapslyftet - till vilken nytta? Kortutbildade arbetslösa berättar om varför de inte vill studera* (Paldanius, 1999). Den är den första av ett flertal kommande studier som ska visa arbetslösas föreställningar om arbete, arbetslöshet och utbildning relaterat till de föreställningar de möter hos uppsökare och rekryterare med bakgrund i antingen utbildningsväsende, arbetsförmedling eller fackliga organisationer.

I föreliggande rapport baseras resultaten på femton intervjuer med kortutbildade arbetslösa icke-studerande personer som sökte arbete genom arbetsförmedlingen (icke-studerande) och med tio platsförmedlare och yrkesvägledare. De vanligast yrkesbakgrunderna för de arbetslösa var restaurang, industri/mekanik och städning.

De kortutbildades föreställning om utbildning generellt och om Kunskapslyftet kan beskrivas som teoretiska studier, inaktivitet samt något som är främmande och onyttigt. De kortutbildades föreställning om utbildning är nära relaterad till deras skäl för att inte studera. Grovt sett kan deras skäl beskrivas i följande kategorier:

- Ointresse för studier. Framför allt män berättar om ett ointresse för utbildning och Kunskapslyftet. Den främsta anledningen till att de är ointresserade av studier är att de vill ha ett arbete.
- Negativa till studier. En stor uppsättning skäl har en negativ innebörd. Negativa skäl är att studier innebär stillasittande, att det är tråkigt att läsa och skriva, att studier tar för lång tid, att man inte har läshuvud, att det är svårt att läsa och skriva, att man är skoltrött och att man inte vill dra på sig studieskulder.

- Osäkra om studier. Framför allt kvinnor berättar om en personlig osäkerhet inför studier. Många av de arbetslösa tror sig inte klara av studier på grund av att de är för gamla, de är funktionshindrade, har ej råd att studera eller har ansträngd ekonomi eller för att de sätter familjen först.

Dessa kategorier bör inte tolkas som varandra uteslutande. Det utgör grova kategoriseringar.

Platsförmedlarna och yrkesvägledarna styrker i stort sett under ovan redovisade skäl men tillför också några nya. De tre nya skäl som dessa anför är:

- de väntar på säsongarbete som kommer i storindustri,
- de studieobenägna bor avsides och har svårt med busskommunikationer samt
- yngre kvinnor skaffar sig barn för att få en roll i samhället och slippa studier.

Speciellt för förmedlars och vägledares berättelser är att de oftast tillskriver de angivna skälen en bakomliggande orsak. De mest använda förklaringsramarna till skälen är i fallande ordning: menliga skolerfarenheter, funktionshinder, förändringsrädsla, ekonomiskt ansträngd situation, bruksmentalitet och att de redan känner sig välutbildade från tidigare.

Det finns många tänkbara strategier för att påverka de icke-motiverade arbetslösa. Gynnsamma förutsättningar skulle vara

- garanti för bra arbete efter avklarade studier,
- hållbar studieekonomi,
- en tilltro till att klara av studierna,
- att studierna leder till ett yrke
- att studierna innehåller både teori och praktik samt
- att utbildningstiden är kort.

5.4.3 Kommunstudie: Hur formas den nya vuxenutbildningen

Hur satsningen på Kunskapslyftet har hanterats i inledningsskedet i 38 kommuner beskrivs i delrapporten, *Hur formas den nya vuxenutbildningen* (Wass, 1999). I slutrapporten kommer man att dels fokusera på fler aktörer som medverkat på det lokala planet (än projektledare och

företrädare för arbetsförmedlingen), dels presentera en fördjupad bild av hur sju kommuner i urvalet hanterat och genomfört satsningen.

Hur formas Kunskapslyftet i kommunerna?

Av projektledarnas beskrivning framgår att det är de lokala politikerna, antingen i kommunstyrelse eller facknämnd, som genom direktiv och beslut dragit upp de stora riktlinjerna för Kunskapslyftets organisation. De kommunala politikerna har varit mest involverade i de inledande besluten om organisation, kring beslut om projektledare, om hur man skulle förhålla sig till anlita externa utbildningsanordnare, utbudsfrågor etc. När projektledaren väl har blivit utsedd och de organisatoriska frågorna lösta, verkar det dock som politikerna dragit sig tillbaka. De vill emellertid gärna informeras om hur verksamheten fortskrider men driver inte längre så många frågor kring projektet Kunskapslyftet.

Kontakterna med arbetsförmedlingen har i de flesta kommuner varit positiva. Samverkan har gällt utbud, kompletterande utbud och rekrytering. Många vittnar om att Kunskapslyftet bidragit till att upprätta en samverkan mellan arbetsförmedling och kommunal vuxenutbildning.

I tre femtedelar av kommunerna uppger projektledaren att det upprättats någon form av ledningsgrupp kring Kunskapslyftet. Ledningsgrupperna tycks mycket fungera som ett bollplank till projektledarna.

Hur mycket olika utbildningsanordnare varit involverade i planeringen av kursutbudet för Kunskapslyftet varierar. Tre skiljaktiga strategier kan urskiljas. En strategi som några få kommuner valt är att aktivt bjuda in lokala utbildningsanordnare att medverka i utformningen. En annan strategi återfinns i andra kommuner, där projektledaren i sin planering för kursutbudet gått ut till utbildningsanordnarna med en förfrågan om vad de har möjlighet att anordna. En tredje strategi, som också är den vanligaste, är där projektledningen utifrån olika utgångspunkter format ett kursutbud och därefter gått ut med ett specificerat anbudsunderlag.

Det finns en tydlig önskan hos projektledarna i flertalet kommuner att få med representanter för det lokala näringslivet i en diskussion kring utbildningsutbudet. Intresset verkar dock ha varit dåligt. Den arbetsgivare som främst tagit fasta på möjligheten att påverka – är kommunen själv.

Kommuner visar även på olika strategier i avseendet hur man involverat de presumtiva deltagarnas önskemål i utbildningsplaneringen. Nära hälften av kommunerna har format ett kursutbud där de presumtiva deltagarna inte direkt tillfrågats om önskemål. Här har utbudet formats i

en diskussion med till exempel arbetsförmedling, anordnare och arbetsgivare. Utbudet baseras på vad man vet eller tror efterfrågas. Några få kommuner har låtit de presumtiva deltagarnas önskemål vara helt styrande för kursutbudet utformning. Detta har skett genom enkäter eller genom att inte erbjuda något utbud överhuvudtaget utan istället låta de sökande välja fritt. Det är 16 kommuner som har valt en strategi som kombinerar dessa båda tillvägagångssätt. Det innebär i flertalet fall att man gått ut med intresseanmälningar och enkäter till målgruppen, men att dessa inte varit helt styrande för kursutbudet. Även andra aspekter har vägts in.

I delrapporten påvisas också skillnader i hur projektledarna diskuterar utbildningens koppling till den lokala arbetsmarknaden. I vissa kommuner betonas kopplingen till arbetslivet och arbetsmarknaden mycket starkt, i andra diskuteras den över huvud taget inte.

I vissa intervjuer går det att utläsa en konkret strategi för kursutbudet i Kunskapslyftet. Fem olika strategier kan urskiljas:

1. Allmänna kurser som första steg, därefter yrkeskurser
2. Överenskommelse med arbetsförmedlingen om att Kunskapslyftet sköter grundutbildning och att arbetsförmedling står för yrkeskurser
3. Yrkeskurser i samråd med arbetsförmedlingen
4. Yrkeskurser utan samråd med arbetsförmedlingen
5. Yrkeskurser som svar på ett uppdämt behov.

Knappt hälften av kommunerna uppger att det finns politiska beslut alternativt politiska signaler som rör själva upphandlingsförfarandet. I ett par kommuner har politikerna gett uppdraget att all utbildning ska upphandlas. Så har också skett. I någon kommun har politikerna beslutat att 35 procent av all utbildning ska upphandlas. I övrigt är det beslut eller signaler som innebär att vissa kurser förläggs till komvuxenheter och gymnasieskola utan upphandlingsförfarande. I ganska många av dessa kommuner har politikerna beslutat att komvuxenheterna ska anordna kärnämneskurser, medan yrkeskurser och orienteringskurser ska upphandlas, eller att komvuxenheterna ska anordna så mycket av utbildningen som de klarar av och det övriga upphandlas.

Hur har man då arbetat med information och rekrytering i kommunerna? I en klar majoritet (28 av 38 kommuner) har man arbetat med någon form av uppsökande verksamhet – speciellt i kommuner med låg utbildningsprofil hos befolkningen. Därutöver har många kommuner arbetat tillsammans med arbetsförmedlingen kring informationsträffar, annonserat i lokala annonsblad etc.

Några enkla samband mellan uppsökande verksamhet, nära samverkan med arbetsförmedlingen och en hög andel rekryterade arbetssökande

kan ej konstateras utifrån befintligt material. I Kunskapslyftsprojektets första år är det enligt projektledarnas samstämmiga bild deltagare med 2-årigt gymnasium som valt att läsa in ett tredje år.

Enligt projektledarna har det särskilda utbildningsbidraget i hög grad bidragit till att så många arbetssökande valt att studera inom Kunskapslyftet. Det har resulterat i att många vågat ta steget in i studier, även om många valt att inte utnyttja just detta bidragssystem.

Till skillnad mot tidigare satsning på kurser för arbetslösa så nämner projektledarna inte praktiska frågor som utrustning och lokaler som problem för satsningen. Någon lokalbrist föreligger inte – tvärtom i några kommuner kan vikande lokalbehov på gymnasieskolan täckas in av Kunskapslyftet. Det är inte heller svårt att få tillgång till behöriga lärare för Kunskapslyftet, möjligen för andra skolformer i kommunen.

Den formella organisationen för Kunskapslyftet är inte statisk. I flera kommuner har en organisationsförändring redan ägt rum, medan andra planerar för en sådan. Av de intervjuade kommunerna hade våren 1998 14 kommuner kommunstyrelsen som politisk ansvarig, 22 utbildningsnämnden och 2 kommuner ingick i kommunalförbund. Hur den politiska ansvarsfördelningen ser ut i kommunen säger emellertid inte något om hur organisationen för genomförandet av Kunskapslyftet ser ut. Fyra olika tillvägagångssätt kan urskiljas:

- Kunskapslyftet som en del av komvuxenhetens organisation och under facknämnd, kommunstyrelse eller kommunalförbund
- Kunskapslyftet som en fristående enhet under kommunstyrelse eller facknämnd,
- Kunskapslyftet integrerat i ett centrum för vuxenutbildning och under facknämnd eller kommunstyrelse
- Kunskapslyftet organiserat inom ramen för arbetsmarknadsenheten under kommunstyrelse eller kommunalförbund.

I den absolut övervägande delen av kommunerna verkar hanteringen och genomförandet av Kunskapslyftet inte ha vållat några större meningsskiljaktigheter eller konflikter. De kommunala politikerna har i allt väsentligt varit eniga. I fyra kommuner där kommunstyrelsen är politiskt ansvarig för satsningen har det dock förekommit oenighet mellan politikerna i kommunstyrelsen och politikerna i barn- och utbildningsnämnden om vem som skulle ha det politiska ansvaret för satsningen. I en kommun har det uppstått konflikter mellan ansvariga politiker och projektledaren.

Arbetsförmedlingarnas beskrivningar av kommunernas satsningar

Arbetsförmedlingarnas helt dominerande bild av kommunernas satsningar är präglade av en samförståndsanda. I flertalet kommuner har arbetsförmedlingen aktivt medverkat i planering och diskussioner. I intervjuerna med arbetsförmedlingens tjänstemän uttrycks tre olika strategier för det kursutbud som bör rymmas inom Kunskapslyftet:

- kurserna inom Kunskapslyftet bör i första hand vara grundläggande, teoretiska och allmänna kurser,
- kursutbudet bör ha en tydlig arbetsmarknadsinriktning med anpassade yrkeskurser eller
- kurserna bör inledningsvis ha en inriktning mot allmänna ämnen och kärnämnen för att därefter följas av satsningar på yrkeskurser som är anpassade efter arbetsmarknadens behov.

I vissa kommuner har man också arbetat aktivt med att samplanera arbetsförmedlingens och kommunens kursutbud. Det innebär att arbetsförmedlingen satsar på vissa utbildningar som en direkt påbyggnad till en Kunskapslyftsutbildning. I ungefär en fjärdedel av kommunerna uppger arbetsförmedlingen att man fört diskussioner om – och genomfört – samfinansierade utbildningar.

Arbetsförmedlingens representanter framhåller i många kommuner att antalet arbetssökande minskat till följd av Kunskapslyftet, vilket har fört med sig att arbetsförmedlingen kunnat inrikta sig på de grupper som har det svårast.

Drygt en tredjedel av kommunerna påpekar att arbetsmarknadsverket i samband med att Kunskapslyftet startade fick ett ökat volymkrav på antalet arbetssökande i åtgärder, vilket resulterade i att man drog ner på volymen av arbetsmarknadsutbildning till förmån för billigare åtgärder som arbetslivsutveckling och arbetsplatsintroduktion. Under våren 1998 utgick nya direktiv till arbetsförmedlingarna om att på nytt öka volymerna i arbetsmarknadsutbildning.

I flertalet kommuner ger projektledaren och arbetsförmedlaren samma bild av samverkansarbetet. I några få kommuner har samverkan inte fungerat så bra det första året, men väl senare.

Diskussion

Satsningen på Kunskapslyftet har i många kommuner startat en diskussion om utbildningens relation till den lokala arbetsmarknaden och det lokala näringslivet. Utbildningspolitik, arbetsmarknadspolitik och nä-

ringslivspolitik diskuteras i relation till varandra. Flera projektledare ger uttryck för hur vuxenutbildningen nu får en framträdande roll i de diskussioner som förs hos kommunledningen. Resultaten tyder på att den lokala arbetsmarknaden fått en större påverkansmöjlighet över vuxenutbildningen än vad som varit fallet tidigare.

5.4.4 Vad möter deltagare i en kommun i dagens vuxenutbildning?

Linköpings universitet, institutionen för pedagogik och psykologi, arbetar i ett utvärderingsuppdrag från Kunskapslyftskommittén under en längre tid med en intensivstudie av en utvald kommun. Studiens övergripande kunskapsintresse är att belysa utfallet av Kunskapslyftet sett ur ett deltagarperspektiv. Vilken betydelse får deltagandet i Kunskapslyftet för enskilda människor i vardagen? Den första delrapporten, *Vad möter deltagare i dagens vuxenutbildning? – En beskrivning av hur Kunskapslyftet formas i en kommun* (Assarsson & Sipos-Zackrisson, 1999), som redovisas i det följande, fokuseras på själva sätningen av projektet Kunskapslyftet.

Kunskapslyftet har medfört förändringsprocesser

Kunskapslyftet har inneburit att ett antal olika processer har dragits igång. Vid en första anblick av *kursutbudet* förefaller det som om det tidigare utbudet endast expanderat – mera kurser av samma slag. Så enkelt är det emellertid inte. Nytt innehåll har skapats genom *upphandlingsförfarandet* och i exempelvis företagsförlagda utbildningar och genom nya individuella studiegångar. Folkhögskolan har fått stort utrymme på den lokala arenan, men projektet Kunskapslyftet har även köpt utbildningar utanför kommungränsen. Olika former för *lokal och regional samverkan* har skapats såväl mellan utbildningsanordnare som mellan arbetsförmedling, kommunen och Kunskapslyftet. Samverkan utgörs av samarbete kring såväl kurser och gemensamma utbildningsdagar som utvärderingsprojekt.

Utbildning ska leda till arbete

Ett dominerande drag när det gäller att utforma kursinnehåll på lokal nivå är uppfattningen i kommunen att den utbildning som skapas ska leda till arbete. Hittills har man mest tagit hänsyn till dagens lokala ar-

betsmarknad, men en förändring är på väg, där det blivit viktigare att fundera över vad morgondagens arbete kan tänkas kräva. Målet i fallstudiens kommun är att 60 procent av utbudet ska vara yrkesutbildning och innehålla en kombination av kärnämnen och karaktärsämnen – även när den företagsförläggs.

Vad är det då som inte får något utrymme i Kunskapslyftet? Eftersom kurserna ska leda till arbete begränsas de helt fria valen för de studerande.

Kommunens vision – en vuxenutbildning med mångfald

Visionen i kommunen är att skapa *en* sammanhängande vuxenutbildning med ett långsiktigt utbildningspolitiskt ansvar. Denna ska präglas av en helhetssyn med utgångspunkt i ett utbildnings-, arbetsmarknads- och regionalpolitiskt tänkande. I kommunen har man valt att samla den så kallade nya vuxenutbildningen under ett tak – ett lokalt lärcentrum i tätortens hjärta. I lärcentrat samordnas olika aktörer som kan tänkas vara relevanta för målgrupperna, alltifrån arbetsförmedling till studieförbund. Målet är att flera lokala lärcentra ska bildas i olika närområden. Den lokala centraliseringstendensen med en vuxenutbildning ska ses som en paraplyorganisation där mångfald uppmuntras. Mångfalden består i ett varierat kursutbud, där varje kursdeltagare kan börja studera på sin nivå och hitta sin utbildningsanordnare utifrån den pedagogik och metodik som tillämpas.

Utbud och efterfrågan styr innehållet

Att kategorisera innehållet som utbuds- eller efterfrågestyrt blir i praktiken problematiskt. Å ena sidan har näringslivet och arbetsförmedlingen haft stort inflytande utifrån de lokala behov som finns i kommunen, det vill säga deras efterfrågan har styrt. Å andra sidan bildar just den efterfrågan ett utbud som erbjuds presumtiva deltagare. Detta utbud sammanfaller med deltagarnas behov och önskemål som medför att en slags matchning sker – kursutbudet och deltagarnas efterfrågan på kurser går i samklang med varandra. Frågan uppstår om själva deltagarstyrningen och näringslivets kortsiktiga behov konserverar föreställningen om vuxenutbildning? För att förändra den traditionella synen på vad vuxenutbildning bör vara, behövs kanske en medveten och långsiktig strategisk utbudsstyrning som ändå karaktäriseras av ett ansvar för enskilda deltagare?

Det traditionella maktcentrat har förskjutits

När den lokala arenan relateras till den centrala politiska nivån, anser sig utvärderarna kunna se en tydlig koppling. Kommittén och delegationen för Kunskapslyftet lovordas för gott samarbete under resans gång – representanterna har fungerat både som uppmuntrande pådrivare och, där så behövts, som gränsdragare. Känslan på den lokala nivån är att projektet Kunskapslyftet är genomarbetat, väl förberett och väl marknadsfört.

På den lokala nivån finns tydliga spår av de centrala direktiven och utgångspunkten har varit att arbeta i enlighet med riktlinjerna samtidigt som man tänjt på gränserna och därmed på ett klokt sätt kunnat påverka den centrala arenan. Det glapp som vid tidigare politiska satsningar alltid uppstått mellan lokal respektive central nivå har istället flyttats neråt. En maktförskjutning har skett, där det traditionell glappet idag återfinns mellan den kommunala centrala beslutsfattarnivån (lokalpolitiker och utbildningsledare) och andra vuxenutbildningsaktörer (arbetsförmedling, utbildningsanordnare, rektorer och vägledare). För de aktörer som haft stort inflytande på utformningen av Kunskapslyftet på den lokala arenan är intentioner, visioner och konkreta satsningar klargjorda, medan den så kallade utförarnivån i kommunen inte så självklart ger uttryck för denna förståelse.

5.4.5 Lokal utvärdering i kommunen

Verksamheten inom det offentliga skolväsendet för såväl barn och ungdom som vuxna ska utvärderas. I Skollagen fastslås följande (SL 2 kap 8§):

I alla kommuner skall det finnas en av kommunfullmäktige antagen skolplan som visar hur kommunens skolväsende skall gestaltas och utvecklas. Av skolplanen skall särskilt framgå vilka åtgärder som kommunen avser vidta för att uppnå de nationella mål som har satts upp för skolan.

Kommunen skall kontinuerligt följa upp samt utvärdera skolplanen.

Vid Skolverkets senaste undersökningstillfälle saknades giltig *skolplan* i 17 kommuner, vilket är en ökning med tre kommuner jämfört med tidigare mättillfälle. 170 av de 288 kommunerna uppgav att de hade

utvärderat något eller några målområden sedan oktober 1995 (Skolverket, 1998b).

Det finns kommuner som har skolplan, men utan angivna mål för den kommunala vuxenutbildningen. Utan sådana mål hänger den *arbetsplan* i luften, som den kommunala vuxenutbildningen ska utarbeta och utvärdera, eftersom den ska bygga på dels de nationella mål som anges i statliga styrdokument, dels de lokala mål som kommunfullmäktige ska ange i skolplanen.

För genomförandet av de fastställda målen för utbildningen skall det finnas en arbetsplan.

Arbetsplanen skall utarbetas under medverkan av lärare och övrig berörd personal samt representanter för eleverna. Rektorn beslutar om arbetsplanen.

Arbetsplanen skall kontinuerligt följas upp och utvärderas.

(KomvuxF 1 kap 8§)

Skollagen och Förordningen om kommunal vuxenutbildning gäller även för Kunskapslyftet.

Utvärderingarna i kommunerna varierar i omfattning och kvalitet. I många kommuner är dock bristen på uppföljning och utvärdering påtaglig. Det gäller emellertid generellt för hela skolväsendet. Många kommuner efterlyser också ökad statlig stödinsats just när det gäller utvärdering (Tillhammar, 1998).

Vissa kommuner har dock ambitiösa program för utvärdering av vuxenutbildningen. I Stockholm tillbringar en av kommunens utvärderingsinspektörer en vecka hos ett urval av utbildningsanordnare inom kommunal vuxenutbildning varje år för att granska kvaliteten (Stockholm, 1999). I Växjö utvärderades samtliga genomförda kurser med avseende på trivsel, nytta etc. men också med avseende på effekter på den enskildes sysselsättning. Därutöver utvärderades deltagarna i orienteringskurserna särskilt med avseende på effekter på arbete och fortsatt utbildning ett år efter avslutad orienteringskurs. I Eskilstuna genomförs ambitiösa utvärderingar av Kunskapslyftet mot såväl nationellt som kommunalt uppställda mål.

I Gagnef anses avhoppet före studiernas början så intressanta att de – utöver övrig utvärdering – föranlett en särskild utvärderingsinsats från utomstående utvärderare de tre sista stora kursstarterna (januari 1998, augusti 1998 och januari 1999). I Ljusdal har man bland annat genomfört telefonintervjuer med studerande som hösten 1997 genomgick

någon orienteringskurs. Som kontrollgrupp har en grupp studerande på andra utbildningar inom Kunskapslyftet fungerat.

Utvärdering av kurser och kursmoment på individnivå är vanlig, men näst intill obefintlig när det gäller vad man uppnått i förhållande till statliga och kommunala mål i Kunskapslyftet som helhet.

5.5 Förutsättningar för pedagogisk utveckling

Pedagogisk utveckling sker – liksom all annan utveckling – inte av sig självt. Rektor – och för den delen även övriga skolledare – måste ha möjlighet att fullgöra sin viktigaste roll – att utveckla utbildningen.

För ledningen av utbildningen i skolorna skall det finnas rektorer. Rektorn skall hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan. Det åligger rektorn att särskilt verka för att utbildningen utvecklas.

Som rektor får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har förvärvat pedagogisk insikt.

(SL 2 kap 2§)

Rektor saknar i dag en formell utbildning – exempelvis en högskoleutbildning – för sitt yrke. Under 1990-talet har han/hon utöver sina tidigare arbetsuppgifter fått axla bland annat personalansvar och ekonomiskt ansvar för enhetens verksamhet. Rektors viktigaste roll – att utveckla enheten – har enligt den rapport som statens utbildningsinspektörer nyligen avlämnat fått stå tillbaka för andra uppgifter (Skolverket, 1999d).

Läraryrket har utan tvekan blivit viktigare men också svårare i det mer komplexa kunskapssamhället, där den sociala strukturen har förändrats och den tekniska utvecklingen går synnerligen snabbt. Det är därför angeläget att lärarna får möjlighet att stärka och utveckla den didaktiska, sociala och teoretiska kompetensen bland annat genom att gemensamt reflektera och utvärdera det arbete som sker i undervisningen.

Vägledningens arbete har intensifierats och ställts inför nya utmaningar, speciellt under Kunskapslyftet. När nya resurskrävande och svagmotiverade grupper nu gör sitt inträde i vuxenutbildningen måste troligtvis också kuratorsrollen förtydligas och förstärkas i vuxenutbildningen. Grundutbildningarna för dessa personalgrupper behöver ut-

vecklas och vuxenförstärkas. Fort- och vidareutbildning – kompetensutveckling – för redan anställd personal måste framhållas tydligare än tidigare.

Kompetensutveckling sker i första hand i arbetslivet med stöd av kollegor, mentorer, handledare etc. Det sker också genom vidareutbildning vid högskola eller på distans. Det kan också ske i seminarier och kurser av olika slag. Det viktiga i detta sammanhang är att det finns en individuell utvecklingsplan för varje anställd, där denna utvecklingsplan finns insatt i ett sammanhang i vilket enhetens utveckling och individernas går hand i hand. Vad behövs för att den enskilde ska bli en bättre medarbetare i arbetslaget?

Forskningen måste också bidra till att vuxenutbildningen utvecklas. Det sker inte enbart via pedagogisk forskning utan också via forskning på andra institutioner, exempelvis sociologiska, ekonomiska och filosofiska.

I skärningspunkten mellan forskning och praktiskt utövande borde lärarutbildningen befinna sig och i såväl grundutbildning som fort- och vidareutbildning tydliggöra lärarrollen.

Kunskapslyftskommittén återkommer i kapitel 7 med förslag inom dessa områden.

5.5.1 Statligt stöd till pedagogisk utveckling

Regeringen har hösten 1998 avsatt tio miljoner kronor till utvecklingsprojekt för att stärka vuxenlärarna i deras yrkesroll och i arbetet med att utveckla metodik och pedagogik som är anpassad till de speciella krav som utbildning av vuxna ställer.

Det är i mötet mellan de studerande och de professionella – konstaterar regeringen i sin skrivelse till alla lärare i vuxenutbildningen – som lärprocessen stimuleras och kunskapen kan ta gestalt. Regeringen avser därför att stimulera lärarnas arbete och utveckling genom att

- erbjuda seminarier, initierade av lärare, för lärare inom den samlade vuxenutbildningen
- initiera nätverk för vuxenlärare
- stimulera utvecklingsprojekt (Regeringskansliet, 1998).

I februari 1999 beslutade regeringen att tillskjuta ytterligare 24 miljoner kronor för att stimulera olika utvecklingsprojekt för att stärka vuxenlärarna i deras yrkesroll (Utbildningsdepartementet, 1999a).

Den förändrade inlärningssituationen som följer av ökad IT-användning i undervisningen medför behov av en delvis förnyad pedagogik.

Ett par exempel kan ges. I Malmö (Kronborg) träffar lärare i bland annat engelska, spanska, svenska, samhällskunskap, företagsekonomi och matematik vissa av sina deltagare endast någon gång i månaden. I övrigt sker all handledning via Internet. Individuella studiegångar innebär att någon kanske koncentrationsläser kursen på ett par veckor, andra arbetar på samma kurs ett halvår under sin fritid. I Ystad har Kvalitetsdata AB en heltidskurs för blivande dataarbetare, som i huvudsak bedrivs på distans och där fysiska smågrupper bildas för att tillsammans lösa arbetsuppgifter av olika slag. Behovet av utbildningslokal har minimerats. I vissa norrlandskommuner förekommer distansutbildning från centralorten till mindre byar i kommunens utkanter via videokonferenser och datastöd.

Utvecklingen av ett nytt tvärvetenskapligt forskningsområde – IT-metodik – är därför i hög grad motiverat.

I enlighet med DUKOM:s förslag planerar en organisationskommitté för ett pedagogiskt utvecklingscentrum i Härnösand kring forskning och utveckling av distansmetodik. DUKOM föreslår också att de båda statliga skolorna för vuxna i Härnösand och Norrköping ska kopplas till detta utvecklingscentrum (SOU 1998:84).

5.5.2 Utbildning och fortbildning för vuxenutbildningens personal

Kunskapslyftskommittén har i sitt föregående delbetänkande redovisat en kartläggning (SOU 1997:120) av förekommande pedagogisk utbildning för vuxenpedagoger vid landets universitet och högskolor. Kunskapslyftskommittén underströk i det nämnda delbetänkandet också behovet av att utbildning för blivande lärare inom vuxenutbildningens område utvecklas och överlät åt Lärarutbildningskommittén (U 1997:07) att bedöma hur detta ska förverkligas.

Därutöver beskrev Kunskapslyftskommittén kortfattat den nuvarande rektorsutbildningen, som på Skolverkets uppdrag genomförs av sex universitet. Under våren 1998 fick Lärarutbildningskommittén tilläggsdirektiv att se över behovet av och lämna förslag till en högskoleutbildning för skollära om 40 poäng.

Vägledningen inom vuxenutbildningen har som framhållits ovan ökat kraftigt i omfattning. Även arbetsuppgifterna har till del förändrats i och med kraftiga satsningar på lågutbildade arbetslösa. Arbetet innehåller mer av måldiskussioner, motiverande och stödjande arbete än tidigare, då flertalet självmant kom till studier.

Den individuella studieplanen ska vara en del av den individuella handlingsplanen – där sådan finns. Det ställer krav på samarbete mellan arbetsförmedlingens vägledning och kommunens. Det ställer också krav på båda grupper att vara något kunniga om varandras arbetsområden.

Sociala problem bland deltagare i kommunal vuxenutbildning har vanligtvis hanterats av skolledare, vägledare eller kanslipersonal. Det förekommer bara vid de stora komvuxenheterna att man har särskild personal – kuratorer – anställda för dylika arbetsuppgifter. I och med Kunskapslyftet har, enligt vad många enheter uppger, sociala problem tilltagit i omfattning. Inte heller för kuratorer finns någon helt adekvat utbildning.

I Skollagen 2 kap 7§ sägs att

Varje kommun och landsting skall se till att fortbildning anordnas för den personal som har hand om utbildningen. Kommuner och landsting skall vinnlägga sig om en planering av personalens fortbildning.

Av landets kommuner uppgav år 1996 120 kommuner att de dokumenterat sin planering av fortbildning för skolans personal (Skolverket, 1996). Detta skedde då oftast i skolplanen eller i en särskild fortbildningsplan. För grundskolans och gymnasieskolans personal angavs vanligen vissa fortbildningsområden, exempelvis den nya läroplanen, nytt betygssystem samt arbetsätt och arbetsformer.

Av de kommuner som dokumenterat sin planering av fortbildningen anger flertalet kommuner inte några fortbildningsområden för den kommunala vuxenutbildningen.

I flertalet kommuner – påpekar Skolverket i sin rapport – används fortbildningen ännu inte av politikerna som ett strategiskt instrument för styrning av skolan.

Kunskapslyftskommittén återkommer i kapitel 7 med förslag inom dessa områden.

5.5.3 Forskning och utveckling

Kunskapslyftskommittén redovisade i sitt föregående betänkande den kartläggning av vuxenpedagogisk forskning m.m. som Linköpings universitet genomfört på kommitténs uppdrag, *Vuxenpedagogik i Sverige. Forskning, utbildning, utveckling – En kartläggning* (SOU 1997:120). Kommittén konstaterade i anledning av denna kartläggning att den såg ett stort behov av riktade insatser när det gällde forskning kring vuxnas lärande, kunskapslyft och livslångt lärande och förväntade sig att den

forskningspolitiska utredningen (Forskning 2000) skulle komma att behandla de aktuella frågorna.

Forskning 2000 behandlade de forskningspolitiska frågorna på ett övergripande plan, vilket innebar att exempelvis vuxenpedagogiska frågor inte aktualiserades (SOU 1998:128). Kunskapslyftskommitténs utvärderingsuppdrag har under året inneburit vissa forskningsinsatser inom området men därutöver synes inte några avgörande förändringar avseende inriktning på vuxenpedagogisk forskning ha inträffat. Vuxenpedagogisk forskning och forskning kring det livslånga lärandet är fortfarande eftersatt liksom insatser för att koppla forskning till praktiken och vice versa.

Kunskapslyftskommittén återkommer i kapitel 7 med förslag inom dessa områden.

5.6 Diskussion

Under de snart två år som projektet Kunskapslyftet varit igång har mycket hänt. Kommunerna arbetar intensivt på olika organisatoriska och pedagogiska modeller. Försöksverksamheten har blivit en realitet. Ett nationellt utvecklingsarbete har påbörjats – men utvecklingen måste fortsätta!

Fortsätter politikerna att lägga sig i eller... ?

I den kommunala organisationen placerades Kunskapslyftet från början ofta som ett särskilt projekt vid sidan av den kommunala vuxenutbildningen normala organisation. Vissa förändringar tycks emellertid ha ägt rum under det senaste året. Projektet Kunskapslyftet har i ett antal kommuner förts från kommunstyrelsen till den nämnd som i övrigt har ansvaret för vuxenutbildningen i kommunen. En förklaring till denna förändring är att kommunerna nu inte bara koncentrerar sig på projektet Kunskapslyftet utan också ser denna satsning i perspektivet av en reformering av vuxenutbildningen. Vad Kunskapslyftet verkar ha fört med sig av bestående värde vid denna övergång till den "ordinarie" nämnden är en närmare koppling till kommunledningen.

Projektet Kunskapslyftet har i flertalet kommuner organisatoriskt sett gått in i en stabil fas. Därmed kan man ju som politiker lätt förledas att tro att det som skulle göras nu är gjort. Så är dock icke fallet. Strategier för vuxenutbildning, kompetensutveckling och livslångt lärande måste utvecklas och förnyas. Blicken måste lyftas från plogfåran och få ett vidare perspektiv. De regionala tillväxtavtalen och kompetensråden

måste – liksom arbetet i mål 3- och mål 4-programmen – inlemmas i perspektiv av vuxenutbildning, inte bara i perspektiv av näringslivsutveckling. Utbildningen måste finnas med i skärningspunkten arbetsmarknad – kompetensutveckling – humanism.

Samverkan för utveckling?

Kunskapslyftet har föranlett en omfattande samverkan på lokal och regional nivå mellan olika kommunala förvaltningar, statliga myndigheter och utbildningsanordnare av olika slag.

Speciellt samverkan med arbetsförmedlingen har utvecklats positivt – åtminstone vad gäller information, rekrytering och vägledning. Detta samarbete tycks fortsätta att utvecklas, vilket är utmärkt. Önskvärt vore också att samarbetet fördjupades till att också avse utbildningsutbudet. I Kunskapslyftet/kommunal vuxenutbildning ges grundläggande yrkesutbildning. I många kommuner kanske denna utbildning skulle kunna "spetsas" med arbetsmarknadsutbildning för att ge de studerande större möjligheter på arbetsmarknaden och därigenom också svara upp mot arbetsmarknadens behov av vidareutbildad arbetskraft.

Samverkan med näringslivet behöver ytterligare utvecklas. Här fordras genomtänkta strategier för samverkan – bland annat avseende vad, med vilka och i vilka former.

Mer av samma sak eller... ?

När projektet Kunskapslyftet startade 1 juli 1997 var det många som oroade sig för att denna satsning bara skulle resultera i mer av samma sak. Flera kurser i engelska, flera läsårsscheman och flera klassrum där läraren pratar 90 procent av tiden. Har det blivit så? Nej!

Förändringarna i *kursutbudet* har de senaste åren varit tydliga. Yrkesinriktade kurser har ökat kraftigt i omfattning och utvecklats i olika riktningar. Detta torde vara till fördel för de studerande. Det är lättare för många kortutbildade att se fördelar med en yrkesutbildning – speciellt i jämförelse med kurser i allmänna ämnen. Den är inte lika hotfull, den är något som man kan bedöma värdet av och i bästa fall något som kan ge arbete. Den kommunala vuxenutbildningens uppgift är inte bara att utbilda människor för vidare studier på universitet och högskolor.

Det är också en intressant utveckling som nu pågår i hela den kommunala vuxenutbildningen när det gäller *flexibla studier, utläggning i tid och rum samt individuella studiegångar*. För två år sedan genomfördes i huvudsak all undervisning i grupper på komvuxenheter. Grup-

pens storlek kunde variera från cirka tolv till omkring trettio. Med distansstudier avsågs studier vid statens skola för vuxna i Härnösand eller Norrköping.

Nu – två år senare – genomförs fortfarande en stor del av undervisningen i grupper på komvuxenheter eller hos andra utbildningsanordnare, men det intressanta är det engagemang med vilket utbildningsanordnarna prövar nya vägar att möjliggöra utbildning via flexibla studier i olika former, att lägga ut utbildningar på ”icke-reguljära” tider och att utveckla individuella studiegångar med undervisning och/eller handledning. Detta ställer stora och nya krav på förändring av arbetsformer och arbetssätt.

Nya pedagogiska modeller tar också form och prövas. Där finns vissa anordnare som profilerar sig kring en viss pedagogiks modell, exempelvis AmuGruppen kring Merlinpedagogik eller TBV kring lärstilarnas betydelse för inläring. Lika intressant är prövandet med mer eller mindre utvecklade självstudieformer och pedagogisk handledning liksom olika modeller för undersökande arbetssätt. Här får och bör tusen blommor blomma – men på rätt ställe vid rätt tidpunkt.

Målgruppen som helhet är nöjd, men med vad?

Att deltagarna i alla fall är nöjda visar de enkätsvar som utvärderarna fått in genom de så kallade riksenkäterna. Dessvärre visar det sig också att arbetslösa som valt att inte studera är lika nöjda med sitt val. Det finns alltså all anledning att gå ut hårdare i kommunerna och visa på det klara sambandet mellan hög arbetslöshet och kort utbildning och vice versa.

De kortutbildades föreställning om utbildning generellt och om Kunskapslyftet beskrivs i en annan utvärderingsstudie som teoretiska studier, inaktivitet samt något som är främmande och onyttigt. De kortutbildades föreställning om utbildning är nära relaterad till deras skäl för att inte studera.

Det finns många tänkbara strategier för att påverka de icke-motiverade arbetslösa. Gynnsamma förutsättningar skulle vara

- garanti för bra arbete efter avklarade studier,
- hållbar studieekonomi,
- en tilltro till att klara av studierna,
- att studierna leder till ett yrke
- att studierna innehåller både teori och praktik samt
- att utbildningstiden är kort.

Den uppsökande verksamheten i kommunerna måste utvecklas så att fler kortutbildade kan nås med gedigen information om vuxenutbildning och fördelar med kunskapslyft. Det är då inte bara arbetslösa kortutbildade som är målgruppen för den kommunala vuxenutbildningen utan också de kortutbildade som är i arbete.

6 Utvärderingarna av Kunskapslyftet, samordning och vissa projektresultat

Som tidigare framgått är kapitlen 4 och 5 till viss del baserade på resultat från de fristående, nationella utvärderingarna av Kunskapslyftet. I kapitel 4 har de främst använts för att ge en mer nyanserad bild av deltagarna i Kunskapslyftet och vad som hänt dem efter Kunskapslyftet, än vad som är möjligt utifrån den ordinarie uppföljningsstatistiken. I kapitel 5 redovisas fristående nationella utvärderingar som handlar dels om pedagogisk-organisatoriska frågor i kommunerna dels om individrelaterade pedagogiska aspekter. Även kapitel 13 och 16 i del II utnyttjar resultat från de fristående nationella utvärderingarna för att beskriva studiedeltagandet för vuxna med funktionshinder.

De utvärderingsprojekt som hittills producerat resultat men som på grund av sin karaktär inte kunnat få någon mer ingående presentation i kapitlen 4 och 5 redovisas i detta kapitel. Det handlar om fyra utvärderingsprojekt: ”Kunskapslyftet som modell och metod”, ”Kunskapslyftets omfattning i kommunerna”, ”Kommunernas kostnader för Kunskapslyftet” samt ”Det samhällsekonomiska utvärderingsprojektet”.

Kapitlet inleds med en beskrivning av den samordning av olika aktörers arbete med att utvärdera Kunskapslyftet som Kunskapslyftskommittén ansvarar för.

6.1 Samordning och samarbete

Kunskapslyftskommittén har regeringens uppdrag att samordna utvärderingarna av Kunskapslyftet och ansvara för att fristående nationella utvärderingar av denna satsning kommer till stånd.

Respektive myndighet följer och utvärderar på normalt sätt utvecklingen inom sitt ansvarsområde. Det innebär i detta fall att Folkbildningsrådet utvärderar Kunskapslyftet för folkhögskolornas del medan Skolverket följer Kunskapslyftet i kommunerna och på Statens skolor för vuxna och Arbetsmarknadsstyrelsen granskar de insatser arbetsmarknadsmyndigheterna gör i anslutning till Kunskapslyftet. Kommu-

nerna ansvarar själva för att den verksamhet de bedriver lokalt inom ramen för Kunskapslyftet utvärderas.

De av Kunskapslyftskommittén initierade nationella utvärderingarna kom igång relativt tidigt, dvs. hösten 1997. Med utgångspunkt från kommitténs utvärderingsprogram har Kunskapslyftskommittén anordnat seminarier och överläggningar dels myndigheterna emellan, dels de fristående, nationella utvärderarna emellan, dels mellan myndigheter och forskare/utvärderare. I dessa sammankomster har även Sibus (Statens Institut för Särskilt Utbildningsstöd) deltagit som ett led i kommitténs strävan att koppla samman arbetet med det särskilda uppdraget att utreda situationen för studerande med funktionshinder i vuxenutbildningen, och utvärderingarna av Kunskapslyftet. Syftet med dessa diskussioner har varit att åstadkomma en samordning mellan de olika aktörernas utvärderingar.

I samma syfte har kommittén fört en kontinuerlig dialog med kommunerna om deras lokala utvärderingar.

De fristående nationella utvärderingarna

Syftet med de fristående nationella utvärderingarna är att de ska ge ett helhetsperspektiv på Kunskapslyftet både kvantitativt och kvalitativt. Det sker genom såväl riksrepresentativa individstudier som kommunstudier. I individstudierna analyseras de studerandes bakgrund, attityder och förväntningar inför deltagandet i Kunskapslyftet, Kunskapslyftets inverkan på de studerande och deras erfarenheter efter Kunskapslyftet. I kommunstudierna undersöks hur Kunskapslyftet organiseras och planeras och hur olika faktorer i dessa beslutsprocesser samspelar med rekrytering och uppläggning av kurser och kursinnehåll. Även kommunernas kostnader för Kunskapslyftet studeras.

De riksrepresentativa studierna kompletteras både vad avser individer och kommuner med detaljerade intensivstudier av enskilda individer och kommuner. På nationell nivå kommer de individbaserade studierna att utmynna i samhällsekonomiska bedömningar av Kunskapslyftssatsningens lönsamhet (jfr. översikten i SOU 1998:51).

De fristående nationella utvärderingarna har under året kompletterats med en internationellt expertgrupp vars uppgift är att ge ett vidgat perspektiv på det utvecklingsarbete som kommit igång inom vuxenutbildning och livslångt lärande som en följd av bl.a. Kunskapslyftet.

Förutom i detta delbetänkande återges resultat från utvärderingarna fortlöpande på Kunskapslyftskommitténs hemsida: www.utbildning.regering.se/klk. På Kunskapslyftsprojektets egen hemsida:

www.kunskapslyftet.gov.se finns länkar till kommunerna och de andra myndigheterna som också utvärderar Kunskapslyftet ur olika synvinklar.

Det utvärderingsarbete som Kunskapslyftskommittén initierat sträcker sig fram till år 2002, dvs. utöver Kunskapslyftskommitténs egen mandatperiod.

Folkbildningsrådet

För att utvärdera de 10 000 extra studieplatser i folkhögskolorna som ingår som en del i Kunskapslyftet har Folkbildningsrådet bl.a. initierat följande projekt:

- En enkät till folkbildningens basorganisationer som genomfördes av SCB i maj 1998. Enkäten belyser bl.a. de 10 000 Kunskapslyftsplatsernas ställning i relation till folkhögskolornas ordinarie verksamhet och effekterna av dem på den ordinarie undervisningen (Folkbildningsrådet, 1998b).
- En databas som byggs upp av SCB för de 10 000 platserna inom Kunskapslyftet vid folkhögskolorna uppdelat på en "skolkommundatabas" som innehåller data gällande landets kommuner där det finns folkhögskolor och en "individdatabas" som avser de individer som deltar i folkhögskolornas del av Kunskapslyftet.
- Ett utvärderingsprojekt "Kunskapslyftet på folkhögskola – en studie av deltagarnas studiemotiv, motiv till valet av utbildningsanordnare och syn på sina studier" som genomförs av Eva Andersson och Monica Larsson vid Göteborgs universitet med professor Staffan Larsson vid Linköpings universitet som vetenskaplig handledare. Denna utvärdering påbörjades hösten 1998 och ska pågå till våren 2000. Den är planerad som en kombination av intervjuer och enkäter. Genom att i tillämpliga delar använda samma enkäter som i de fristående nationella utvärderingarna ges goda möjligheter att belysa likheter och olikheter i folkhögskolornas arbetsätt etc. jämfört med andra utbildningsanordnare. Detta utvärderingsprojekt följer på en förstudie som Folkbildningsrådet lät genomföra våren 1998 och som resulterade i rapporten "Kunskapslyftet – ett hot mot folkhögskolans själ eller en renässans för folkhögskoleidén" av Lisbeth Eriksson vid Linköpings universitet.

Folkbildningsrådet avser vidare att komplettera de utvärderingsinsatser som ovan beskrivits med en ny enkätundersökning riktad till studieförbund och folkhögskolor. Den genomförs för att få en uppfattning om hur folkbildningens engagemang i den kommunala, upphandlade delen av

Kunskapslyftet ser ut. Syftet är att fördjupa kunskaperna kring de uppgifter som tidigare lämnats in till Folkbildningsrådet av studieförbund och folkhögskolor och skapa en plattform för vidare diskussioner om folkbildningens roll inom Kunskapslyftet.

I övrigt deltar Folkbildningsrådet aktivt i samordningen och samarbetet kring de nationella utvärderingarna som Kunskapslyftskommittén initierat.

Skolverket

Skolverket har flera olika utgångspunkter för att få ett brett empiriskt underlag för bedömningar och beslut som rör Kunskapslyftet. Ett sådant underlag erhålls dels inom ramen för Skolverkets uppdrag att leda och följa verksamheten, dels genom ansvaret för den nationella uppföljningen och rapporteringen av Kunskapslyftet. Utöver detta erhålls också ett viktigt underlag genom Skolverkets generella uppdrag avseende uppföljning, utvärdering, utveckling och tillsyn inom skolområdet.

I syfte att bidra till den nationella kunskapen om resultat och effekter av den femåriga satsningen deltar Skolverket i Kunskapslyftskommitténs samordning av utvärderingsarbetet och följer de fristående nationella utvärderingarna kontinuerligt. Därtill har Skolverket på uppdrag av regeringen redovisat en plan för utvecklingen av vuxenutbildningen (Skolverket, 1998m) vari flera problemställningar för ytterligare studier och analys lyfts fram.

De studier som Skolverket ska genomföra under verksamhetsåret 1999 är en förstudie av kommunernas utvärderingar av Kunskapslyftet, en fördjupad studie av lokala kurser och på basis av Skolverkets databaserade kunskaper om deltagarnas utbildningsnivå före vuxenstudier, en enkätstudie av individers utbildningsvägar under temat "Lyft eller bredd" (Skolverket, 1999f).

Syftet med dessa studier är, liksom med de ytterligare utvärderingar av vuxenutbildningen Skolverket avser att genomföra under perioden 1999–2001, att fördjupa kunskaperna inom tre områden; individuella utbildningskarriärer, kommunernas styrning och ledning av vuxenutbildningen samt den pedagogiska utvecklingen. Studierna avser att besvara frågor som faller emellan och utanför de fristående nationella utvärderingarna och går djupare än de analyser som görs inom ramen för Skolverkets uppdrag att leda och följa Kunskapslyftet.

Under treårsperioden 1999–2001 avser Skolverket att initiera ytterligare ett antal fördjupade studier inom vuxenutbildningen. Till de områden som ska studeras hör frågeställningar kring "den sociala kompetensen" bl.a. utifrån de resultat som framkommer av Skolverkets projekt

Utvärdering av skolan 1998 avseende läroplanernas mål. Studien ska också fokusera könsspecifika aspekter på vuxnas utbildningskarriärer.

Skolverket avser också enligt planen för utvecklingen av vuxenutbildningen (Skolverket, 1998m) bl.a. att rikta insatser mot analys av de nationella styrdokumentet, att följa rekryteringen till vuxenutbildningen, kartlägga svenska erfarenheter och studera utländska erfarenheter av validering samt att följa utvecklingen av flexibelt lärande – distansutbildning.

Ett annat område som Skolverket avser att belysa kan sammanfattas i temat "Vägen in i vuxenutbildningen", och utgår från utbildningssystemets mottagande av några olika kategorier studerande. Genom Skolverkets särskilda Kunskapslyftsprojekt erhålls en löpande uppföljning och kortsiktig utvärdering i dialogen med kommunerna. Avsikten är att snabbt lyfta fram aktuella frågeställningar som verksamheten ställer.

I regleringsbrevet för Skolverket för år 1999 (Utbildningsdepartementet, 1998b) finns också en del av intresse i utvärderingssammanhang:

- Skolverket ska öka sin uppföljning och utvärdering av hur jämställdhetsperspektivet implementeras i undervisningen och av hur undervisningen läggs upp för att både flickors/kvinnors och pojkars/mäns villkor och förutsättningar beaktas och de får likvärdiga möjligheter till utveckling och lärande.
- Skolverket ska redovisa vilka indikatorer som utvecklas för att belysa kvalitetsutvecklingen inom de olika verksamhetsformerna och senast den 15 augusti 1999 redovisa en samlad analys av kvalitetsutvecklingen.
- Eventuella behov av regeländringar ska presenteras mot bakgrund av utvecklingen av det nationella uppföljningssystemet.
- Skolverket ska i samråd med CSN och Ams se över behovet av ändringar i respektive myndighets uppföljningssystem i syfte att öka jämförbarheten i de statistiska uppgifterna. Skolverket ska senast den 15 maj 1999 lämna en delrapport. Slutredovisning av uppdraget ska ske senast den 15 oktober 1999. (Liknande formuleringar återfinns i regleringsbrevet för Ams, CSN och Verket för högskoleservice; i fallet Ams dock med den variationen att uppdraget faller under rubriken "redovisas senast 15 april 1999" men med angivande att Skolverket ska redovisa 15 maj och 15 oktober 1999.)

I den mån den information som efterfrågas i regleringsbrevet inte lämnas vid något annat angivet tillfälle ska den redovisas i årsredovisningen för år 1999.

Ams

Ams direkta deltagande i utvärderingarna har inledningsvis främst bestått av arbete med att förse Skolverket, Kunskapslyftskommittén och de fristående nationella utvärderarna med statistiskt material som underlag för analysarbetet.

Vissa utvärderingsprojekt förbereds dock. Exempelvis planerar Ams och Skolverket att tillsammans med ett antal kommuner genomföra viss försöksverksamhet för att bryta den könsuppdelade utbildnings- och arbetsmarknaden som bl.a. tar sig uttryck i att relativt få män söker sig till Kunskapslyftet (Skolverket, 1999c). Dessutom har Ams och Skolverket för avsikt att följa de vikarier som under 1997/98 gick in som ersättare för arbetstagare som studerade i Kunskapslyftet. Har de i sin tur blivit intresserade av studier och t.ex. deltagit i Kunskapslyftet 1998/99? Ams har också initierat ett s.k. "Parallellprojekt". Avsikten med det är att genomföra en djupstudie av vissa privata utbildningsanordnare inom upphandlad arbetsmarknadsutbildning med början i upphandling, fortsättning i den pedagogiska processen och avslut i utbildningsresultat och arbetsmarknadseffekter. Studien ska läggas upp så att den går att jämföra med motsvarande utvärderingar inom Kunskapslyftet.

För övrigt deltar även Ams aktivt i diskussionerna kring samordning och samarbete relaterat till Kunskapslyftskommitténs utvärderingsprojekt.

6.2 Kunskapslyftet som modell och metod

I Kunskapslyftskommitténs utvärderingsuppdrag har ingått att utvärdera "Kunskapslyftet som modell och metod för samverkan mellan stat och kommun, central styrning och lokal mobilisering".

Inför den femåriga vuxenutbildningssatsningen – Kunskapslyftet – inrättade regeringen en "Delegation för kunskapslyftet" inom regeringskansliet med representanter för utbildnings-, arbetsmarknads-, finans-, närings- och handels- samt inrikesdepartementet. Till delegationen knöts också ett sekretariat. Sekretariatet vid Delegationen för kunskapslyftet har ansvarat för en dialog med kommunerna under planeringen av Kunskapslyftet och dess genomförande under det första året.

Inom regeringskansliet kan den interdepartementala "delegationsmodellen" vara användbar även i andra sammanhang när det gäller att hantera frågor av sektorsövergripande natur och frågor som behöver en snabb och slagkraftig beslutsstruktur. För relationen stat – kommun och utvecklingen av vuxenutbildningen har "delegationsmodellen" också

inneburit vissa nya inslag, vilka bör uppmärksammas och analyseras. Erfarenheterna är intressanta framför allt för Skolverket, som har övertagit Delegationens arbetsuppgifter men också med tanke på andra samarbetsprojekt mellan stat och kommun.

6.2.1 Kunskapslyftet som modell och metod – adhocrati eller byråkrati?

Statskontoret har på Kunskapslyftskommitténs uppdrag analyserat den modell för genomförandet av Kunskapslyftet som regeringen valt ur nationell och interdepartemental synvinkel. I sin rapport (*Statskontoret*, 1998b) konstaterar *Statskontoret* sammanfattningsvis att delegationsmodellen kan motiveras på vissa grunder, exempelvis som ”startmotor”, om inslaget av experiment, förhandlingar och skönsmässighet i besluten är stort och/eller när intressentmedverkan är önskvärd och legitim.

Motiven för delegationen är sammantaget bärkraftiga

Delegationen för kunskapslyftet – med placering inom Regeringskansliet – inrättades med flera urskiljbara motiv. De flesta var dock underförstådda och inte explicit redovisade i förslaget till riksdagen:

- Flerfaldiga och sektorsövergripande mål
- Önskemål om snabb start och snabbt genomslag
- Kompletterande beslut om policy och styrande regelverk måste tas under arbetets gång
- Snabba korrigeringar kunde vid behov göras
- Möjlighet till direktdialog mellan regering och kommunerna ansågs angelägen
- Kommunerna uppfattar styrning från regeringen som mer legitim än styrning från myndigheter.

Sedda var för sig är – som *Statskontoret* ser det – inget motiv för den valda organisationen ensamt tillräckligt, men sedda tillsammans är motiven bärkraftiga.

Delegationen för kunskapslyftet och Kunskapslyftskommittén har arbetat parallellt, vilket kan ha vållat viss oklarhet om ansvarsfördelningen. Det ligger dock samtidigt, enligt *Statskontoret*, en unik och alltför ofta förbisedd fördel i att någon – som i det här fallet Kunskapslyftskommittén – får i uppgift att följa och värdera ett reformprogram redan från start.

Delegationen har arbetat effektivt

Statskontoret understryker att Delegationen för kunskapslyftet och dess sekretariat har arbetat effektivt och har trots mycket begränsade kansliresurser bidragit till ett snabbt genomslag av den särskilda vuxenutbildningssatsningen. Dialogen med kommunerna har varit intensiv och omfattande men har samtidigt till stor del snarare haft karaktären av frågor och svar än diskussioner om alternativa utvecklingsmöjligheter på lokal nivå.

Förvaltningspolitiska invändningar kan riktas mot modellen

Sedan ett tiotal år tillbaka har det i statsförvaltningen utvecklats ett system för mål- och resultatstyrning som förutsätter en tydlighet i rollfördelningen mellan riksdagen, regeringen, myndigheterna och kommunerna. De tillfälliga organisationslösningarna – adhocratin – bryter mönstret och innebär att dubbla eller flerdubbla och konkurrerande styrsystem etableras. Det särskilda statsbidraget till Kunskapslyftet är ett typiskt exempel på detta. En konsekvens är att det blir svårt att utkräva ansvar.

Systemet för studiefinansiering (efterfrågesidan) har stor betydelse för de slutliga effekterna av Kunskapslyftet. En, åtminstone delvis förbisedd, sidoeffekt av efterfrågetrycket har varit att det uppstått hanteeringsproblem hos Centrala Studiestödsnämnden som dels beror på volymökning, dels på de mångfaldiga och därmed svårtillämpade studiefinansieringsreglerna.

Att Delegationen för kunskapslyftet från början fick ett tidsbegränsat mandat är – enligt Statskontoret – bra. Det speglar bland annat att det fanns en medvetenhet om att myndighetsutövande ärendehantering normalt inte hör hemma i Regeringskansliet.

Nya beredningsformer kan behövas

Nya beredningsformer kan, som Statskontoret ser det, behövas inom Regeringskansliet, men erfarenheterna från Kunskapslyftet ger inte ensamma någon vägledning

Det är svårt att dra några entydiga slutsatser av Delegationen för kunskapslyftet som modell för beredning över departementsgränserna. En mer formlös interdepartemental arbetsgrupp skulle sannolikt ha ar-

betat på likartat sätt. Motivet för delegationen är snarare att den har varit en väl synlig kontaktpunkt för kommunerna.

6.2.2 Kunskapslyftet som modell och metod – Redovisning av ett uppdrag

För relationen stat – kommun och utvecklingen av vuxenutbildningen har Sten Tillhammar på Kunskapslyftskommitténs uppdrag genomfört ett särskilt utvärderingsprojekt som redovisats till kommittén i rapporten ”Kunskapslyftet som modell och metod – Redovisning av ett uppdrag (Kunskapslyftskommittén, 1998). Utvärderingsstudien är av uppföljningskaraktär och bygger på en självvärdering av tolv kommuner. De utvalda kommunerna representerar olika delar av landet samt olika storlekar och kommuntyper. Utifrån den gjorda självvärderingen har kontaktpersonerna i den statliga Delegationens för Kunskapslyftet sekretariat lämnat kommentarer och synpunkter utifrån sitt perspektiv.

Nytändning för vuxenutbildningen

Generellt sett kan enligt Tillhammar konstateras att kommunerna tagit ansvaret för Kunskapslyftet på mycket stort allvar. Förfarings sättet med eget program och därefter ansökan om statliga medel har på de flesta håll lett till ett större engagemang i vuxenutbildningsfrågor än tidigare både hos politiker och chefstjänstemän. Denna statliga strategi tycks också ha lett till en ”nytändning” kring vuxenutbildningsfrågor.

Samarbetet utvecklas

Av rapporten framgår att Kunskapslyftet i många kommuner på mycket kort tid har lett till ett brett engagemang, nytänkande och utvecklingsarbete i vuxenutbildningsfrågor samt samverkan mellan kommuner och andra vuxenutbildningsanordnare. Samarbetet med arbetsförmedling och fackliga organisationer tycks i stort sett fungera tillfredsställande. Det tycks däremot vara svårare att finna former för ett fungerande samarbete med det lokala näringslivet.

Utvärdering – en bristvara – liksom individuella studieplaner

En allmän brist synes vara kopplingen till kommunernas skolplan eller andra kommunala styrdokument. Även bristen på system för uppföljning

och utvärdering är enligt Tillhammar påtaglig och han tillägger att denna brist emellertid är generell för hela det offentliga skolväsendet.

En annan allmängiltig bild som lyfts fram i rapporten är att alla som efterfrågar individuell vägledning också får det, men att individuella studieplaner inte upprättas för alla deltagare i Kunskapslyftet.

Skolverket – inte bara tillsyn utan också stimulans för utveckling hoppas kommunerna

Dialogen med kontaktpersonerna i den statliga delegationens sekretariat har allmänt upplevts som mycket positiv både av de undersökta kommunerna och av kontaktpersonerna själva. Det kommunerna nu önskar sig av Skolverket – när verket tagit över myndighetsansvaret – är att även i fortsättningen få ha den nära personkontakt som uppstått mellan stat och kommun i projektet. Författaren pekar då särskilt på de små kommunernas behov av stöd. I sådana kommuner har man ofta en begränsad krets av medarbetare ur vilken nyckelpersoner kan tas för att till exempel driva ett projekt som Kunskapslyftet. Deras behov av "bollplank" mot vilka tankar, idéer och problem kan bollas är stort. Enligt kontaktpersonernas erfarenhet behövs ofta en kommunstorlek på 30 000 – 35 000 invånare för att man ska ha den kraft som behövs för att fullt ut kunna fullfölja åtagandet i Kunskapslyftet. Hälften av landets kommuner har mindre än 15 000 invånare.

Från flera kommuner har man också påtalat behovet av att Skolverket prioriterar arbetet med att genom Kunskapslyftet pedagogiskt utveckla hela den kommunala vuxenutbildningen liksom att Skolverket fullföljer Delegationens nära samarbete med arbetsmarknadsmyndigheterna – i detta fall Arbetsmarknadsverket.

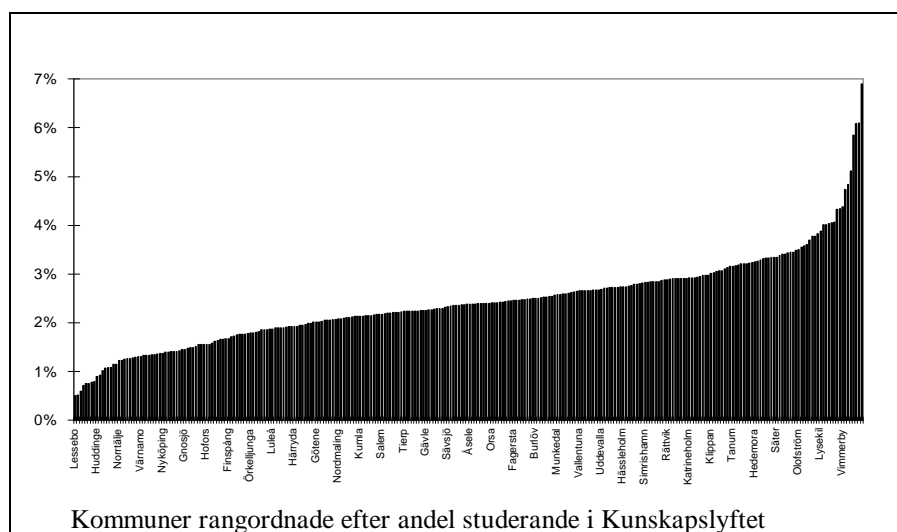
6.3 Kunskapslyftets omfattning i kommunerna

Institutet för regional analys, Inregia AB, beskriver och analyserar skillnader mellan kommunerna vad avser Kunskapslyftets omfattning och sammansättning på uppdrag av Kunskapslyftskommittén. Inregia avser att lämna en första delrapport under våren 1999 som därefter kommer att följas av en årlig rapportering fram till år 2002 då uppdraget slutrapporteras. De resultat som redovisats för Kunskapslyftskommittén inför detta delbetänkade avser bland annat omfattning och elevsammansättning på gymnasial nivå i Kunskapslyftet och i den kommunala vuxenutbildningen.

Uppgifterna bygger i huvudsak på SCB:s mätningar av den kommunala vuxenutbildningen under hösten 1997 och 1998 (mätvecka 42). Antalet studerande beskrivs i termer av olika målgrupper. I det följande redovisas uppgifter om ”målgruppen” i respektive kommun mätt som antalet kortutbildade och arbetslösa i kommunen. Kortutbildade definieras i detta sammanhang som individer som har högst tvåårig gymnasieutbildning. Med arbetslösa avses antalet öppet arbetslösa och sysselsatta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder under perioden maj till september före höstterminens början respektive år. I avsnitt 4.4 där den huvudsakliga redovisningen av deltagarna i Kunskapslyftet sker utifrån projektets olika målgrupper redovisas ytterligare uppgifter från Inregia.

Andelen av medborgarna som deltar i Kunskapslyftet varierar kraftigt mellan kommunerna. Lägst andel av befolkningen 16–64 år hade Lessebo och Hultsfred med 0,5 procent medan Vansbro och Karlskoga låg högst med 6,9 respektive 6,1 procent höstterminen 1998 (vecka 42). I absoluta tal låg Göteborg högst med drygt 10 200 studerande och Sorsele lägst med 24 studerande (Inregia 1999). Fördelningen över andelen studerande i befolkningen mellan 16–64 år i landets kommuner redovisas i diagram 6.1.

Diagram 6.1. Totala antalet studerande i Kunskapslyftet hösten 1998 (vecka 42) som andel av befolkningen , 16-64 år (procent)

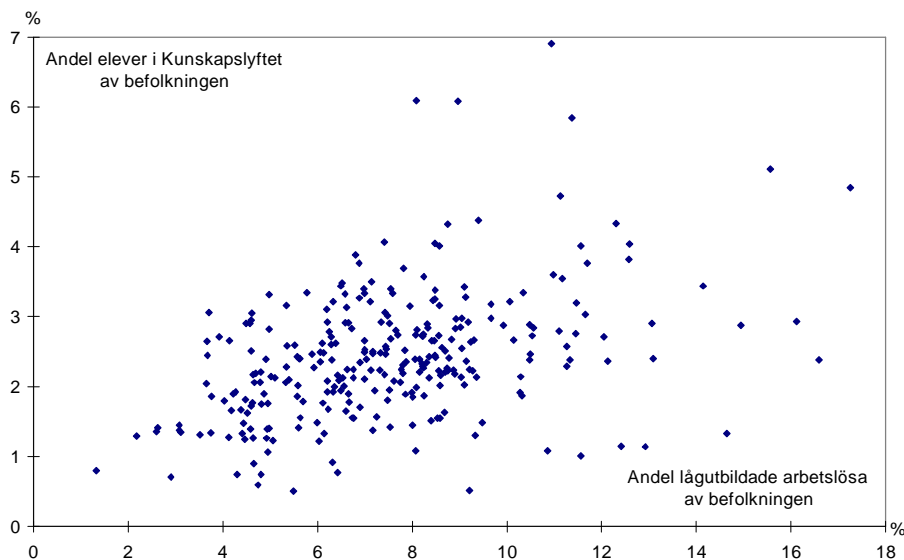


Källa: Inregia, 1999, Kunskapslyftet – jämförelser mellan kommuner 1997 och 1998.

Inregia har genom statistiska sambandsanalyser testat ett flertal tänkbara förklaringsvariabler till vad som ligger bakom skillnaderna mellan kommunerna i andelen deltagare i Kunskapslyftet 1998 och bland annat funnit att

- det finns ett visst statistiskt samband mellan *andelen kortutbildade* i en kommun och andelen studerande i Kunskapslyftet (sambandet åskådliggörs i diagram 6.2)
- det inte finns något statistiskt belägg för att ett stort antal invandrare, äldre eller långtidsarbetslösa bland de arbetslösa i kommunerna skulle leda till en större satsning på Kunskapslyftet
- det finns ett negativt samband mellan andelen studerande i den ordinarie kommunala vuxenutbildningen och andelen studerande i Kunskapslyftet. Desto mer en kommun satsat på den ordinarie kommunala vuxenutbildningen desto lägre är andelen studerande i Kunskapslyftet.

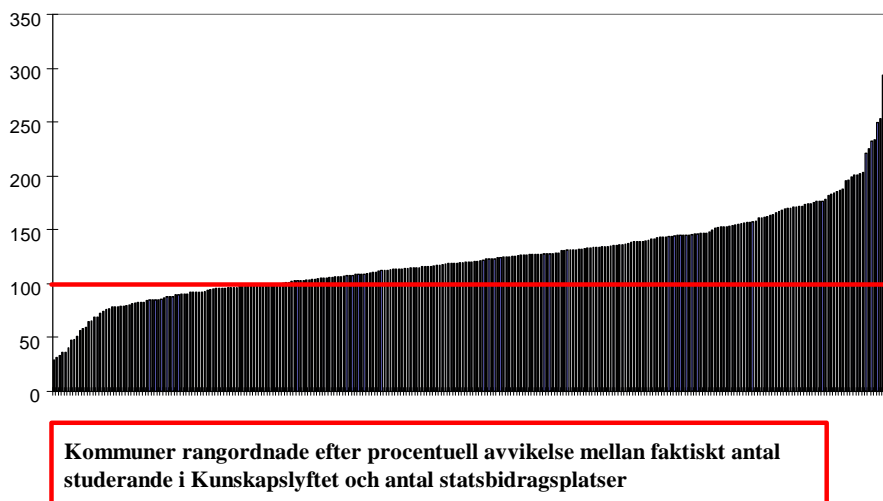
Diagram 6.2. Andel studerande i Kunskapslyftet av befolkningen, 16–64 år hösten 1998 (vecka 42), samt andel kortutbildade arbetslösa av befolkningen, 16–64 år 1998



Källa: Inregia, 1999, Kunskapslyftet – jämförelser mellan kommuner 1997 och 1998.

Inregia har jämfört hur antalet deltagare i Kunskapslyftet förhåller sig till det antal deltagare som kommunerna preliminärt beviljats statsbidrag för. Jämförelsen visar att det finns ett tydligt samband mellan å ena sidan antalet studerande i Kunskapslyftet vecka 42 hösten 1998 och å andra sidan antalet statsbidragsplatser enligt den *preliminära* tilldelningen av statsbidraget inför 1998 (Regeringsbeslut 1997-05-15). Att statsbidragets fördelning mellan kommunerna får genomslag för storleken på kommunernas Kunskapslyftssatsningar är föga förvånande. Mer intressant är att närmare studera skillnaderna mellan *antalet statsbidragsplatser* och det *faktiska antalet platser* i kommunerna. För att jämföra detta har kvoten mellan det faktiska antalet studerande och antalet statsbidragsplatser för varje kommun redovisats i form av ett index med statsbidragsplatserna som bas (=100). Diagram 6.3 illustrerar hur denna kvot varierar mellan kommunerna.

Diagram 6.3. Avvikelser mellan faktiskt antal studerande i Kunskapslyftet (v.42, hösten 1998) och antal statsbidragsplatser (helårsplatser 1998). Index Statsbidragsplatser = 100.



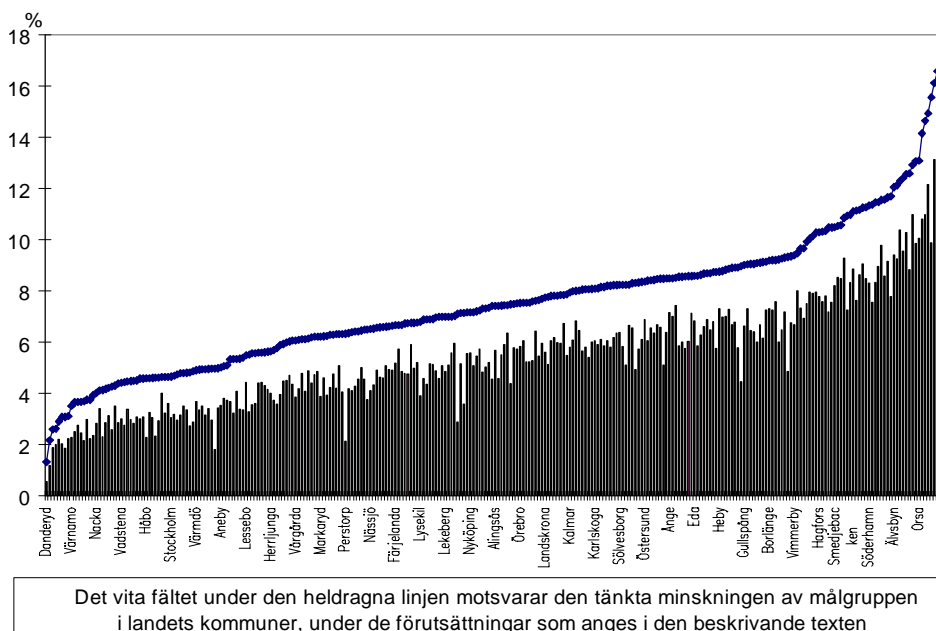
Källa: Inregia, 1999, Kunskapslyftet – jämförelser mellan kommuner 1997 och 1998.

Diagram 6.3 visar att de flesta av landets kommuner under hösten 1998 hade en större volym på Kunskapslyftet jämfört med vad de preliminärt beviljades statsbidrag för. Flera faktorer kan ligga bakom de i vissa fall relativt stora avvikelserna. Till en del kan skillnaderna förklaras av att de båda variablerna inte är helt jämförbara. Statsbidragen avser helårsplatser, medan elevstatistiken avser situationen under en viss vecka på höstterminen. De uppgifter som analyserats är de preliminära statsbidragen inför 1998 (Regeringsbeslut 1997-05-15), vilka i vissa fall senare under perioden justerats uppåt eller nedåt. Vidare tar statsbidragen till en del hänsyn till att vissa kurser ger högre respektive lägre ersättning. I små kommuner där Kunskapslyftet har begränsad omfattning kan den bristande jämförbarheten i vissa fall spela en betydande roll. För mönstret i stort kan emellertid dessa problem ha mindre betydelse. Diagrammet visar att det föreligger en stor spridning mellan kommunerna. Några kommuner når endast upp till en tredjedel av antalet erhållna statsbidragsplatser medan Kunskapslyftet i andra kommuner uppgår till två till tre gånger fler studerande än det antal statsbidragsplatser kommunerna tilldelats.

Statsbidragens "potentiella effekter" på andelen kortutbildade arbetslösa i kommunerna

För att illustrera hur statsbidragen skulle kunna påverka målgruppen – de kortutbildade arbetslösa – har Inregia genomfört ett enkelt räkneexempel. De har antagit att alla platser i Kunskapslyftet som kommunerna får statsbidrag för under den första 18-månersperioden går till kortutbildade arbetslösa. Därefter jämförs den relativa arbetslösheten i kommunerna före och efter Kunskapslyftets införande. Den på detta sätt beräknade "potentiella effekten" av statsbidragen framgår av nedanstående diagram som skillnaden mellan den heldragna linjen och staplarna.

Diagram 6.4. Beräknad förändring av andelen kortutbildade arbetslösa i befolkningen (målgruppen) 16–64 år i landets kommuner under förutsättning att samtliga platser enligt statsbidraget gick till målgruppen under den första 18-månersperioden



Källa: Inregia, 1999, Kunskapslyftet – jämförelser mellan kommuner 1997 och 1998.

Diagram 6.4 visar att Kunskapslyftet är stort i förhållande till målgruppen kortutbildade arbetslösa och att det finns betydande regionala skillnader i andelen av befolkningen som tillhör målgruppen. Statsbidragsfördelningen skapar förutsättningar för att minska andelen av målgrup-

pen i samtliga kommuner. I stora drag är förutsättningarna för att minska andelen kortutbildade arbetslösa – uttryckt i procentenheter – störst i kommuner som hade en relativt hög andel arbetslösa kortutbildade i befolkningen 16–64 år. Gör man det omvända och jämför den potentiella minskningen i relativa tal får man ett omvänt resultat, dvs. att förutsättningarna att minska andelen kortutbildade arbetslösa i befolkningen 16–64 år är störst i kommuner med låg andel av målgruppen i kommunen. Liknande slutsatser får man om man som nedan studerar hur de samlade statsbidragen preliminärt fördelades i förhållande till andelen kortutbildade arbetslösa av befolkningen i kommunerna.

Statsbidragen fördelning i förhållande till andelen kortutbildade arbetslösa i kommunerna

För att undersöka hur statsbidragen fördelats i förhållande till målgruppens andel i kommunerna har en gruppering av kommunerna gjorts efter målgruppens relativa storlek (andelen kortutbildade arbetslösa av befolkningen). För dessa grupper har andelen av målgruppen respektive andelen av de preliminära statsbidragen beräknats. Resultaten framgår av nedanstående tabell.

Tabell 6.1. Fördelning av statsbidragen 970701–981231 jämfört med målgruppen efter målgruppens andel av befolkningen 16–64 år

<i>Målgruppens andel av befolkningen</i>	<i>Andel av målgruppen</i>	<i>Andel av statsbidraget</i>	<i>Kommungruppens andel av befolkningen</i>
< 5,0 %	18 %	22 %	29 %
5,0 % - 6,9 %	23 %	25 %	25 %
7,0 % - 8,9 %	38 %	35 %	32 %
>= 9,0 %	21 %	18 %	14 %
	100 %	100 %	100 %

Källa: Inregia 1999, Kunskapslyftet – jämförelser mellan kommuner 1997 och 1998.

Av tabellen framgår att kommuner med en låg andel kortutbildade arbetslösa i befolkningen får en större andel av statsbidragen än vad som motsvaras av andelen av målgruppen. Motsatsen gäller kommuner med hög andel kortutbildade arbetslösa. Dessa får en lägre andel av statsbidragen än vad som motsvarar deras andel av målgruppen. Resultatet tyder på att statsbidragsfördelningen missgynnar kommuner med hög andel kortutbildade arbetslösa.

6.4 Kommunernas kostnader för Kunskapslyftet

Statskontoret genomför en uppföljning av kommunernas kostnader för Kunskapslyftet på uppdrag av Kunskapslyftskommittén. En delredovisning avseende kommunernas kostnader under perioden 1 juli till 31 december 1997 redovisades 1998 (Statskontoret, 1998). Under våren 1999 kommer uppföljningen att avslutas med en redovisning av kommunernas kostnader till och med den 31 december 1998.

Vid sidan av att sammanställa och analysera kommunernas kostnader för Kunskapslyftet görs nu en jämförelse med de statsbidrag kommunerna erhållit. Statskontoret har vidare genom att intervjua företrädare för kommunernas Kunskapslyftssatsningar kartlagt vilka kvalitativa faktorer som kan ligga bakom skillnader mellan kommunernas kostnader för projektet. Utgångspunkten för detta arbete har varit de kostnadsskillnader som konstaterades i Statskontorets tidigare delrapport. De uppgifter som redovisas i detta betänkande bygger på underlaget från Statskontorets pågående uppföljning.

Kostnader och intäkter

Kartläggningen av kommunernas kostnader för hela 18-månadersperioden sker genom en enkät till ett urval av sammanlagt 61 kommuner. Av dessa har i skrivande stund 53 kommuner redovisat *fullständiga* kostnadsuppgifter till Statskontoret. De preliminära jämförelser mellan kostnader och intäkter som hittills kunnat göras visar att för fyra femtedelar av kommunerna överstiger de intäkter kommunerna erhållit från staten *per producerad poäng*, (Regeringsbeslut 1999-03-31), de kostnader kommunerna redovisat att de haft *per redovisad poäng* för Kunskapslyftet. För en femtedel av kommunerna gäller det motsatta, dvs. de redovisade kostnaderna per poäng överstiger det erhållna statsbidraget per poäng.

Den jämförelse som gjorts ovan mellan redovisade kostnader och erhållna intäkter bör tolkas med försiktighet. Beslutet om kommunernas statsbidrag grundar sig på de deltagarpoäng som kommunerna presterat inom ramen för Kunskapslyftet. För att få tillgodoräkna sig statsbidrag för Kunskapslyftet krävs att kommunerna först når upp till basorganisationen, dvs. den nivå av deltagarpoäng som kommunen producerade inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen innan Kunskapslyftet påbörjades. Vid statsbidragsberäkningen tas hänsyn till detta vilket innebär att kommunerna enbart får statsbidrag för de deltagarpoäng som överstiger basorganisationen. För den ovan gjorda jämförelsen innebär

detta att kommunerna redovisat kostnader till Statskontoret för fler deltagarpöäng än vad som ansetts utgöra deltagarpöäng inom ramen för Kunskapslyftet vid statsbidragsfördelningen.

Beslutet om fördelning av statsbidrag är preliminärt. Slutgiltigt beslut om statsbidragsfördelning för perioden 1 juli 1997 - 31 december 1998 beräknas kunna tas i juni 1999. Inför det slutgiltiga beslutet kommer Skolverket att slutjustera redovisningen av producerade deltagarpöäng. För riket som helhet brukar denna justering erfarenhetsmässigt innebära endast mindre avvikelser. Antalet producerade deltagarpöäng minskar i regel något som en följd av att den s.k. dubbelredovisningen av deltagarpöäng, som ibland uppkommer när kommuner köper studieplatser av varandra, korrigeras.

Orsaker till kostnadsskillnader

Av Statskontorets material framgår att kostnaderna för att producera en verksamhetspöäng eller en årsstudieplats skiljer sig åt mellan olika kommuner. I vissa fall är skillnaderna stora. Förutsättningarna för kommunal vuxenutbildning i landets kommuner varierar. Den jämförelse som gjorts utifrån Kunskapslyftets sex första månader visar att det inte finns några enkla samband mellan skillnader i kostnadsutfallet som kan förklaras av kommuntyp eller kommunstorlek. Däremot tycks det finnas ett samband mellan kommunstorlek och fördelningen av kostnaderna på olika delposter. Större kommuner har i genomsnitt lägre "overheadkostnader" per producerad pöäng än mindre kommuner. Detta kompenseras dock av att mindre kommuner i genomsnitt har lägre undervisningskostnader per pöäng. Sammantaget innebär detta att kommunstorleken inte kan sägas utgöra en generell förklaring till skillnader i kostnad per producerad pöäng.

Utifrån uppgifter om kommunernas kostnader den första sexmånadersperioden och sammanställningar från de intervjuer och seminarier som Statskontoret och Kunskapslyftskommittén genomfört med kommunföreträdare visar det sig att det inte går att peka ut någon enskild orsak bakom det faktum att kostnaderna skiljer sig mellan olika kommuner. De kostnadsskillnader som uppmärksammas beror snarare på en rad olika faktorer som dels är en följd av ekonomiska, sociala, demografiska och geografiska förhållanden som kommunerna har svårt att påverka och dels en följd av enskilda och kollektiva aktörers vilja, förmåga och kvalitativa ambitioner.

Målgruppens sammansättning och storlek är betydelsefull på många sätt. Studieovana grupper behöver generellt sett mer stöd, dvs. högre lärartäthet om kvaliteten i undervisningen ska kunna upprätthållas. Det

har också framhållits att studieovana elever har svårare att delta i olika former av s.k. flexibel undervisning. Om studerandeunderlaget i hela eller delar av kommunen är litet – eller heterogent – kan det vara svårt att kombinera ett brett kursutbud med gruppstorlekar som täcker personalkostnaderna.

Statsbidraget till kommunerna är differentierat så till vida att kommunerna får en högre ersättning för yrkeskurser än allmänna kurser och orienteringskurser. Ofta är variationen i kostnader större än vad som motsvaras av bidragens differentiering. I fråga om yrkesinriktade kurser finns ett tydligt samband mellan kostnadsnivån och utbudet eller *kursmixen*. Exempelvis är elevgrupperna i allmänhet mindre vid daut utbildningar (antalet datorer, lokalen eller pedagogiken kan sätta gränser för gruppstorleken). Omvänt gäller ofta i fråga om vissa vårdutbildningar. Kursmixen har betydelse för kostnadsnivån även för allmänna kurser, särskilt om elevunderlaget är begränsat. Kommuner med ett begränsat elevunderlag kan välja att till en högre kostnad erbjuda kurser på högre nivåer med ett begränsat deltagarantal. Kommunen kan även avstå från att erbjuda kurser på högre nivåer, vilket ger en lägre kostnad men som samtidigt innebär en kvalitativ förlust. Det finns emellertid exempel på att kommuner med ett litet elevunderlag kunnat hålla nere kostnaderna utan att begränsa utbudet av kurser. Elever som läser på högre nivåer har i dessa fall integrerats i kurserna på A- och B-nivåerna, med en individuell studieplanering.

Från en del kommuner uppges att många *avhopp* resulterat i små undervisningsgrupper. Avhoppet kan ha många orsaker men problem med studiefinansieringen uppges vara en vanlig orsak.

En viktig faktor för att förklara uppkomna kostnadsskillnader torde vara *geografiska avstånd*. Det finns en gräns för hur långt de studerande är beredda att resa till en utbildning. I kommuner med stora avstånd uppstår därför en efterfrågan på lokalt förlagd undervisning som i sin tur innebär mindre undervisningsgrupper och därmed högre kostnader.

För de kommuner som upphandlat kurser från externa utbildningsanordnare har *upphandlingskompetensen* i kommunen och *marknadsituationen* betydelse för kostnadsutfallet. En köpare har starkare ställning på en fungerande marknad, dvs. om det finns ett antal potentiella anordnare som sinsemellan konkurrerar.

Samverkan, med framförallt arbetsförmedlingen, är en strategisk fråga. I en del kommuner finns en överenskommelse som går ut på att Kunskapslyftet inriktar sig på grundläggande utbildning och att arbetsförmedlingen tar vid och erbjuder fortsatt – ofta mer kostsam – yrkesutbildning för studerande som lagt en grund för fortsatt utbildning inom Kunskapslyftet. Genom denna rollfördelning kan Kunskapslyftet exkludera de mest kostsamma utbildningarna från sitt kursutbud.

Kapacitetsutnyttjandet i den kommunala vuxenutbildningen varierar. När Kunskapslyftet startade 1997 kunde vissa kommuner utnyttja en ledig kapacitet i den befintliga organisationen och därmed få lägre kostnader. Flera kommunföreträdare har framhållit att Kunskapslyftet inte innebar så stora volymförändringar eftersom statsbidrag från arbetsmarknadsmyndigheterna växlades mot bidragen för Kunskapslyftet. Andra kommuner har däremot under tidspress fått bygga upp en helt ny organisation med särskilda igångsättningskostnader som följd.

6.5 Det samhällsekonomiska utvärderingsprojektet

Till de fristående nationella utvärderingarna hör ett större projekt med samhällsekonomisk inriktning. Avsikten är att studera selektionsprocessen in i Kunskapslyftet, geografisk och yrkesmässig rörlighet efter avslutad utbildning samt privat- och samhällsekonomiskt utfall av Kunskapslyftet. Tre kullar Kunskapslyftsstuderande följs upp – de som började studera i Kunskapslyftet hösten 1997, hösten 1998 och hösten 1999. Olika grupper deltagare i Kunskapslyftet och kommunal vuxenutbildning särskiljs så att man ska kunna skapa jämförelsegrupper till dem bland personer som *inte* deltar i Kunskapslyftet, bl.a. arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadsutbildning. Individerna studeras både vad avser aktiviteter före och efter tiden i Kunskapslyftet eller motsvarande.

Två delrapporter har hittills producerats inom projektet. I båda fallen handlar det om underlagsmaterial för analyser som i ett senare skede ska genomföras inom projektet. I den första delrapporten beskrivs deltagare och icke-deltagare i kommunal vuxenutbildning/Kunskapslyftet hösten 1997 samt deras arbetsmarknads- och inkomstförhållanden 1996 (Axelsson & Westerlund, 1999). I rapporten redovisas också motsvarande uppgifter för de två jämförelsegrupperna arbetslösa respektive deltagare i arbetsmarknadsutbildning. Den andra rapporten innehåller information om olika grupper av deltagare och icke-deltagare hösten 1997 och hösten 1998 vad avser deras tidigare arbetsmarknadsförhållanden och hur de bedömde sina valmöjligheter hösten 1997 respektive hösten 1998 (Melkersson, 1999).

I rampopulationen i den *första delrapporten* ingår alla individer som var folkbokförda i Sverige 1997-12-31, var födda mellan åren 1942 och 1977 och studerade i kommunal vuxenutbildning eller var arbetslösa 1997-09-01 eller deltog i arbetsmarknadsutbildning 1997-10-15, sammanlagt 538 000 personer. De som studerar i kommunal vuxenutbildning har delats upp på följande sätt:

Studera i kommunal vuxenutbildning	222 200
Kunskapslyft, gymnasial nivå (utan UBS)	72 900
Kunskapslyft, gymnasial nivå (med UBS)	43 100
Kunskapslyft, grundläggande nivå (utan UBS)	9 400
Kunskapslyft, grundläggande nivå (med UBS)	4 200
Basorganisation (utan UBS)	83 900
Basorganisation (med UBS)	8 700
Arbetslösa	283 600
Arbetsmarknadsutbildning	32 200
Totalt	538 000

Anm. Avrundade 100-talssiffror.

Källa: Axelsson, R. & O. Westerlund, 1999, *Deltagare i Kunskapslyftet höstterminen 1997 och jämförelsegrupper*. Institutionen för nationalekonomi, Umeå universitet.

Dessa grupper beskrivs sedan med avseende på bakgrundsvariabler som kön, ålder, utbildning, arbetshandikapp, medborgarskap och regional tillhörighet. Vidare anges hur de fördelat sig över sökandekategorier vid arbetsförmedlingen 1996, total sökandetid under 1996 och arbetsinkomst 1996.

Det främsta syftet med att ställa samman alla dessa uppgifter är att senare kunna relatera dem till vad som händer individerna efter kommunal vuxenutbildning, öppen arbetslöshet respektive arbetsmarknadsutbildning. Som beskrivning av deltagarna i kommunal vuxenutbildning hösten 1997 innehåller materialet dessutom vissa unika aspekter. En av dem är den genomgående jämförelsen som kan göras mellan deltagare i kommunal vuxenutbildning, öppet arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadsutbildning. En annan är uppgifterna om arbetshandikappade (se vidare kapitel 13 och 16). Ytterligare en är beskrivningen av de tre gruppernas arbetsmarknadssituation och arbetsinkomster 1996.

Grovt sett kan man karaktärisera de tre grupperna på följande sätt:

Medelålder	ungefär densamma i alla tre grupperna (deltagare i kommunal vuxenutbildning, arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadsutbildning).
Andel kvinnor	högre i kommunal vuxenutbildning (66 procent) än bland de arbetslösa och deltagarna i arbetsmarknadsutbildning (47 procent).

Utbildningsnivå	något högre andel med högst tvåårig gymnasial utbildning i kommunal vuxenutbildning än i de båda andra grupperna.
Andel icke-svenskar	högst andel bland deltagarna i arbetsmarknadsutbildning, lägre i kommunal vuxenutbildning och lägst bland de arbetslösa.

De tre gruppernas fördelning över riksområden beskrivs också i rapporten och relateras till respektive områdes andel av arbetskraften 20–54 år. Om man således jämför de arbetslösas fördelning över riksområden visar det sig att jämfört med respektive områdes andel av arbetskraften har de tre nordligaste riksområdena samt Sydsverige (Skåne och Blekinge) en överrepresentation av arbetslösa. En motsvarande underrepresentation finns i Stockholms län och Småland (inklusive Öland och Gotland). Ett liknande mönster vad gäller över- och underrepresentation i förhållande till arbetskraften återfinns för arbetsmarknadsutbildningen. För kommunal vuxenutbildning kan man däremot inte konstatera samma över- och underrepresentation i förhållande till arbetskraften som för arbetslösheten och arbetsmarknadsutbildningen. Där gäller snarare motsatsen. Man har mer kommunal vuxenutbildning i Stockholms län och Småland än man kan förvänta sig utifrån arbetslösheten och mindre i de tre nordligaste riksområdena – om man gör den jämförelsen med tanke på Kunskapslyftets målsättningar och dominans i den kommunala vuxenutbildningen.

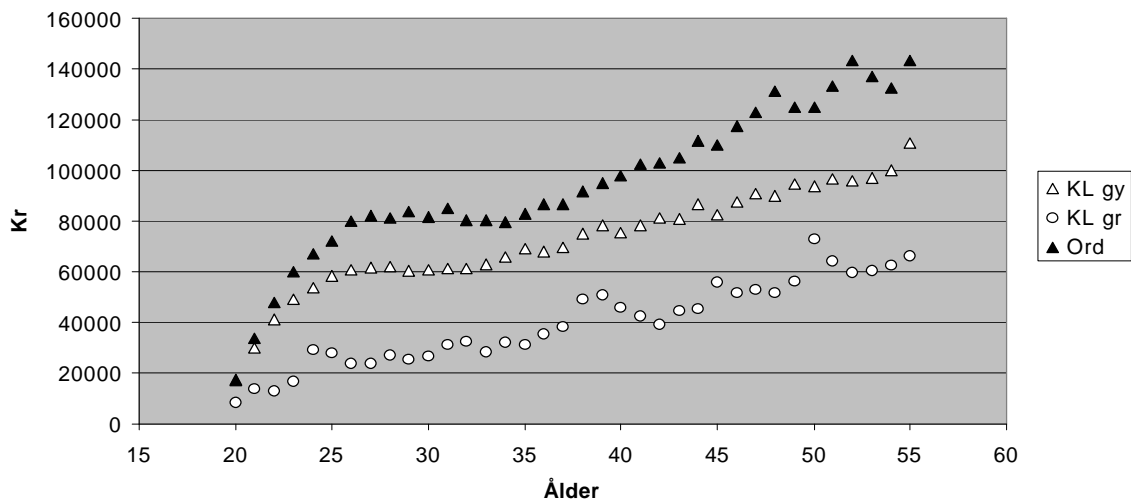
När det gäller inskrivningstid vid arbetsförmedlingen under 1996 var den längst för gruppen som 1997 var i arbetsmarknadsutbildning och näst längst för de arbetslösa. Kortast inskrivningstid hade deltagarna i kommunal vuxenutbildning. Den genomsnittliga arbetsinkomsten varierar på likartat sätt, dvs. var 1996 lägst för dem som 1997 deltog i arbetsmarknadsutbildning, näst lägst för de arbetslösa och högst för deltagarna i kommunal vuxenutbildning.

För de olika deltagargrupperna inom kommunal vuxenutbildning finns både bakgrunds- och arbetsmarknadsvariablerna angivna men vi inskränker oss här till att redovisa några resultat beträffande inkomstskillnaderna 1996 för de olika grupperna inom kommunal vuxenutbildning. Deras utbildningsbakgrund och arbetslöshetserfarenheter beskrivs i kapitel 4.

Diagram 6.5 visar att arbetsinkomsterna 1996 var lägre för dem som deltog i Kunskapslyftet 1997 på gymnasial och grundläggande nivå jämfört med övriga deltagare i kommunal vuxenutbildning. I diagram 6.6 görs ytterligare en uppdelning som visar att bland dem som deltog i

Kunskapslyftet på gymnasial nivå respektive i basorganisationen hade de deltagare som hade UBS en lägre arbetsinkomst 1996 än övriga.

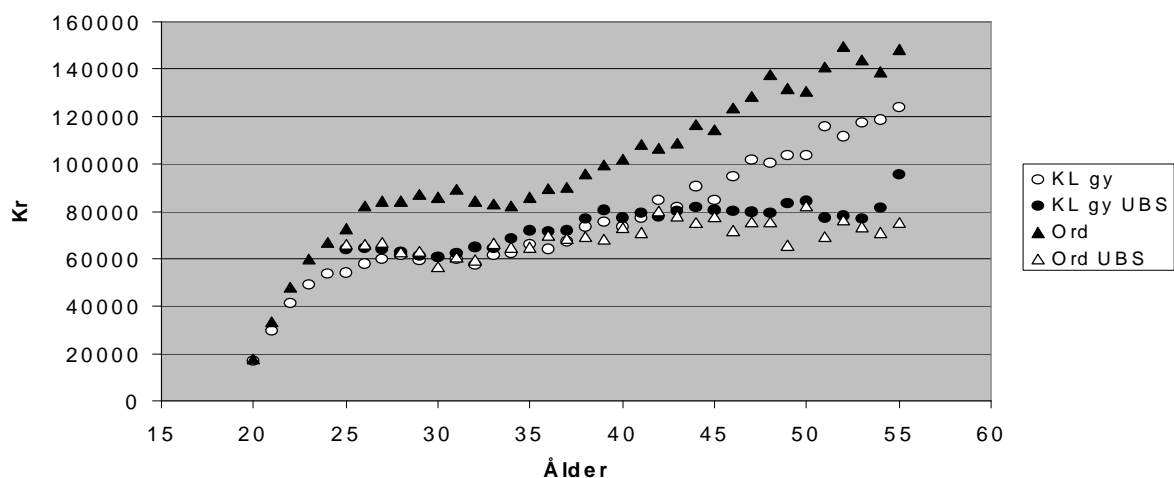
Diagram 6.5 Genomsnittlig arbetsinkomst 1996 för studerande i kommunal vuxenutbildning under höstterminen 1997



KL gy Kunskapslyftet på gymnasial nivå
 KL gr Kunskapslyftet på grundläggande vuxenutbildningsnivå
 Ord Basorganisationen

Källa: Axelsson, R. & O. Westerlund, 1999, *Deltagare i Kunskapslyftet höstterminen 1997 och jämförelsegrupper*. Institutionen för nationalekonomi, Umeå universitet.

Diagram 6.6 Genomsnittlig arbetsinkomst 1996 för studerande vid kommunal vuxenutbildning höstterminen 1997



KL gy	Kunskapslyftet på gymnasial nivå utan UBS
KL gy UBS	Kunskapslyftet på gymnasial nivå med UBS
Ord	Basorganisationen utan UBS
Ord UBS	Basorganisationen med UBS

Källa: Axelsson, R. & O. Westerlund, 1999, *Deltagare i Kunskapslyftet höstterminen 1997 och jämförelsegrupper*. Institutionen för nationalekonomi, Umeå universitet.

Individdata för 1997 och arbetsmarknadsmaterialet för 1996 har också använts i en analys av individernas inkomster före Kunskapslyftet, dvs. 1995 och 1996 dels totalt för hela rampopulationen dels för olika undergrupper (Axelsson & Westerlund, 1999; Billsson, 1999). Analysen leder fram till två intressanta slutsatser. För det första konstateras att det finns ett allmänt samband mellan individens utbildningsnivå och arbetsinkomst. Skillnaderna i inkomster mellan dem som har tvåårig och treårig gymnasieutbildning är dock i allmänhet små för dem som går i kommunal vuxenutbildning.

För det andra, om man jämför relationerna mellan inkomster och andra bakgrundsvariabler 1995 och 1996 för dem som går i Kunskapslyftet och dem som inte gör det, verkar de som går i Kunskapslyftet 1997 vara individer som tidigare visat sig ha bättre möjligheter att in-

komstmässigt få ut något av en tvåårig gymnasieutbildning än de som inte går i Kunskapslyftet.

Förekomsten av struktur- och konjunkturarbetslöshet i olika studerande- och jämförelsegrupper diskuteras också. För de arbetslösa finner man ett negativt samband mellan den regionala arbetslöshetsnivån och arbetsinkomster 1996. Något liknande samband föreligger varken för dem som 1997 deltar i Kunskapslyftet eller dem som har UBS. Dessa resultat skulle kunna tolkas så att konjunkturrell arbetslöshet varit ett relativt sett mindre problem för deltagare i Kunskapslyftet och dem med UBS. I den mån individuell arbetslöshet påverkat arbetsinkomsterna för dessa personer har det snarare varit frågan om arbetslöshet av *strukturell* karaktär, dvs. att de inte har haft den kompetens och utbildning som krävs för att få arbete. För dem som var arbetslösa 1997 kan den tidigare arbetslöshetserfarenheten i större utsträckning ha haft karaktären av konjunkturarbetslöshet, dvs. varit relaterad till allmän brist på arbetstillfällen.

Den strukturella arbetslösheten skulle för deltagarna i Kunskapslyftet och dem med UBS också kunna utgöra en förklaring till den dåliga avkastningen på treårig gymnasieutbildning hos dessa grupper. Inriktningen på tidigare erhållen treårig gymnasieutbildning har inte varit i överensstämmelse med efterfrågad kompetens.

I den *andra delrapporten* inom det samhällsekonomiska projektet är det återigen frågan om en rapport som redovisar underlagsmaterial som ska användas till ytterligare analyser i detta fall av selektionsmekanismerna inom Kunskapslyftet (Melkersson, 1999). Utgångspunkten är de riksrepresentativa enkäter som beskrivits i kapitel 5. Den bearbetning av enkätmaterial som gjorts för det samhällsekonomiska projektet användes även i kapitel 4 för att beskriva skillnaderna i utbildningsbakgrund och arbetslöshetserfarenheter för olika målgrupper hösten 1997 och hösten 1998.

Här ska vi komplettera med vissa uppgifter om hur olika studerandegrupper och vissa jämförelsegrupper såg på sina valmöjligheter i anslutning till studierna hösten 1997 och hösten 1998. De visas i tabell 6.2. Beträffande definitionerna av de olika grupperna bör dock först följande sägas. För folkhögskolorna 1997 handlar det om deltagarna på folkhögskolornas Kunskapslyftsplatser medan kommunal vuxenutbildning 1997 omfattar både Kunskapslyftet och den kommunala basorganisationen. För den kommunala vuxenutbildningen finns även en snävare definition som tillämpats både 1997 och 1998 (KV UBS i tabellen). Det betyder studerande som var arbetslösa när de påbörjade sina studier, var 25–55 år och hade UBS. Dessutom hade de högst tvåårig gymnasial utbildning. För jämförelsegrupperna (deltagare i konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder och öppet arbetslösa) gäller

naturligtvis motsvarande, nämligen att de också var 25–55 år och hade högst tvåårig gymnasieutbildning. För de studerande 1998 gäller dessutom att de skulle vara nybörjare dvs. inte ha studerat i kommunal vuxenutbildning hösten 1997.

Tabell 6.2 Procentandelar som svarat ”Ja” på frågan om följande alternativ var möjliga

	1997			1998		
	Kom vuxutb	Folk- högsk	KV UBS	KV UBS	Åtgärd	Arbetslös
Fortsätta arbeta	33	18	18	32	28	28
Söka arbete	53	57	74	58	64	77
Arbetsmarknadsutb	17	21	23	20	25	22
Kunskapslyftet	14	16
Annan utbildning	23	29	26	16	11	11
Andra konjunkturberoende åtgärder	34	43	18	26	63	47
Lönebidrag	8	0	10	9	17	18
Sjuk-/förtidspension	2	5	2	1	3	5

.. Förutsätts ingå i alla de studerandes valmängd.

Andra konjunkturberoende åtgärder: ALU, Starta-eget-bidrag, beredskapsarbete, anställningsstöd.

Personerna kan ha besvarat enkäten vid en annan tidpunkt än den då deras tillstånd registrerats varför det inte behöver vara motsägelsefullt att vara arbetslös och samtidigt säga att fortsätta arbeta är ett alternativ.

Källa: Melkersson, M., 1999, *Kunskapslyftet 1997 - Kunskapslyftet 1998*.

Institutionen för nationalekonomi, Umeå universitet.

Jämförelsen 1997 mellan kommunal vuxenutbildning och folkhögskola visar att de studerande vid folkhögskola förefaller stå längre ifrån arbetsmarknaden (färre svarar ”Fortsätta arbeta”) än de studerande i kommunal vuxenutbildning och närmare andra typer av utbildningar och konjunkturberoende arbetsmarknadspolitiska åtgärder (fler svarar ”Annan utbildning”, ”Arbetsmarknadsutbildning” och ”Andra konjunkturberoende åtgärder”) än de studerande i kommunal vuxenutbildning.

Skillnaderna mellan 1997 och 1998 för deltagarna i kommunal vuxenutbildning med UBS är främst att fler anser sig kunna ”Fortsätta arbeta” medan färre har ”Söka arbete” i sin valmängd.

I jämförelsegrupperna är det relativt få som har ”Kunskapslyftet” i sin valmängd (ca 15 procent). ”Arbetsmarknadsutbildning” är mer populär än Kunskapslyftet och ”Annan utbildning” mindre. De mest fre-

kvent förekommande alternativen är ”Söka arbete” (ca 70 procent) och ”Andra konjunkturberoende åtgärder” (50–60 procent). Intressant att notera är också att individerna i jämförelsegrupperna nästan lika ofta anger ”Fortsätta arbeta” som de som studerar i Kunskapslyftet.

6.6 Diskussion

De fristående nationella utvärderingarna av Kunskapslyftet, som initierades av Kunskapslyftskommittén, kom igång redan hösten 1997. För att citera Statskontoret (1998b):

Det ligger en unik och alltför ofta förbisedd fördel i att någon, som i detta fallet kommittén, får i uppgift att följa och värdera ett reformprogram från start.

Resultaten från utvärderingarna redovisas fortlöpande på Kunskapslyftskommitténs hemsida: www.utbildning.regering.se/klk.

Med utgångspunkt från kommitténs utvärderingsprogram har också samordningen och samarbetet mellan Kunskapslyftskommittén, myndigheterna och de fristående utvärderarna kunnat utvecklas på ett bra sätt under året.

Folkbildningsrådets första större utvärderingsprojekt startade hösten 1998. Skolverket planerar tre utvärderingsprojekt för 1999 förutom vissa andra utredningar och aktiviteter som är av intresse i sammanhanget. Ams har aktivt bidragit till att utvärderarna fått tillgång till den arbetsmarknadsstatistik som behövs för att komplettera SCB:s reguljära statistik och särskilt insamlat enkätmaterial. Även Ams har startat vissa utvärderingsprojekt under 1999.

I detta delbetänkande har utvärderingsresultaten dels integrerats i redovisningen av den kvalitativa och kvantitativa utvecklingen av utbildning och livslångt lärande i kapitel 4 och 5 dels redovisats separat i detta kapitel.

Till de intressanta resultat som redovisats i detta kapitel hör;

Kunskapslyftet som modell och metod

Utvärderingarna visar att Kunskapslyftet som modell fungerat bra gentemot kommunerna. Kommunerna upplever att staten fått ett ansikte, att budskapet varit tydligt och att man haft någon att dryfta sina tankar och funderingar med. Inom regeringskansliet har förändringar/justeringar

kunnat genomföras snabbt och samtliga involverade departement har relativt enkelt kunnat få och ge information kring satsningen.

Allt har dock inte fungerat friktionsfritt. Ytterligare ett studiestöds-system med nya kriterier – utöver alla olika regelsystem som redan finns för de andra studiestödssystem – har inte gjort det enklare för de studerande eller för Centrala Studiestödsnämnden (CSN). CSN har också tillfört systemet ett antal nya regler, vilka ej anpassats till den nya flexibilitet som eftersträvats i denna vuxenutbildningssatsning. Under Kunskapslyftets första år ändrade regeringen också villkoren ett antal gånger, vilket – det måste framhållas – alltid var till de studerandes fördel men som ändå innebar ytterligare påfrestningar i en redan ansträngd studiestödsorganisation.

Fördelningen av statsbidraget för Kunskapslyftet till kommunerna kännetecknades i början av stor lyhörddhet gentemot kommunernas önskemål. Problemen har hopat sig senare, när 18-månadersperioden skulle summeras och verksamhetspoängen för Kunskapslyftet skulle räknas fram. Ett antal beslut har fattats om detta statsbidrag – alla hittills preliminära – och komplicerats av felaktiga redovisningar från kommunerna och felräkningar från myndigheter.

Kunskapslyftet som modell har uppenbara förtjänster. Den har underlättat kommunikationerna inom regeringskansliet och mellan stat och kommun. Dialogen har fungerat bra och modellen har underlättat ett flexibelt förhållningssätt till projektet Kunskapslyftet. En större stadga i projektet har dock varit önskvärd, exempelvis när det gäller regelsystemet för statsbidrag och studiestöd.

Kunskapslyftets omfattning i kommunerna

Uppgifter om storleken på kommunernas Kunskapslyftssatsningar visar att det föreligger stora variationer mellan kommunerna både vad gäller andelen av befolkningen som deltar i Kunskapslyftet och hur det faktiska antalet studerande förhåller sig till det på förhand fördelade antalet statsbidragsplatser.

Den jämförelsemetod som används för att belysa avvikelser mellan antalet studerande och antalet tilldelade statsbidragsplatser är visserligen grov men resultatet kan ändå sägas visa att kommunerna lyckats olika väl med att rekrytera deltagare till Kunskapslyftet. Orsaken kan dels vara olika strukturella faktorer som kan vara svåra att påverka men även att ambitionsnivån vad gäller uppsökande verksamhet, utbildningsutbud m.m. varierar i kommunerna.

Att andelen av befolkningen som deltar i Kunskapslyftet ser olika ut i olika delar av landet är till viss del naturligt eftersom kommunerna själva

avgör hur många platser de vill ansöka om. Intresset av att få del av Kunskapslyftets statsbidragsplatser har dock varit stort och den modell som tillämpas för att fördela ut platserna till kommunerna har fått stort genomslag för platsernas fördelning. Det är därför intressant att analysera i vilken utsträckning det system som byggts upp för att fördela utbildningsplatser är anpassat för att nå de mål som satts upp för Kunskapslyftssatsningen.

De jämförelser som gjorts mellan fördelningen av statsbidraget för Kunskapslyftet till kommunerna och andelen av befolkningen i kommunerna som tillhör målgruppen för Kunskapslyftet ger upphov till två viktiga iakttagelser.

Genom Kunskapslyftet finns ekonomiskt utrymme för att kraftfullt minska andelen kortutbildade och arbetslösa i befolkningen. Gränserna för att nå denna grupp, den grupp av befolkningen som kanske kan sägas utgöra kärnan i målgruppen för Kunskapslyftssatsningen, sätts inte av brist på utbildningsresurser utan snarare av hur väl kommunerna lyckas nå målgruppen.

Kommuner med en låg andel kortutbildade arbetslösa i befolkningen tycks få en större andel av statsbidragsplatserna än vad som motsvaras av andelen kortutbildade och arbetslösa i befolkningen. Motsatsen gäller kommuner med hög andel kortutbildade arbetslösa i befolkningen. Detta tyder alltså på att statsbidragsfördelningen missgynnar kommuner med hög andel kortutbildade arbetslösa. Det finns anledning att gå vidare och undersöka orsakerna bakom detta närmare och om systemet för att fördela statsbidraget bör förändras för att bättre överensstämja med de mål som satts upp för Kunskapslyftssatsningen. En viss försiktighet bör dock iakttas vid förändringar i fördelningssystemet eftersom dessa kan innebära stora volymmässiga förändringar på kommunal nivå. Vuxenutbildning är en verksamhet som bör bedrivas långsiktig och allt för stora volymmässiga förändringar kan leda till merkostnader för kommunerna och utbildningsmässiga kvalitetsförluster.

De jämförelser som görs mellan kommunal vuxenutbildning och arbetsmarknadsutbildning visar även de att det finns regionala avvikelser som inte kan förklaras av situationen på den lokala arbetsmarknaden. För arbetsmarknadsutbildning gäller att andelen av befolkningen som deltar i arbetsmarknadsutbildning i hög grad följer andelen av befolkningen som är arbetslös. Andelen av befolkningen som deltar i kommunal vuxenutbildning är mer jämt fördelad över landets kommuner något som t.ex. innebär att man har mer kommunal vuxenutbildning i Stockholms län och Småland än vad man skulle förvänta sig utifrån arbetslösheten och Kunskapslyftssatsningen och mindre i de tre nordligaste riksområdena.

Kommunernas kostnader för Kunskapslyftet

Kostnaderna för att bedriva vuxenutbildning varierar beroende på vilka kurser som ges, hur de bedrivs och hur de organiseras etc. Kommunerna har på förhand känt till vilken ersättning prestationer inom Kunskapslyftet ger från staten och har sannolikt försökt anpassa verksamheten därefter. Vissa kommuner har rimligen fått arbeta hårdare med att kunna erbjuda ett varierat kursutbud med hög kvalitet än andra kommuner eftersom förutsättningarna för att genomföra Kunskapslyftet varierar mellan kommunerna. Inom ramen för Statskontorets arbete med att följa kommunernas kostnader för Kunskapslyftet har ett flertal exempel på faktorer lyfts fram som gjort verksamheten extra resurskrävande. Samtidigt har även en rad exempel på handlingssätt lyfts fram som gjort att Kunskapslyftsprojektet kunnat genomföras effektivare och/eller till lägre kostnader.

Kommuner med gynnsamma förutsättningar för Kunskapslyftet har en mindre press på sig att anpassa verksamheten till statsbidraget för att kunna upprätthålla en god kvalitet på utbildningen eftersom statsbidragets nivå rimligen bör vara mindre styrande. För kommuner med mindre gynnsamma förutsättningar blir statsbidragsnivån mer styrande eftersom ekonomin sätter större gränser för undervisningsgruppernas storlek, bredden på utbildningsutbudet, i vilken utsträckning man kan bedriva olika projekt som exempelvis uppsökande verksamhet. Anpassningen av verksamheten till statsbidragsnivån kan därför leda till att man fått sänka de kvalitetsmässiga ambitionerna. Samtidigt skapar detta ett större "utvecklingstryck" på kommunernas politiker och tjänstemän vilket i sig inte behöver vara negativt. Det kan exempelvis öppna upp för mer otraditionella arbetsätt och stimulera till mer samverkan med andra kommuner, arbetsförmedlingen eller andra delar av den kommunala verksamheten.

Sammanställningen av kostnadsuppgifter tyder inte på att statsbidragssystemet skulle missgynna en viss typ av kommuner. En kostnadssammanställning kan dock inte ge hela svaret på frågan om fördelningssystemet är "rättvist" eftersom kommunerna sannolikt så långt det varit möjligt försökt anpassa insatserna till statsbidragsnivån och att ogynnsamma ekonomiska förutsättningar kanske snarare fått avspeglas i verksamhetens utförande än i kostnadsutfallet.

Dagens statsbidragssystem tar till viss del hänsyn till att de ekonomiska förutsättningarna skiljer sig åt genom att varje kommun får ett grundbidrag som proportionellt sett är större för mindre kommuner än för större kommuner. Dessutom ska minst 10 procent av de totalt tillgängliga medlen fördelas på basis av den verksamhet som bedrivs för att säkerställa utbildningens kvalitet, främja jämställdhetsarbetet, främja

utvecklingen av vuxenutbildningens organisation och struktur etc. Huvuddelen av statsbidraget fördelas dock efter det antal poäng som kommunerna producerar.

Det finns alltså delar i statsbidragssystemet som tar hänsyn till att Kunskapslyftet bedrivs på olika sätt. En intressant fråga är om det gör det i tillräcklig grad eller om det statsbidrag som går till kommunerna bör differentieras mer för att skapa mer jämlika ekonomiska förhållanden mellan kommunerna. Vore det så att det ur Statskontorets material gick att utläsa något strukturellt mönster som pekade på att vissa kommund typer skulle ha förbrukat mer resurser än andra vore det ett skäl för att förändra fördelningssystemets uppbyggnad. Det tycks dock vara så att kostnaderna skiljer sig åt även mellan kommuner som har likartade förutsättningar vilket snarare talar för en förändring inom ramen för det nuvarande systemet.

Det samhällsekonomiska projektet

Liksom det material från det samhällsekonomiska projektet som redovisats i kapitel 4 tyder den komplettering som gjorts i detta kapitel på en viss "logik" i utfallet. För det första har man lyckats rekrytera:

- relativt kortutbildade individer. Bland dem som går i kommunal vuxenutbildning är det fler som har högst tvåårig gymnasieutbildning än bland dem som går i arbetsmarknadsutbildning respektive är arbetslösa och söker arbete antingen via arbetsförmedlingen eller på egen hand.
- relativt många invandrare. Andelen icke-svenskar är högst bland deltagarna i arbetsmarknadsutbildning, näst högst i kommunal vuxenutbildning och lägst bland de arbetslösa.
- deltagare till den kommunala vuxenutbildningen där Kunskapslyfts-studerande och studerande med UBS är individer som tidigare haft lägre arbetsinkomster än andra grupper av deltagare i kommunal vuxenutbildning.

Trots denna inriktning på prioriterade grupper förefaller man ändå ha kunnat dra till sig studerande som verkar kunna ha nytta av utbildningen. För deltagarna i Kunskapslyftet och studerande med UBS är arbetslösheten snarare ett struktur- än ett konjunkturproblem, dvs. de har inte haft den kompetens och utbildning som krävts för att få arbete. Deltagare i Kunskapslyftet har också tidigare visat sig ha bättre möjligheter än andra med att få ut något av sin tvååriga gymnasieutbildning på arbetsmarknaden.

Som diskuterades i kapitel 4 återfinns de grupper som är mest belastade av arbetslöshet oftare i de dyraste aktiviteterna – i första hand i arbetsmarknadsutbildning, i andra hand i Kunskapslyftet och i tredje hand söker de arbete på egen hand eller via arbetsförmedlingen. Med hänsyn till fördelningsmässiga aspekter och med tanke på de samhällsekonomiska och statsfinansiella kostnaderna för de olika aktiviteterna, förefaller detta vara en tämligen rimlig ordning.

De vidare analyserna från det samhällsekonomiska projektet får utvisa om dessa vad det förefaller positiva resultat och tolkningar står sig. Relationen mellan utbildning av arbetslösa och deras möjligheter att efter utbildning få arbete – över tid och i jämförelse med andra grupper – kommer därvid in i bilden som viktiga faktorer att undersöka.

En annan intressant fråga är hur utvecklingen sett ut över åren. Att konjunkturen förbättrats mellan 1997 och 1998 märks i andelarna av de studerande med UBS i kommunal vuxenutbildning som anser sig kunna "Fortsätta arbeta" respektive "Söka arbete". År 1998 är det fler som anser sig kunna "Fortsätta arbeta" medan färre har "Söka arbete" i sin valmängd än 1997. I kapitel 4 såg vi också indikationer på att färre studerande i Kunskapslyftet hade arbetslösheterfarenheter och/eller kortare arbetslösheterfarenheter 1998 än 1997. Den stora mängden kortutbildade i den svenska befolkningen finns bland de anställda inte bland de arbetslösa.

7 Reflexioner och förslag

I detta kapitel återfinns både reflexioner och diskussioner med anledning av de synpunkter och förslag Kunskapslyftskommittén framförde i sitt tidigare delbetänkande *Vuxenutbildning och livslångt lärande – Situationen inför och under första året med Kunskapslyftet* (SOU 1998:51) och sådana som föranleds av det andra året med Kunskapslyftet.

7.1 Målgrupper

Kunskapslyftskommittén anser att det finns goda skäl för alla de grupper, som genom Kunskapslyftet har fått möjligheter till vuxenutbildning, att bedriva studier. De befinner sig på en nivå av "basutbildning". Vad man däremot kan diskutera är fördelningen mellan olika grupper och i vilken takt respektive grupp ska få sina utbildningsbehov tillgodosedda – studerande på grundläggande nivå och på gymnasienivå; arbetslösa, anställda och andra; kvinnor och män; individer med funktionshinder, invandrare och olika åldersgrupper.

Kunskapslyftskommittén redovisade i sitt tidigare betänkande (SOU 1998:51) sin förhoppning att andelen studerande med allra kortast formell utbildningsbakgrund skulle komma att öka framöver. Kommittén förväntade sig också att kommunerna skulle lägga ned mer tid och kraft på att nå dem som hade längst väg till gymnasiekompetens.

Den totala ökningen av antalet studerande inom kommunal vuxenutbildning under de senaste åren är markant, men framför allt är det den gymnasiala delen som står för ökningen. På grundläggande vuxenutbildningsnivå handlar det snarare om en minskning i volym, särskilt vad gäller de platser som ligger inom kommunernas basorganisation.

Kunskapslyftskommittén finner utvecklingen på den grundläggande vuxenutbildningsnivån oroväckande. Forskningsresultat visar att det samhällsekonomiskt är befogat att särskilt satsa på socialt utsatta grupper – invandrare, individer med funktionshinder och kortutbildade. I kommunerna verkar det ha uppstått en situation där man antingen satsar på grundläggande vuxenutbildning och därmed kommer över den ökning på tio procent av basorganisationen som krävs för att få del av stats-

bidragen till vuxenutbildning på grundläggande nivå, eller så gör man det inte. I det senare fallet finns det inga spärrar i statsbidragssystemet som förhindrar en neddragning av basorganisationen. Sammanlagt verkar tendensen att dra ner överväga. Mot denna bakgrund föreslår Kunskapslyftskommittén:

att Förordningen om statligt stöd till särskilda satsningar på utbildning av vuxna ändras så att grundskolenivån kan lyftas in i kommunernas ansökan till Skolverket om statsbidrag för Kunskapslyftet och bli en del i underlaget för tilldelning av kvalitetspremien.

Avsikten med detta förslag är inte att ändra villkoren för statsbidrag till kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. Det är inte statsbidrag till fler utbildningsplatser på grundläggande nivå som föreslås. Förslaget går i stället ut på att stimulera kommunerna att i sin planering ta ett helhetsgrepp på rekrytering och organisation av kursutbudet för såväl grundläggande som gymnasial nivå i den kommunala vuxenutbildningen. Denna helhetssyn skulle redovisas i ansökan till Skolverket om statsbidrag för Kunskapslyftet. Hög kvaliteten i den strategiska planeringen skulle sedan kunna belönas vid tilldelning av kvalitetspremie inom ramen för statsbidrag för Kunskapslyftet. Detta förslag kräver att Skolverket tydligt formulerar villkoren för tilldelning av kvalitetspremier i detta liksom i övriga avseenden (jfr. avsnitt 7.4 nedan).

Skolverket ska i enlighet med regleringsbrevet för 1999 (Utbildningsdepartementet, 1998b) under år 1999 redovisa vilka åtgärder som vidtagits i kommunerna för att nå prioriterade målgrupper.

Skolverket anger också i sin "Utvecklingsplan" (Skolverket, 1998m) att man avser att följa kommunernas arbete med rekrytering och prioritering av målgrupper. Kunskapslyftskommittén menar att dessa utredningsinsatser är viktiga och nödvändiga, men anser ändå:

att Skolverket bör få i uppdrag att närmare följa och analysera utvecklingen av olika målgruppers deltagande i kommunal vuxenutbildning.

I det särskilda studiestödet UBS är kort utbildning ett urvalskriterium som fått ett större genomslag på senare tid. Effekterna av studiestödsystemet på olika målgruppers deltagande i vuxenutbildning är angelägna att analysera liksom genomslaget av förändringar på arbetsmarknaden. Viktiga frågor i detta sammanhang är också utvecklingen av kvinnors respektive mäns deltagande i Kunskapslyftet och Kunskapslyftets fortsatta attraktionskraft vad gäller kortutbildade och arbetslösa.

På gymnasial nivå tyder mycket på att man fått en viss "logik" i ut-fallet vad gäller rekrytering av prioriterade målgrupper. De grupper, som har störst nytta av att delta i vuxenutbildning snarare än att gå i arbetsmarknadsutbildning eller söka arbete direkt, verkar göra det. Kunskapslyftskommittén vill ändå rekommendera kommunerna:

att öka sina rekryteringsinsatser och särskilt rikta in dem på de prioriterade grupperna – arbetslösa, kortutbildade, inte minst män, invandrare och individer med funktionshinder.

Ett intensifierat rekryterings- och informationsarbete från kommunernas sida kan vara befogat av flera skäl. Både om man vill behålla andelen prioriterade grupper i Kunskapslyftet och om man vill öka den torde det vara nödvändigt att öka informations- och vägledningsinsatserna.

7.2 Studerande och studiestöd

Kunskapslyftskommittén förväntade sig i sitt tidigare delbetänkande (SOU 1998:51) att en reform av studiestödssystemet skulle ha presenterats vid det här laget. I stället befinner vi oss i ett läge som för många studerandes del karaktäriseras av förvirring och frustration. Många studerande hoppas fortfarande på att det ska bli möjligt även för dem att studera ett andra år med UBS. Den andra kullen studerande i Kunskapslyftet känner sig orättvist behandlad. Redan osäkerheten om man kan få eller inte få önskat studiestöd gör att vissa avstår från att söka sig till studier eller hoppar av påbörjade studier. Studiestödet – dess utformning och hantering – liksom informationen kring studiestödet har varit återkommande källor till klagomål vid kommitténs besök i kommuner och på folkhögskolor. Kommittén understryker och bekräftar den kritik som framkommit gällande UBS men anser att frågan måste lösas statsfinansiellt.

Regeringen har ambitionen att presentera en studiestödsproposition under 1999 som skulle göra det möjligt att ta ett nytt studiestödssystem i bruk år 2000. Att så blir fallet är naturligtvis mycket angeläget.

CSN-utredningen har i sitt slutbetänkande *CSN – en myndighet i ständig förändring* (SOU 1998:131) lämnat förslag som dels kräver att statsmakterna genomför regelförändringar dels pekat på förändringar som berörda myndigheter själva kan vidta.

Skolverket ska i enlighet med regleringsbrevet för år 1999 (Utbildningsdepartementet, 1998b) inom ramen för sitt uppdrag att leda och följa arbetet med Kunskapslyftet i samråd med CSN, Verket för högskoleservice och Ams under 1999 definiera och analysera de hinder

för en ökad flexibilitet i vuxenutbildningen som kan finnas i de berörda myndigheternas regelverk samt vid behov förslå ändringar. Liknande formuleringar återfinns i regleringsbrev för Ams, CSN och Verket för högskoleservice (Arbetsmarknadsdepartementet, 1998; Utbildningsdepartementet, 1998c och 1998d). För Ams del faller dock denna arbetsuppgift under rubriken "redovisas senast den 15 april 1999" (Arbetsmarknadsdepartementet, 1998).

För att inte studiestödsreformen ska försenas ytterligare vill Kunskapslyftskommittén framhålla att det är av yttersta vikt att ansvariga myndigheter – Skolverket, CSN, Ams och Verket för högskoleservice – energiskt tar sig an detta regeringsuppdrag att "definiera och analysera de hinder för en ökad flexibilitet i vuxenutbildningen som kan finnas i de berörda myndigheternas regelverk samt vid behov förslå ändringar". Kunskapslyftskommittén anser att myndigheterna i arbetet med detta utredningsuppdrag bör ge högsta prioritet åt en analys av studiestödet och att analysen bör göras utifrån aktuella mål för kunskapslyft och livslångt lärande.

Om inte de berörda myndigheterna snabbt tar fram ett beslutunderlag som uppdaterar Studiestödsutredningens förslag (SOU 1996:90) och för dem fram till den detaljnivå, som i nuläget krävs för att statsmakterna ska kunna agera utifrån det, föreslår Kunskapslyftskommittén att en särskild utredning tillsätts.

Kunskapslyftskommittén ser för sin del inga hinder för att exempelvis hanteringen av studiestödet i vuxenutbildningen läggs om i en riktning så att det vad gäller närvarokontroll och liknande administrativa och organisatoriska aspekter mer kommer att likna det system man har för studiemedlen men med kanske ännu större betoning på flexibilitet och anpassning till livslångt lärande. En bättre samordning mellan tilldelning av utbildningsplatser och studiestöd till de studerande borde också vara möjlig att åstadkomma inom ramen för nuvarande system. Om myndigheterna, i samarbete med Regeringskansliet, arbetar snabbt och effektivt i enlighet med nuvarande direktiv bör ett reformerat studiestödssystem kunna finnas på plats i början av 2000-talet.

En annan viktig punkt i CSN:s regleringsbrev är att CSN ska förbättra informationen till de studerande genom att öka satsningen på utbildning av vidareinformatörer hos olika utbildningsanordnare och övriga aktörer.

CSN har också på eget initiativ börjat planera för åtgärder som skulle kunna underlätta hanteringen av nuvarande system. Till dem hör att minska kraven på närvarointyg från de studerande och skolorna, ett

effektivare samarbete med a-kassorna, att behålla samma urvalsgränser åtminstone över sexmånadersperioder och tillämpa löpande antagning förutom vid de stora ansökningstillfällena i januari och augusti (CSN, 1998b; 1999; Holmlund, 1999).

Det är naturligtvis av största betydelse att CSN och andra aktörer i väntan på en reformering av studiestödssystemet anstränger sig till det yttersta för att få det nuvarande systemet att fungera så smidigt som möjligt. Det gäller både samarbetet och informationen mellan myndigheterna och till de studerande, skolorna och andra aktörer. I detta sammanhang vill kommittén särskilt peka på vikten av ett gott samarbete mellan CSN, CSN:s lokalkontor och kommunerna. Rekryteringen av svårmotiverade och svårnådda grupper såsom långtidsarbetslösa, individer med funktionshinder och invandrare är särskilt beroende av en konsekvent och begriplig information och hantering av studiestödet. Kommunernas planering kan också påverkas negativt om inte information och beslut om tillgång till studiestöd och utbildningsutbud är samordnade.

Fortsatta ansträngningar att öka samarbetet och informationen från CSN:s sida och övriga aktörer bör uppmuntras av statsmakterna. Det gäller särskilt informationsinsatser under våren, sommaren och hösten 1999 då fortfarande en viss oklarhet kan råda bland de studerande om villkoren för UBS.

Kunskapslyftskommittén följer utvecklingen av finansieringssystemen för utbildning av vuxna inom ramen för utbildnings-, arbetsmarknads-, närings- och socialpolitiken.

Kommittén återkommer i sitt slutbetänkande vid behov med förslag om fortsatta förändringar och utvecklingsarbete på samtliga områden som berör individernas möjligheter att finansiera livsuppehållet under studier.

7.3 Utbildningsanordnare

Variationen i utbildningsanordnare inom vuxenutbildningen har ökat markant de senaste åren. Kommunernas och landstingens andelar har minskat till förmån för andra utbildningsanordnare. Inte minst handlar det om många privata utbildningsföretag. Dessa företags andel av utbildningsvolymen har under det senaste året ökat betydligt.

Folkbildningen deltar i Kunskapslyftet på två sätt. Dels har folkhögskolorna tilldelats 10 000 egna Kunskapslyftsplatser, dvs. ca tio procent av platserna totalt i Kunskapslyftet går till folkhögskolorna. Dels upphandlar kommunerna kurser av olika slag från studieförbund och folkhögskolor. Folkbildningens andel av den kommunala vuxenutbildningen på gymnasienivå låg våren 1998 på drygt fem procent, en ökning med knappt en procentenhet sedan hösten 1997. Det är framför allt studieförbunden som ökar sin andel i den kommunala vuxenutbildningen. Folkhögskolorna låg under samma period på ungefär konstant nivå. Av resultaten från Folkbildningsrådets enkätinsamling våren 1998 framgår att av de 99 folkhögskolor som lämnat anbud på kurser inom Kunskapslyftets kommunala verksamhet tilldelades 76 folkhögskolor uppdrag (Folkbildningsrådet, 1998b).

Den hittillsvarande uppföljningen av Kunskapslyftet visar att folkhögskolorna tillsammans med vissa utbildningsanordnare inom den kommunala vuxenutbildningen har den högsta genomströmningen av studerande.

Kunskapslyftskommittén följer utvecklingen när det gäller olika utbildningsanordnares deltagande i Kunskapslyftet.

Kommittén återkommer vid behov med förslag i sitt slutbetänkande om förutsättningarna för olika utbildningsanordnare inklusive folkbildningen att delta i Kunskapslyftet, vuxenutbildning och livslångt lärande.

7.4 Kvalitet och kostnader

Kvalitetspremier och tilldelningskriterier

Kunskapslyftskommittén anser att man utifrån Statskontorets analys av kommunernas kostnader (jfr. avsnitt 6.4) bör ta upp en diskussion om möjligheterna att inom ramen för Kunskapslyftet öka den andel som går till kvalitetspremier vid statsbidragsfördelningen till kommunerna.

De grova jämförelser mellan de kostnader som kommunerna redovisat att de haft för Kunskapslyftet den första 18-månadersperioden och de

statsbidrag som regeringen beslutat fördela för samma period tyder på att statsbidraget i de flesta kommuner täcker de kostnader som kommunerna haft. En preliminär slutsats som man kan dra av detta är att "grundbidraget" per poäng skulle kunna minska något till förmån för ett kvalitetsbidrag. Slutjusterade siffror när det gäller statsbidraget kommer dock inte att finnas förrän senare i år.

Kunskapslyftskommittén anser dock för sin del att man redan nu bör sikta in sig på och förbereda sig på att introducera ett system där en större del av statsbidraget går till kvalitetspremier. Kunskapslyftskommittén anser att kvalitetssatsningarna bör inriktas på prioriterade målgrupper främst individer med låg utbildningsbakgrund (jfr. avsnitt 7.1) och funktionshindrade (jfr. avsnitt 17.3).

Kunskapslyftskommittén föreslår således följande förändringar i tilldelningssystemet för statsbidrag till Kunskapslyftet i kommunerna:

En höjning av kvalitetspremiens andel av statsbidraget till Kunskapslyftet.

Att satsningar på grundläggande vuxenutbildning i Kunskapslyftet ges stöd inom ramen för kvalitetspremien.

Att satsningar på funktionshindrade i Kunskapslyftet stimuleras inom ramen för kvalitetspremien.

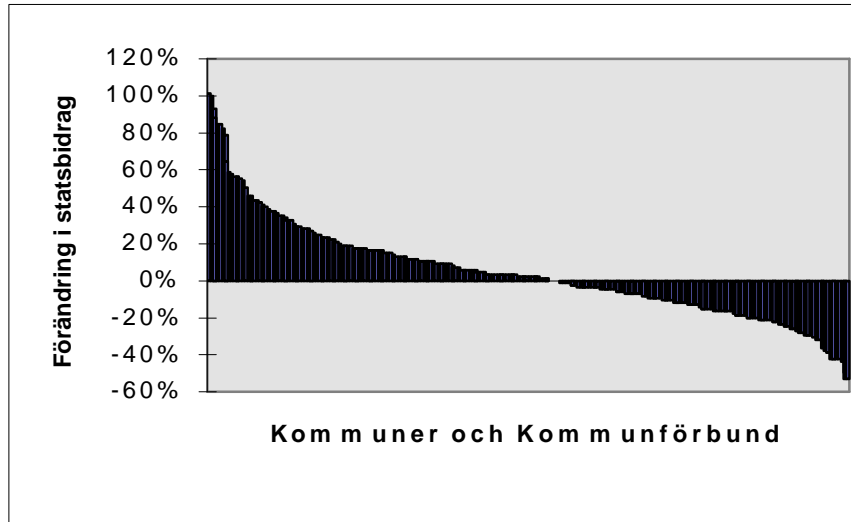
En ökad andel för kvalitetspremien av statsbidraget för Kunskapslyftet kräver att Skolverket preciserar och förtydligar vilka kriterier som tillämpas i bedömningen.

Med nuvarande system för beräkning av statsbidrag till kommunerna finns inga spärrar inlagda utan tilldelningen kan variera kraftigt från år till år. Små förändringar i arbetslösheten kan leda till stora förändringar i statsbidraget. Dyliga kast försvårar kommunernas planering och riskerar att leda till inställda och/eller fördyrade kurser på samma sätt som ett dåligt samarbete mellan kommunerna, de studerande och CSN kan göra det.

Kommunernas planeringsförutsättningar kan åskådliggöras med ett enkelt räknexempel. Genom att jämföra det preliminära statsbidrag som kommunerna tilldelades för Kunskapslyftet inför 1998 med det preliminära statsbidrag som Skolverket tagit beslut om inför 1999 får man skillnaden i statsbidrag mellan de två åren i kronor. I diagram 7.1 visas den procentuella förändringen i statsbidrag för landets kommuner och kommunförbund mellan 1998 och 1999. I diagrammet är kommuner och kommunförbund rangordnade så att de som får de största ökningarna kommer först (längst till vänster) och de som får de största

minskningarna sist (längst till höger). Totalt har de jämförda statsbidragen minskat med en procent mellan 1998 och 1999.

Diagram 7.1 Procentuell förändring i kommunernas preliminära statsbidrag inför 1998 och 1999



Källa: SOU 1998:51, *Vuxenutbildning och livslångt lärande – Situationen inför och under första året med Kunskapslyftet*. Skolverket, 1998, Beslut om statsbidragsfördelning för 1999, Skolverkets hemsida för Kunskapslyftet: www.kunskapslyftet.gov.se.

Olika modeller som motverkar ryckigheten i tilldelningssystemet är tänkbara. En är att svängningar uppåt eller nedåt mellan två tilldelningstillfällen begränsat till en viss procentsats, t.ex. högt 5 procents förändring uppåt eller nedåt. En annan är att basen för beräkningarna (antal kortutbildade arbetslösa) görs om och att man i stället för att använda uppgifter från ett enda år använder sig av ett glidande medeltal över ett par, exempelvis, tre år.

De regionala effekterna av nuvarande tilldelningssystem är också en aspekt som bekymrar Kunskapslyftskommittén. Indikationer på att den regionala träffsäkerheten i det nuvarande tilldelningssystemet kan ifrågasättas har framkommit både i de utvärderingar som rapporterats i avsnitt 6.3 Kunskapslyftets omfattning i kommunerna och i avsnitt 6.5 Det samhällsekonomiska projektet. Tilldelning och utnyttjande av Kunskapslyftsplatser verkar inte helt stå i proportion till de prioriterade målgrupperna i kommunerna. Kunskapslyftskommittén anser:

att Skolverket bör ta fram en modell som begränsar ryckigheten i nuvarande system för tilldelning av statsbidrag till kommunerna samt närmare analysera systemets regionala effekter och föreslå påkallade förändringar i tilldelningssystemet.

Dessa uppdrag ligger väl i linje med Skolverkets arbete att i enlighet med regleringsbrevet för 1999 (Utbildningsdepartementet, 1998b) årligen den 1 augusti redovisa de totala kostnaderna och vad de väsentligen består av för bl.a. de olika delarna av vuxenutbildningen för kommunal vuxenutbildning inklusive Kunskapslyftet och presentera kommunernas satsning på utvecklingsarbete.

Inkomst- och kostnadsutjämning

Med tanke på framtiden skrev Kunskapslyftskommittén i SOU1998:51:

Vid kontrollstation 1998 för "Inkomst- och kostnadsutjämning mellan kommunerna" är det också angeläget att se över de faktorer som styr utjämningen så att en stor andel innevånare i behov av grundläggande vuxenutbildning blir en faktor som tas i särskilt beaktande.

Kommunala utjämningsutredningen kom i december 1998 med sitt betänkande *Kostnadsutjämning för kommuner och landsting* (SOU 1998:151). Utredningen har haft i uppdrag att följa upp och utvärdera det system för statsbidrag och utjämning för kommuner respektive landsting som trädde i kraft den 1 januari 1996, i första hand systemet för kostnadsutjämning.

Inkomstutjämnningen behandlas kortfattat. De negativa marginaleffekterna i nuvarande system beskrivs liksom olika alternativ att komma tillrätta med dem. Inget av dem anses dock tillräckligt bra varför utredningen inte för fram något förslag på denna punkt utan "nöjer sig med att konstatera att denna brist i systemet tills vidare kvarstår".

Utredningen har inte fört in någon faktor "kortutbildade" i de reviderade kostnadsutjämningsmodeller man stannat för. Däremot konstaterar man i kapitlet "Systemets fortlevnad över tiden" att vuxenutbildningen inte ingår i nuvarande kostnadsutjämning. Utredningens slutsats är att om det nuvarande statsbidraget till Kunskapslyftet efter den femåriga projektperioden "kommer att tillföras det generella statsbidraget kan detta leda till att kostnadsutjämnningen behöver utökas med en del-

modell där det strukturellt betingade behovet av vuxenutbildning beaktas."

Utredningen har i enlighet med sina direktiv arbetat i nära anslutning till det nuvarande systemet. Något utrymme att diskutera möjligheterna att få fram ett system som både på kostnads- och inkomstsidan mer aktivt skulle vara inriktat på att stödja tillväxt och utveckling i kommunerna, där satsningar på vuxenutbildning kunde vara en faktor, har därmed inte förelegat.

Kunskapslyftskommittén kommer att följa utvecklingen av det kommunala utjämningsystemet och återkomma med nya förslag i slutbetänkandet om det blir aktuellt.

7.5 Utveckling av nationell organisation, tillsyn och utvärdering

Kunskapslyftskommittén framförde i sitt senaste delbetänkande (SOU 1998:51) ett antal förslag som berörde Skolverket och olika områden inom vilka Skolverket skulle kunna göra värdefulla insatser. Kommittén återkommer till dem nedan under rubrikerna: nationell organisation, tillsyn och upphandlad utbildning samt lokal utvärdering m.m. Avsnittet avslutas med en diskussion om relationerna mellan tillsyn och utvärdering respektive nationell och lokal utvärdering.

Nationell organisation för Kunskapslyftet

För att markera bredden i Kunskapslyftsprojektet ansåg Kunskapslyftskommittén att Skolverket, när det tog över ansvaret för Kunskapslyftet, till projektledningen på nationell nivå borde knyta myndigheter som Ams, Konjunkturinstitutet och NUTEK (SOU 1998:51). Även från kommunernas sida har liknade synpunkter framförts. Kunskapslyftet får inte bli en förlängd skolgång utan ska vara en kombinerad utbildnings- och arbetsmarknadssatsning (Tillhammar, 1998).

Skolverket har för genomförandet av Kunskapslyftet till projektet på nationell nivå ad hoc tillkallat olika referensgrupper. Kunskapslyftskommittén förutsätter att denna praxis stabiliseras och att man uppnår den bredd i ledningen av Kunskapslyftet som kommittén ansåg nödvändig.

För kontakterna mellan Skolverket och kommunerna har i första hand den s.k. fältorganisationen inom Skolverket anlåtats. På varje fältenhet har en kontaktperson utsetts för Kunskapslyftet inom respektive region.

Enligt Skolverkets riktlinjer ska varje kontaktperson senast våren 1999 ha genomfört ett personligt möte med representanter för Kunskapslyftet inom respektive kommun.

Som framgick av redogörelsen i avsnitt 6.2 har övergången av ledningen för Kunskapslyftet från Delegationen för kunskapslyftet till Skolverket emottetts med vissa farhågor från kommunernas sida. Dialogen mellan kommunerna och Delegationen har upplevts som mycket positiv. Staten fick ett "ansikte" och kommunerna kände sig myndigförklarade. Inte bara de små utan även större kommuner hade nytta av ett bollplank (Tillhammar, 1998).

Kunskapslyftskommittén anser att förutsättningar finns för Skolverket att ha en utvecklande funktion inom vuxenutbildningen. Att finna den rätta rollen för utbildningsväsendet i ett kunskapssamhälle alltmer präglad av livslångt lärande är en stor utmaning. Den utvecklande funktionen bör vara möjlig att förena med den kontrollerande, en fråga som dock kommittén återkommer till i anslutning till avsnittet om tillsyn.

Sammanfattningsvis, för att Skolverkets övertagande av Delegationens uppgifter ska fungera på ett ändamålsenligt sätt, föreslår kommittén att:

på nationell nivå Skolverket upprätthåller den bredd i ledningen för Kunskapslyftet som fanns på Delegationens tid, dvs. med kontinuerligt inflytande från myndigheter och parter som representerar arbetsmarknad och näringsliv.

på regional nivå Skolverket i kontakterna med kommunerna gör gemensam sak med andra myndigheter för att skapa en större dynamik i dialogen med kommunerna och bredda infallsvinklarna.

att ett nära samarbete etableras mellan den regionala och nationella nivån i ledningen av Kunskapslyftet.

Statsmakternas krav på kommunerna att förankra vuxenutbildning och Kunskapslyftet hos kommuninnevanorna och det lokala näringslivet skulle sakna trovärdighet utan en motsvarande ansats från Skolverkets sida. Exempel på statliga myndigheter med regional förankring och intresse i livslångt lärande är högskolor, länsstyrelser, självstyrelseorgan (landsting och regioner), länsarbetsnämnder och försäkringskassorna.

De organisatoriska frågorna är viktiga inför framtiden. Kunskapslyftskommittén kommer även på detta område att följa utvecklingen med tanke på sitt slutbetänkande. Det är inte självklart hur myndighets-

organisationen ska se ut i ett kunskapssamhälle alltmer präglad av livslångt lärande.

Tillsyn och upphandling utbildning

Kunskapslyftskommitténs slutsats i förra delbetänkandet (SOU 1998:51) var att Skolverket i sin utvärdering och tillsyn borde granska hur Kunskapslyftet påverkat det lokala utvärderingsarbetet och bevaka utvecklingen när det gäller upphandlad utbildning och individuella studieplaner.

Som framgick av avsnitt 6.1 har Skolverkets utvärderingsarbete ännu inte hunnit beröra dessa områden. Däremot har Skolverket genomfört tillsyn av Kunskapslyftet i tre kommuner: Linköping, Ystad och Ronneby (Skolverket, 1998a; 1998j; 1998k). Tillsynsärendena har när det gäller Linköping och Ystad inriktats på det sätt på vilket kommunerna styr och kontrollerar verksamheten med tonvikt på den utbildning som är förlagd till externa utbildningsanordnare. Det kunde ha varit intressant om Skolverket i jämförande syfte också hade studerat kvaliteten i den kommunala uppdragsutbildningen i förhållande till den de externa utbildningsanordnarna håller i jämförbara kurser och i förhållande till den ordinarie kommunala vuxenutbildningen, en fråga kommittén eventuellt får anledning att återkomma till.

Tillsynsärendena täcker in området kommunalt upphandlad utbildning, men även frågor kring individuella studieplaner och lokal utvärdering behandlas liksom kursutbud, intagning och urval, studievägledning, betyg och prövning samt kontroll av verksamheten. Alla dessa aspekter studeras med avseende på deras förenlighet med gällande författningar. (I fallet Ronneby handlar tillsynen främst om testinstrument jfr. avsnitt 7.7.3 nedan.)

Beträffande externa utbildningsanordnare och upphandlad utbildning uppmärksammar Skolverket kommunerna på:

- att det måste finnas en klar ansvarsfördelningen i kommunen mellan de organ – kommunstyrelse, barn- och utbildningsnämnd och andra nämnder – som kan var inblandade i genomförandet av Kunskapslyftet och den ordinarie kommunala vuxenutbildningen
- att det måste finnas en rektor för de externa utbildningsanordnarna (ej anställd av annan huvudman) och tydligt framgå vem som är

rektor för varje utbildning.¹

- att det måste finnas en lokal arbetsplan även för de externa utbildningsanordnarna och för alla rektorsområden.
- att det inte räcker med att det i en upphandling ingår att en utbildningsanordnare ska tillhandahålla studievägledning och upprätta individuella studieplaner. Kommunen måste också under utbildningens gång kontrollera att så sker.
- att lärarens kunnighet och pedagogiska förmåga är av största betydelse för utbildningens kvalitet. Kommunen bör inte bara inhämta uppgifter om vilka lärare som ska tjänstgöra hos de externa anordnarna utan även värdera deras kompetens och kontrollera den under utbildningens gång.² (Skolverket, 1998j; 1998k)

¹Frågan om rektor för upphandlad folkhögskolekurs berörs inte direkt i detta sammanhang men Kunskapslyftskommittén förutsätter att Skolverket menar att rektor för aktuell folkhögskola är ansvarig för upphandlade folkhögskolekurser inklusive de omdömen som ges på dessa kurser.

²"Skolverket konstaterar, att kommuner och landsting enligt 2 kap. 3§ skollagen är skyldiga att för undervisningen använda lärare, förskollärare eller fritidspedagoger som har en utbildning som är avsedd för den utbildning de i huvudsak skall bedriva. Undantag får göras endast om personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller att det finns annat giltigt skäl med hänsyn till eleverna. Varje kommun skall vidare sträva efter att för undervisningen i gymnasieskola, gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning anställa lärare som har forskarutbildning.

Eftersom regleringen inte fullt ut klargör hur denna bestämmelse skall förstås i förhållande till icke offentliga anordnare inom komvux, har Skolverket för avsikt att ta upp frågan i det pågående arbetet med översyn av skollagstiftningen." (Skolverket, 1998j)

Kunskapslyftskommittén anser att i likhet med vad som gäller vid entreprenad i gymnasieskolan (SFS 1993:802) ska externa anordnare i kommunal vuxenutbildning använda "lärare som har kompetens för den undervisning som de ska bedriva". Det är lärarnas kompetens som är avgörande i all utbildning vare sig det gäller utbildning i kommunernas egen regi eller i externt upphandlad utbildning. Frågor om värdering och kontroll av kompetens bör därmed även de jämnställas för alla typer av utbildningsanordnare i kommunal vuxenutbildning.

Lokal utvärdering m.m.

Kapitlet "Kommunens uppföljning, utvärdering och övriga kontroll av verksamheten" handlar i de båda aktuella tillsynsärendena i stort sett enbart om kommunernas kvalitetskrav och kontroll när det gäller externa anordnare. Där finns dock ett delavsnitt "Uppföljning och utvärdering" som behandlar de enkäter som riktats till de studerande under och efter respektive utbildning. I fallet Linköping kompletteras redogörelsen för enkäterna till de studerande och dem som avbrutit studierna med en beskrivningen av vilka utvärderingsprojekt kommunen tillsammans med andra kommuner deltar i. Sammanfattningsvis bedömer Skolverket att Linköping "på ett tillfredsställande sätt byggt upp ett system för uppföljning av verksamheten" (Skolverket, 1998j; 1998k).

I övrigt påpekar Skolverket i sin tillsyn:

- att kommunerna har ett ansvar för att reella, individuella studieplaner upprättas för alla studerande inom Kunskapslyftet och att studievägledning ges i tillräcklig omfattning (se vidare avsnitt 7.9).
- att de utbildningspaket som förekommer i Kunskapslyftet inte får vara alltför hårt sammanhållna utan den enskilde studerande ska ges möjlighet att delta i större eller mindre omfattning i respektive "paket", kunna välja till och välja bort olika kurser.
- att lokala kurser ska fastställas av styrelsen för utbildningen, kommunstyrelsen om den är ansvarig för Kunskapslyftet. Lokala kurser som ej fastställts av någon styrelse får inte förekomma vare sig hos externa anordnare eller hos kommunens utbildningsanordnare.
- att intagning ska beslutas av kommunstyrelsen om den är ansvarig för Kunskapslyftet eller delegeras till annan befattningshavare; att urval till ordinarie kommunal vuxenutbildning och Kunskapslyftet ska ske var för sig i enlighet med respektive författning; att lokala urvalskriterier, som att heltidsstuderande ges företräde framför deltidstuderande och att personer skrivna i kommunen ges ovillkorligt företräde framför personer skrivna i annan kommun, inte har något stöd i aktuella författningar.
- att betyg för varje elev ska finnas samlade och endast vedertagna betygsbeteckningar ska användas.
- att provning ska vara avgiftsfri för deltagare i Kunskapslyftet vilket också klart bör framgå av den information kommunen tillhandahåller (Skolverket, 1998j; 1998k).

Tillsyn och utvärdering

Skolverkets tillsyn handlar om regeltillämpning. Huruvida de granskade aktiviteterna, vare sig de håller sig inom ramen för gällande regler eller inte, ger ett bra resultat utifrån samhällsekonomiska eller fördelningspolitiska synvinklar berörs inte i tillsynen. Inte heller om det snarare är så att gällande regler borde ändras än kommunerna få tillrättavisningar när de inte följer dem.

Vid Skolverkets tillkomst var det en naturlig ansats att göra en uppdelning av arbetet i uppföljning, utvärdering, utveckling och tillsyn (av regeltillämpningen). Tiderna har dock förändrats. Behovet av flexibilitet och kontinuerlig anpassning har ökat på de flesta samhällsområden. En allt vanligare form av utveckling och reformarbete är att statsmakterna satsar på tidsbegränsade projekt och försöksverksamhet. Så är exempelvis fallet både vad gäller Kunskapslyftet och KY, den kvalificerade yrkesutbildningen. Nya upplägg testas och förs undan för undan in i den ordinarie verksamheten samtidigt som regelverket successivt förändras. Kunskapslyftskommittén vill i detta sammanhang fästa regeringens uppmärksamhet på att med detta nya arbetssätt måste även Skolverkets roll förändras.

Den kontinuerliga reformprocessen gör att Skolverket och kommunerna tillsammans måste utveckla utbildningen. Det behövs en dialog där både Skolverket och kommunerna medverkar och där båda parter tar och ger. Regler måste både tillämpas, ifrågasättas och förändras. En närmare samordning mellan tillsyn, uppföljning, utvärdering och utveckling blir därmed nödvändig. Det är viktigt att tillsynen av regeltillämpningen i det nuvarande systemet med mål och resultatstyrning på ett ännu tydligare sätt än tidigare kopplas till de stödjande funktionerna så att inte olika budskap går ut till kommunerna från tillsynen respektive uppföljningen, utvärderingen och utvecklingen.

Skolverket tycks i sin "Utvecklingsplan" vara inne på liknande tankegångar när man exempelvis talar om "informativ styrning utifrån tillsynssystemet" (Skolverket, 1998m). Liknande resonemang återfinns också i Skolverkets diskussion om verkets nationella utvärderingar och deras dubbla roller. Den ena är att skapa nationell överblick och ta fram beslutsunderlag åt riksdag och regering. Den andra är att tillhandahålla underlag för stöd och utveckling i kommunerna av skolans verksamhet (Skolverket, 1999b). Informativ styrning utifrån tillsyn och nationella utvärderingar pekar också på behovet av en samordning av tillsyn, utveckling, uppföljning och utvärdering.

Regeringen bör enligt Kunskapslyftskommitténs bedömning se över Skolverkets instruktion så att Skolverket kan ta steget fullt ut att i dialog med kommunerna utveckla utbildningssystemet. Det bör kanske tilläggas

att ett samordnat arbete utifrån uppföljning, utvärdering, utveckling och tillsyn inte hindrar att det finns en distinktionen mellan tillsyn/regeltillämpning och informativ styrning/lämplighetsdiskussion som både kan och bör upprätthållas.

Som exempel på vilka tolkningsproblem och svårigheter som kan uppstå vid bristande samordning mellan bedömningar av regeltillämpning och lämplighetsbedömningar kan anföras den slutsats som dras i tillsynen av Linköping att man "på ett tillfredsställande sätt byggt upp ett system för uppföljning av verksamheten". En granskning av systemets ändamålsenlighet hade kanske lett till helt andra resultat. Under alla omständigheter hade den inte kunnat bli lika kategorisk utan med nödvändighet mer resonerande. I fallet uppföljning och utvärdering, som inte primärt är regelstyrda verksamheter, skulle förmodligen dessutom kommunerna vara mer betjänta av en diskussion och råd och stöd än av slutsatsen att de följer reglerna.

Ett annat exempel på följderna av bristande samordning mellan tillsyn, utveckling, uppföljning och utvärdering är den oklarhet i signaler som når kommunerna då Skolverket å ena sidan i tillsynen starkt trycker på behovet av att skilja mellan Kungskapslyftsstuderande och andra studerande i kommunal vuxenutbildning medan man i uppföljningen slutat att särredovisa dessa båda kategorier.³ (Skolverket, 1999c)

Nationell och lokal utvärdering

De lokala utvärderingarna är av flera skäl mycket viktiga. Om utbildningsorganisationerna ska bli lärande organisationer måste

³I och med Kungskapslyftet utökades kommunernas uppgiftsskyldighet så att de blev tvungna att lämna uppgift om enligt vilka bestämmelser de studerande var antagna: antagna enligt Kungskapslyftsförordning (1996:1502) på gymnasial nivå eller grundläggande nivå och övriga studerande som antagits enligt Förordningen om kommunal vuxenutbildning (1992:403). "Den verksamhet som bekostas med det statliga stödet skall redovisas skild från övrig gymnasial vuxenutbildning". I Förordning 1998:276 som ersatte 1996:1502 och som gäller från 1 juli 1998 har dock detta krav tagits bort. En samordning av inte bara statistikredovisningen utan även av urvalskriterierna i de två förordningarna skulle underlätta arbetet både på nationell och lokal nivå med Kungskapslyftet och den ordinarie kommunala vuxenutbildningen.

uppföljning och utvärdering på varje nivå bli en naturlig del av verksamheten.

Många kommuner har i olika sammanhang till Kunskapslyftskommittén uttryckt önskemål om riktlinjer, råd och stöd för den lokala utvärderingen av Kunskapslyftet. Det gäller främst små och medelstora kommuner.

Skolverket bedriver ett utvecklingsarbete i syfte att underlätta för kommunerna att styra, följa upp och utvärdera sin utbildningsverksamhet så att den uppnår de nationella målen. Till skrifter som Skolverket publicerat i detta syfte hör *Ansvar för skolan – en kommunal utmaning* (Skolverket, 1997a), *Tillsynen av skolan* (Skolverket, 1998), *Att utvärdera skolan* (Skolverket, 1999b), *Skolverkets allmänna råd om kvalitetsredovisningen inom skolväsendet* (Skolverket, 1999e) och *Att organisera utvärdering* (Skolverket, 1999a). I de tre första liksom i den sista skriften ger Skolverket information, råd och tips samt visar på goda exempel då det gäller kopplingen mellan nationella mål, skolplan för kommunen, arbetsplaner i skolorna, uppföljning, utvärdering och kommunernas egentillsyn.

De allmänna råden om kvalitetsredovisning är tillkomna med anledning av förordningen från år 1997 om kvalitetsredovisning i skolan (Förordning 1997:702). De ger förslag om hur kvalitetsredovisningen kan kopplas till nationella och lokala mål, resultat, måluppfyllelse och åtgärder för utveckling. När det gäller de nationella målen hänvisas till Skollagen, läroplanerna, och kursplanerna samt programmålen för gymnasieskolan. I samband med en diskussion om begreppen kvalitet och likvärdighet finns en allmän hänvisning till vikten av att leva upp till "riktlinjer och bestämmelser". Varken i denna eller de andra skrifterna om utvärdering nämns Kunskapslyftet.

Kunskapslyftet styrs i hög grad av sin egen förordning. Mål och riktlinjer för Kunskapslyftet återfinns i övrigt framför allt i den s.k. systerpropositionen (prop. 1995/96:222). I sina ansökningar till Delegationen för kunskapslyftet och numera Skolverket har kommunerna specificerat sina lokala mål för Kunskapslyftet. Även om Kunskapslyftet är ett särskilt, tidsbegränsat projekt är ett av syftena med Kunskapslyftet att det ska leda till en utveckling av hela vuxenutbildningen. Det hade därför enligt Kunskapslyftskommitténs mening varit fördelaktigt om Skolverket något lagt ut texten om hur den lokala utvärderingen av Kunskapslyftet ska relateras till kommunens ansvar för uppföljning och utvärdering av övrig utbildningsverksamhet. Hur ska Kunskapslyftet kunna avsätta spår i den totala vuxenutbildningen om inte resultaten av dess utvärderingar också integreras i övrig utvärderings- och utvecklingsverksamhet?

Frågan är också om inte Skolverket borde gå ett eller ett par steg längre när det gäller råd och stöd till kommunernas utvärdering av utbildning inklusive Kunskapslyftet. På sätt och vis kan man säga att vissa riktlinjer redan föreligger i och med de krav på uppgiftslämnande som Skolverket ställer på kommunerna. Syftet med dessa uppgifter får antas vara att de ska användas för uppföljning och utvärdering på nationell nivå. De borde således även kunna användas för lokal uppföljning och utvärdering. Det intressanta är dock att, så vitt kommittén funnit, varken kommunerna eller Skolverket förefaller uppfatta det som naturligt att den lokala uppföljningen i åtminstone ett första och inledande steg utnyttjar det material som hur som helst ändå finns och samlas in inom ramen för den nationella uppföljningen.

Den frågan Kunskapslyftskommittén vill väcka i detta sammanhang är om inte regeringen tydligare än hittills borde ge Skolverket i uppdrag att klargöra och exemplifiera hur den begärda informationen kan bli en del av såväl den nationella som den lokala utvärderingen samtidigt som man rensar bort överflödiga informationsinsamling. Denna fråga kopplar till det arbete med kvalitetsindikatorer och analys av kvalitetsutvecklingen som Skolverket ska lämna till regeringen i augusti i år. Kunskapslyftskommittén förutsätter att Skolverket i det arbetet beaktar frågan om samspelet mellan nationell och lokal utvärdering.

Sammanfattningsvis föreslår Kunskapslyftskommittén:

att regeringen ser över Skolverkets instruktion och uppdrag så att Skolverket i dialog med kommunerna kan arbeta på att utveckla utbildningssystemet. Skolverket bör kunna samordna råd och stöd till kommunerna utifrån verkets uppföljning, utvärdering, utveckling och tillsyn.

Att kommunerna ska följa gällande regler och bestämmelser är självklart liksom att Skolverket ska påpeka när de inte gör det. Än viktigare är dock att kommunerna får Skolverkets stöd att successivt förbättra utbildningssystemet (inklusive dess regelsystem) så att en allt högre måluppfyllelse kan uppnås. Att sträva mot målen i en ständig förbättringsprocess kräver kommunernas engagemang och frivilliga medverkan. Förutsättningarna för att få in en dynamisk utvecklingskraft i en dylik process är större genom dialog än genom tvång. De nya förutsättningarna skulle ställa Skolverket inför stora utmaningar som dock bör vara stimulerande för verket att anta och en förutsättning för att kunna spela en konstruktiv roll i ett framtida kunskapssamhälle.

Även när det gäller nationell och lokal utvärdering föreslår kommittén:

att regeringen förtydligar Skolverkets uppdrag så att Skolverket i dialog med kommunerna utvecklar sambanden mellan nationella och lokala utvärderingar och förtydligar hur den statistik- och informationsinsamling som utgör grunden för det nationella uppföljnings- och utvärderingssystemet också kan utnyttjas i kommunernas egna utvärderingar.

Ett bättre samarbete mellan Skolverket och kommunerna utifrån Skolverkets tillsyn, utveckling, uppföljning och nationella utvärderingar är en förutsättning inte bara för att användningen av externa utbildningsanordnare i den kommunala vuxenutbildningen förbättras utan även pedagogiken, den uppsökande verksamheten, de individuella studieplanerna och hela den kommunala vuxenutbildningen.

7.6 Strategisk planering och organisation

7.6.1 Samarbete inom och mellan kommuner

Kunskapslyftskommittén pekade i sitt senaste delbetänkande (SOU 1998:51) på olika organ som skulle kunna fylla en viktig funktion när det gäller samordning av individernas behov av utbildning och tillgången till utbildning hos olika utbildningsanordnare – Arbetsförmedlingsnämnd, Vuxenutbildningsråd och regionala kompetensråd. En viktig fråga i detta sammanhang var möjligheterna för folkbildningen att komma till sin rätt som utbildningsanordnare i Kunskapslyftet.

I kommunerna fortsätter samarbetet mellan olika kommuner, mellan olika kommunala organ liksom mellan dessa och arbetsförmedlingen att utvecklas och utökas. Detta verifieras såväl vid Kunskapslyftskommitténs besök som av fristående utvärderingar (Wass, 1999). En dylik utveckling tar tid men det finns egentligen inga hinder för att framsteg ska kunna göras. Stöd kan dock behövas.

Utvecklingen visar att andelen externa utbildningsanordnare ökar. Som framgår av avsnitt 4.5.2 uppgick denna andel till knappt 14 procent hösten 1997 och hade våren 1998 ökat till 19 procent. Den största ökningen svarar de privata utbildningsanordnarna för, medan folkhögskolorna ligger på ungefär samma nivå vid de båda mätningarna. Studieförbunden har däremot ökat sin verksamhet med cirka 30 procent (från 3 till 4 procent). Eftersom dessa siffror anger andel av den hela kommunala vuxenutbildningen är andelen av Kunskapslyftet större.

Av resultaten från Folkbildningsrådet enkätinsamling våren 1998 framgår att 99 folkhögskolor lämnat anbud på kurser inom Kunskapslyftets kommunala verksamhet. Av dessa hade 76 folkhögskolor – un-

gefar lika många procent – erhållit sådana uppdrag (Folkbildningsrådet, 1998b). Det måste anses som ett mycket gott resultat.

Vid kommitténs besök på folkhögskolor har man påpekat att av stor vikt för dem och deras deltagande i Kunskapslyftet är hur kommunerna ordnar sin vägledning och i vilken utsträckning folkhögskolorna själva kan medverka med information etc. Man har också oroat sig för att alltför stora satsningar på Kunskapslyftet inom folkhögskolan negativt kommer att påverka det typiska för folkhögskolan, exempelvis det lilla format där alla blir sedda och den specifika pedagogiken där gruppen spelar en betydelsefull roll.

Ams ska i enlighet med regleringsbrevet för 1999 (Arbetsmarknadsdepartementet, 1998) under år 1999

- senast 15 april redovisa en kartläggning av arbetsförmedlingsnämnderna.
- senast 12 februari redovisa utvecklingen av regionala kompetensråd. Ams ska ge länsarbetsnämnderna i uppdrag att tillsammans med berörda aktörer besluta om vilken av dessa som ska ha till uppgift att samla relevanta aktörer till regionala kompetensråd (prop. 1997/98:62).

Av Ams redovisning avseende utveckling av de regionala kompetensråden framgår att 19 län har organiserat sådana kompetensråd. Deras sammansättning varierar. Vanligtvis finns endast ett fåtal av länets kommuner representerade i dessa råd alternativt Kommunförbundets länsavdelning. Det är tveksamt om denna indirekta representativitet verkligen gör kommunerna reellt engagerade för det arbete som ska läggas ner i kompetensråden på tillväxt och kompetensutveckling.

Skolverket liksom Ams har i uppgift att medverka vid överläggningar om utarbetande av regionala tillväxtavtal. Skolverket och Ams ska till regeringen senast den 15 april redovisa vilka möjligheter respektive hinder man ser med de regionala tillväxtavtalen (Utbildningsdepartementet, 1998b; Arbetsmarknadsdepartementet, 1998).

Skolverket har i sin "Utvecklingsplan" (Skolverket, 1998m) angett att man genom den fortsatta dialogen med kommunerna men också genom riktade seminarier till olika företrädare för vuxenutbildningen ska sprida exempel på olika sätt att organisera Kunskapslyftet och skapa en fungerande infrastruktur.

Kunskapslyftskommittén ser positivt på den utveckling av samarbete mellan kommuner, inom kommuner och mellan olika utbildningsanordnare som förstärkts under de första åren med Kunskapslyftet. Enligt kommitténs bedömning är det nu hög tid för kommunerna att också engagera sig i ett litet vidare perspektiv på utbildning och kompe-

tensutveckling. De regionala tillväxtavtalen och kompetensråden, som håller på att ta form, borde vara intressanta för kommunerna som plattform för utveckling av en mer heltäckande utbildningsplanering – inte bara i en näringslivsplanering.

Kunskapslyftskommittén rekommenderar kommunerna att satsa på regionala kontakter vid sin uppläggning av utvecklingsstrategier för kunskapslyft och livslångt lärande.

Kunskapslyftets samarbete med näringslivet går fortfarande trögt. Kunskapslyftskommittén vill understryka behovet av att nya och kanske annorlunda insatser görs för att utveckla samarbetet med näringslivet och därmed också med den lokala arbetsmarknaden. Det är kanske först i den konkreta planering av en specifik utbildning som samarbetet kan ta form. Det är också möjligt att branschvisa yrkesråd (programråd) kan ge ökad stimulans till olika former av samverkan.

Kunskapslyftskommittén vill i detta sammanhang stryka under behovet av en anpassning av de individuella studieuppläggingarna till arbetsmarknadens efterfrågan på arbetskraft, vilken ökat under det senaste året. Det vore önskvärt att anordnarna kunde stimuleras att uppmuntra deltagarna att acceptera erbjudet arbete och också erbjuda alternativa upplägga av resterande studieomfång, exempelvis genom deltidstudier, studier på otraditionella tider och koncentrationsläsning under vissa perioder. Producerade gymnasiepoäng skulle då – oavsett tidsramar – kunna utgöra ersättningsgrund. Det finns en risk att den nuvarande upphandling av kurser/platser som endast ger ersättning i efterhand för producerade gymnasiepoäng inom angivna tidsramar tenderar att minska anordnarnas intresse för att stimulera de studerande att ta emot erbjudanden om arbete (inläsningseffekter).

7.6.2 Fristående vuxenutbildningsenheter

Utbudet vid kommunernas komvuxenheter har tidigare i stort kännetecknats av att det utgjorts av kurser som också återfinns inom gymnasieskolans naturvetenskapliga och samhällsvetenskapliga program. Därutöver har i relativt stor omfattning också förekommit datakurser av olika slag. Yrkesutbildning har främst förekommit inom omvårdnadssektorns områden.

Under Kunskapslyftets första år har yrkesutbildningen ökat avsevärt i omfattning. Det vill synas som om det beror på dels de sökandes intresseval (efterfrågestyrning), dels olika externa anordnares möjlighet att

svara upp mot detta intresse. Även komvuxenheterna har i många fall utvidgat sitt utbud inom detta område.

Tillgänglighet till gymnasiala studier av skilda slag har ökat i och med att antalet studieranordnare har ökat. Fler anordnare erbjuder ett breddat och utökat utbud inom den studerandes närområde. Detta torde främst gynna vuxna i mindre och medelstora kommuner.

Metoderna i genomförandet av undervisningen har under de gångna åren också utvecklats i den bemärkelsen att mångfalden har ökat. Till stor del beror också detta på att nya utbildningsanordnare med andra pedagogiska grepp har tillåtits agera på den kommunala vuxenutbildningens arena. I bästa fall betyder det att de studerande kan välja utbildningsanordnare med arbetssätt och arbetsformer som bäst passar dem. Det torde dock än så länge vara undantag att utbildningsanordnarna profilerar sig utifrån sin metodik och att de sökande tillmäter sådana profiler någon större betydelse.

En av Kunskslyftets grundtankar är att olika utbildningsanordnare ska utnyttjas i denna satsning. Så har också skett och det verkar tydligt att detta resulterat i ett breddat utbud, större tillgänglighet och en ökad pedagogisk mångfald. Profilerings av utbud och metodik har varit tydlig. Önskvärt är att denna profilerings och utökade tillgänglighet kan erbjudas även efter Kunskslyftet.

Ett problem för externa utbildningsanordnare är att de – även om de har pedagogiskt utbildade lärare, följer intentionerna i läroplanen för de frivilliga skolformerna och Skolverkets kursplaner – inte får sätta betyg, som kan föras in i ett samlat betygsdokument eller ett slutbetyg från kommunal vuxenutbildning, om inte en kommunal rektor sanktionerar dessa betyg. För den kommunala rektorn innebär det också ett problem att tvingas utfärda betygsdokument, där betyg satts av lärare (motsvarande), om vilkas kompetens att sätta betyg enligt gällande föreskrifter han/hon kan ha svårt att hålla sig informerad.

På grund- och gymnasieskolnivå medger skollag och förordningar såväl fristående grund- och gymnasieskolor som fristående grundsär- och gymnasiesärskolor. Några sådana medgivande finns inte för vuxenutbildningen. Där har under Kunskslyftet istället ett omfattande entreprenörskap utvecklats, vilket torde betyda att både behov av mångfald och möjligheter att erbjuda sådan mångfald finns i många kommuner.

Kunskslyftskommittén finner det angeläget att den mångfald som uppvisats under Kunskslyftets första år kan bibehållas och om möjligt vidareutvecklas.

Kunskapslyftskommittén avser att ytterligare utreda frågan om fristående vuxenutbildningsenheter och återkomma med förslag i sitt slutbetänkande.

7.6.3 Kursen Svenska för invandrare och andra invandrarfrågor

Begreppet invandrare täcker en mycket heterogen grupp människor och situationen för en enskild invandrare behöver inte ha mycket gemensamt med genomsnittet för en större grupp.

Med den vidaste statistiska definitionen har alla som är födda i ett annat land eller deras barn en invandrarbakgrund. Gruppen består då av cirka 1,6 miljoner människor, många utan att tänka på sig själva som invandrare i något avseende. Med en snäv definition är invandrare det samma som utlandsfödda utländska medborgare. Då finns det omkring, 0,4 miljoner registrerade invandrare i Sverige (SOU 1995:76).

Kunskapslyftskommittén har i sitt föregående delbetänkande *Vuxenutbildning och livslångt lärande – Situationen inför och under Kunskapslyftets första år* (SOU 1998:51) föreslagit att Svenska för invandrare ska upphöra som egen skolform och integreras i den kommunala vuxenutbildningen, vilket också skulle underlätta integreringen av invandrarna i vuxenutbildningen. Såväl remissinstanserna som deltagarna i de särskilda hearings vilka Kunskapslyftskommittén respektive Utbildningsdepartementet anordnade i anledning av KKK:s förslag tillstyrkte kommitténs förslag.

Nuläge

Skolverkets utvärdering av Svenska för invandrare (sfi) visar att av dem som började sfi-undervisning läsåret 1993/94 hade endast 48 procent uppnått den s.k. sfi-nivån två år senare. Skillnaderna var stora mellan olika nationaliteter. Av dem som hade bosniska/kroatiska/serbiska som modersmål hade 60 procent uppnått sfi-nivån efter två år. Sämst gick det för dem som hade vietnamesiska, somalia och thailändska som modersmål. Mindre än 20 procent av dessa uppnådde nivån efter två år (Skolverket, 1997c). Av dem som började studera sfi läsåret 1994/95 hade 44 procent uppnått sfi-nivån efter två år. Av dem som påbörjade sina studier i denna skolform 1996/97 hade 22 procent godkänts före hösten 1997 – det vill säga ett år senare (Skolverket, 1998h).

En viktig faktor när det gäller invandrarna och deras integrering i samhället och på arbetsmarknaden är deras språkkunskaper. Redan uti-

från den s.k. IALS-studien (se avsnitt 3.2), som undersökte läsfärdigheten på respektive lands officiella språk, kunde man konstatera att skillnaderna mellan invandrare och infödda var särskilt stora i Sverige. För att få dessa förhållanden närmare belysta har Skolverket tillsammans med Kunskapslyftskommittén satsat på två projekt som analyserar invandrarnas utbildningsbakgrund, läsfärdighet på svenska och situation på arbetsmarknaden. Preliminära resultat från en av dessa studier finns redan och ytterligare rapporter kommer att redovisas under år 1999.

De som inte uppnått sfi-nivån har av flera skäl svårt att få arbete. Arbetsgivarna vill undvika språkproblem på arbetsplatsen och arbetsförmedlingarna arbetar i första hand med olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att stötta denna grupp.

Ams anser att det vore önskvärt med en förstärkning av svenskundervisningen redan under invandrarnas tid som asylsökande. Dessutom bör anhöriginvandrare få mer av svenskundervisning och övriga integrationsinsatser för att inte halka efter. Ams hävdar att det är av yttersta vikt att kommunerna satsar mer på utomnordiska invandrare både inom arbetsmarknadspolitiken och inom den reguljära skolan. Vidare anser Ams att svenskundervisningen bör kombineras med individuellt anpassad arbetspraktik. Detta skulle ge möjlighet att praktisera svenska språket och knyta arbetslivskontakter. (Arbetsmarknadsstyrelsen, 1998a)

När arbetsförmedlingen tar över ansvaret för invandrarna från kommunen efter introduktionsperioden har en del som sagt uppnått sfi-nivån och andra inte. Somliga slutar att studera svenska, trots att nivån inte är uppnådd. För dem som inte nått sfi-nivån är situationen extra besvärlig. Även för andra krävs dock ofta fortsatta insatser *innan* de är redo för de åtgärder (t.ex. yrkesutbildning) som Ams kan erbjuda. Det som ofta behövs är insatser som stärker deras svenskkunskaper, sociala kompetens, självförtroende och allmänteoretiska kunskaper.

Att individer skrivs in på arbetsförmedlingen utan att ha tillräckliga kunskaper i svenska är ett stort problem. Ams tvingas att erbjuda svenskundervisning inom ramen för sina resurser för arbetsmarknadsutbildning. Svenskundervisningen i arbetsmarknadsutbildningen har dock minskat det senaste året eftersom arbetsförmedlingen medvetet har hänvisat sökande med bristande svenskkunskaper till det reguljära skolväsendet. (Arbetsmarknadsstyrelsen, 1998a)

Enligt Ams är det ett problem att det inte finns några riktigt bra åtgärder hos arbetsförmedlingen för dem med dåliga språkkunskaper (gäller särskilt dem som inte nått sfi-nivån).

För vissa invandrare kan problemen vara särskilt stora och svåra att hantera. Anledningen till att en person inte uppnått sfi-nivån efter två år kan t. ex. vara att personen drabbats av psykiska problem på grund av krig i hemlandet. Dessa problem kan vara uppenbara vid ankomsten till

Sverige, men de kan också visa sig först flera år efteråt. Det måste till något annat än intensivare studier för att lösa sådana personers språkproblem.

Reflexioner

Invandrarutredningen har lagt sina förslag och regeringens proposition i anledning av dessa förslag har antagits av riksdagen. Skolverkets uppdrag om sfi-undervisningen har redovisats till regeringen.

Kunskapslyftskommittén har lämnat förslag i sitt senaste delbetänkande om att sfi-undervisningen bör upphöra som egen skolform och istället ges i form av svenska som andra språk inom den kommunala vuxenutbildningen på såväl grundläggande som gymnasial nivå.

Kunskapslyftskommittén vidhåller sitt förslag att sfi bör upphöra som egen skolform och integreras i den kommunala vuxenutbildningen.

Kunskapslyftskommittén avvaktar regeringens förslag i denna fråga.

Sfi syftar till att ge nyanlända invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället. Frågan om att skaffa sig kunskaper i svenska språket – och att utveckla dem – är dock mer komplicerad än så. Förutom insatser som mer direkt kopplas till utbildning, exempelvis pryo och praktik, avser kommittén att vidga sitt arbete till att också se vägledning, validering och utbildning i ett perspektiv som inkluderar sociala åtgärder, arbetsmarknadsåtgärder etc.

I Kunskapslyftskommitténs slutbetänkande avser kommittén att vidga utbildningsperspektivet och försöka se möjligheter och konsekvenser av utbildning för invandrare i ett helhetsperspektiv.

7.7 Läroplan och utbildningsutbud

7.7.1 Läroplansfrågor

Kunskapslyftskommittén föreslog i sitt föregående delbetänkande (SOU 1998:51) att Skolverket borde se över och ta fram förslag till formuleringar och ordval i den för gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning gemensamma läroplanen så att den genomgående skulle kunna läsas med "vuxenögon". Kunskapslyftskommittén betonade då också att den kommunala vuxenutbildningens profil och särprägel som en utbildningsform för vuxna måste tydliggöras, liksom sambandet mellan grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning, påbyggnadsutbildning och uppdragsutbildning.

Sedan Kunskapslyftskommittén har lämnat sitt delbetänkande har utvecklingen fortskridit.

Skolverket ska i enlighet med regleringsbrevet för 1999 (Utbildningsdepartementet, 1998b) "inom ramen för sitt uppdrag bedöma och förslå förändringar i den gemensamma läroplanen för unga och vuxna, Lpf 94, om den kommunala vuxenutbildningens profil och särprägel som en utbildningsform för vuxna kan bli tydligare och bättre svara mot vuxnas behov och arbetslivets krav. Verket skall speciellt analysera samstämmigheten mellan målen för grundläggande vuxenutbildning och målen för gymnasial utbildning och vid behov föreslå förändringar. Utgångspunkten skall vara att upprätthålla samma kunskapskrav och skapa möjligheter till jämförbarhet och likvärdighet mellan studerande inom vuxenutbildningen och i ungdomsskolan. Uppdraget skall delredovisas senast den 15 oktober 1999".

Skolverket ska vidare i enlighet med regleringsbrevet under år 1999 "analysera behovet av vilka förändringar av styrdokument såsom läroplan, program mål, kursplaner och nationella prov m.m. för att anpassas till de speciella förutsättningar som gäller för vuxenutbildningen".

Skolverket anger också i sin "Utvecklingsplan" (Skolverket, 1998m) att man avser att analysera behovet av särskilda mål för vuxenutbildningen, hur möjligheterna till flexibilitet i de nationella styrdokumenterna utnyttjas och bristande samordning mellan styrdokument och regelverk.

Kunskapslyftskommittén konstaterar med tillfredsställelse att regeringen gett Skolverket ett sådant uppdrag som väl svarar mot kommitténs tidigare förslag och avvaktar med intresse Skolverkets redovisning till regeringen senare i år.

Kunskapslyftskommittén har under det gångna året också mer intensivt diskuterat utvecklingen av vuxenutbildning och livslångt lärande i ett längre perspektiv. I detta utvecklingsperspektiv kan givetvis ifrågasättas om inte vuxenutbildningen i stort ytterligare behöver profileras. Detta

torde inte vara möjligt med enbart en gemensam läroplan för gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning. En sådan profilering torde snarare kräva ett gemensamt måldokument för den samhällsstödda utbildningen för vuxna i perspektiv av formell utbildning och livslångt lärande. Detta utesluter inte den nuvarande ordningen med för gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning gemensamma kursplaner och betygskriterier.

Kunskapslyftskommittén avser att återkomma till dessa frågor i sitt slutbetänkande.

7.7.2 Kursutbud

Kunskapslyftskommittén föreslog i sitt föregående delbetänkande *Vuxenutbildning och livslångt lärande – Situationen inför och under första året med Kunskapslyftet* (SOU 1998:51) dels som princip att estetiska ämnen borde få förekomma även i kommunal vuxenutbildning, dels att allmänna ämnen skulle kunna delas upp i delkurser och att en försöksverksamhet skulle kunna genomföras med naturvetenskapliga, samhällsvetenskapliga och ekonomiska baskurser.

Sedan kommittén avlämnat sitt betänkande har Skolverket överlämnat sitt förslag till utveckling av vuxenutbildningen (Skolverket, 1998m). I det framhåller Skolverket att man vad gäller kursutveckling avser att analysera behovet av basfärdigheter i arbetsliv och samhällsliv, göra en studie av kunskapsområden, följa den internationella utvecklingen och forskningen samt stödja och stimulera en efterfrågestyrd vuxenutbildning.

Det samlade nationella kursutbudet utgörs av 850–900 kurser för vilka Skolverket fastställt kursplaner. Därutöver finns ytterligare cirka 1 000 lokala kurser, för vilka lokala kursplaner fastställts på kommunal nivå. Många lokala kurser utgörs troligtvis av kurser inom dataområdet, men det kan också vara så, att de utgör ett komplement till de nationella kurserna på så sätt att de är vuxenanknutna. Många lokala kurser skulle därmed kunna utgöras av ersättare till de tidigare från gymnasieskolan särskilda yrkesinriktade kurser (S.Y.-kurserna) som fanns fastställda för kommunal vuxenutbildning. Om så är fallet visar det på ett bristområde i kursutbudet. Skolverket avser att i ett pilotprojekt granska utbudet av lokala kurser i några kommuner.

I avsnitt 7.8 återkommer Kunskapslyftskommittén med förslag om att införa bland andra estetiska ämnen i kommunal vuxenutbildning.

Kunskapslyftskommittén vidhåller sina tidigare förslag att allmänna ämnen skulle kunna delas upp i delkurser och att

en försöksverksamhet skulle kunna genomföras med naturvetenskapliga, samhällsvetenskapliga och ekonomiska baskurser.

Kunskapslyftskommittén föreslår också att regeringen uppdrar åt Skolverket att inte bara granska det stora utbudet av lokala kurser utan att granska och vid behov återkomma med förslag till ett kompletterande nationellt kursutbud.

Kommittén avvaktar resultatet av det arbete Skolverket anmält i förslaget till utvecklingsplan och återkommer vid behov i sitt slutbetänkande med ytterligare förslag avseende kursutbudet.

7.7.3 Utveckling av testinstrument, nationella prov, betyg och omdömen

Kunskapslyftskommittén har vid olika tillfällen i sina kontakter med kommuner, folkhögskolor, studieförbund och andra utbildningsanordnare stött på frågan om testinstrument, nationella prov, betyg och omdömen. Ofta handlar det om diagnostiska prov och liknande instrument i vägledningsarbetet men även för validering. På dessa områden, och det gäller framför allt på vägledningsområdet, finns tidigare erfarenheter att falla tillbaka på. Som framgick av kapitel 5 utvecklar dessutom många utbildningsanordnare nya instrument både för vägledning och validering och det finns ett etablerat samarbete mellan många utbildningsanordnare när det gäller dessa frågor.

Skolverket har också i sitt beslut i tillsynsärendet beträffande Ronneby kommun (Skolverket, 1998a) klarlagt skillnaden mellan frivilliga diagnostiska prov (som det står kommunerna fritt att anordna) och urvalstest (vilka inte får förekomma i Kunskapslyftet).

Inför en kursstart i "IT och kärnämnen" hade de sökande i Ronneby fått genomgå ett obligatoriskt s.k. slutledningstest. Resultaten på testet användes inte som ett diagnostiskt instrument i utbildningen eller som urvalsinstrument. Eftersom testet var obligatoriskt "är det enligt Skolverkets mening en rimlig bedömning att deltagarna uppfattade att ett bra resultat på testet var en förutsättning för att kunna delta i utbildningen något som inte är förenligt med de bestämmelser om urval som anges i 10 § förordningen om statligt stöd till särskilda satsningar på utbildning av vuxna". Testresultat ingår inte som urvalskriterium i nämnda förordning, endast de sökandes status på arbetsmarknaden och utbildningsbakgrund.

Två andra intressanta utvecklingsområden befinner sig på diskussionsstadiet. Det handlar å ena sidan om utveckling av betyg och omdömen för att möta nya krav från studerande och andra avnämare och å andra sidan om ökade möjligheter att i vuxenutbildningen använda sig av standardiserade, nationella prov.

I det förra fallet finns bl.a. en diskussion om hur man i betyg och omdömen ska uppmärksamma förmågor och färdigheter som social kompetens, ansvarstagande, förmåga att samarbeta, att lära nytt och kommunicera. I detta sammanhang kan nämnas ett utvecklingsprojekt som drivs av Folkbildningsrådet och som handlar om folkhögskolornas studieomdömen. Hösten 1997 ombads intresserade skolor att komma in med projektförslag. Fem folkhögskolor kom att engageras i projektet och de bedrev utvecklingsarbete under 1998, ett arbete som i vissa fall fortfarande fortsätter. De olika delprojekten handlar både om att utveckla jämförbarheten i folkhögskolornas omdömen, att pröva frågan om den ”relativa” skalan kontra kursrelaterade betyg och om antalet skalsteg samt att undersöka den process som leder fram till studieomdömena.

En folkhögskola undersöker exempelvis testinstrument för den sociala dimensionen, test för personlighetsmätning före och efter tiden på folkhögskola; en annan skola normrelaterade studieomdömen och en tredje fler skalsteg än de nuvarande fyra. Att konkretisera kriterierna för studieomdömena och kunna synliggöra dem på ett mer kommunicerbart sätt är också viktigt för att kunna förstärka dialogen mellan läraren och kursdeltagaren och för att kunna föra över mer av ansvaret för studierna på kursdeltagaren.

Den andra diskussionen rör möjligheterna att använda något slags standardiserade, nationella prov i vuxenutbildningen. Sådana prov skulle dels kunna användas mer allmänt i marknadsföringen, som ett erbjudande till alla innevånare i en kommun att testa sig själva för att se hur man ligger till på en nationell skala. Nationellt normerade prov är också viktiga för lärare och studerande att frivilligt kunna ta till under studietiden. Problemet i den nya mer flexibla vuxenutbildningen, som nu utvecklas bl.a. till följd av Kunskapslyftet, är att de nationella prov som utarbetas av Skolverket inte tillhandahålls i en provbanksform som lärare och studerande kan använda sig av vid de tidpunkter och tillfällen och i de ämnen som passar deltagarna i vuxenutbildningen bäst. Nationella prov skulle också kunna ha en plats att fylla i den kommunala uppföljningen och kvalitetssäkringen av såväl externa och egna kommunala utbildningsanordnare när det gäller kurser inom den grundläggande och gymnasiala vuxenutbildningen.

Kommittén anser det nödvändigt att diskussionen och utvecklingen fortsätter utefter båda dessa utvecklingslinjer – utveckling av nya slags

betyg och omdömen och ökad tillgång till nationella prov för grundläggande och gymnasiala kurser inom vuxenutbildningen.

Kommittén har med intresse noterat att Skolverket i enlighet med regleringsbrevet för 1999 (Utbildningsdepartementet, 1998b) under år 1999 ska redovisa hur utformningen av nationella prov m.m. kan anpassas till de speciella förutsättningar som gäller för vuxenutbildningen. Kunskapslyftskommittén ser med stora förhoppningar fram mot resultatet av detta arbete och föreslår att

Skolverket även i övrigt får i uppdrag att bedriva ett utvecklingsarbete när det gäller betygskriterierna och att det arbetet på ett fruktbart sätt bör kunna ske i samarbete med andra utbildningsanordnare inte minst folkbildningen.

Att konkretisera kriterierna för betyg och studieomdömen så att de blir tydliga och lätta att kommunicera är viktigt för att förstärka dialogen mellan läraren och kursdeltagaren i såväl den kommunala vuxenutbildningen som vid folkhögskolorna. Det är också en förutsättning för att kunna föra över mer av ansvaret för studierna på kursdeltagaren. På vilket sätt den ökade efterfrågan på "basfärdigheter" som social kompetens, kreativitet, förmåga att lära nytt, kommunicera och ta ansvar ska dokumenteras och komma in i betygskriterierna behöver också utredas vidare.

7.8 Estetiska ämnen, idrott och hälsa samt specialarbete

7.8.1 Estetiska ämnen och estetisk verksamhet

I avsnitt 5.2.5 har Kunskapslyftskommittén gett en kortfattad beskrivning av nu gällande föreskrifter avseende estetiska ämnen m.m. på gymnasial nivå.

Kunskapslyftskommittén uppdrog i slutet av år 1997 åt Umeå universitet, pedagogiska institutionen, att närmare utreda behov och konsekvenser av att tillåta estetiska ämnen på gymnasial nivå i kommunal vuxenutbildning. Uppdraget redovisades i januari 1999. Rapporten ger en fyllig bild av gränsdragningsproblematiken i historisk belysning, några olika perspektiv på denna problematik och lämnar därefter förslag om att införa estetiska ämnen i kommunal vuxenutbildning.

Sammanfattning av rapporten

Den gränsdragning mellan olika vuxenutbildningsanordnare inom det estetiska ämnesområdet som utredarna behandlat är inget annat – påpekar de – än en social konstruktion, och som sådan avspeglar den förhållanden som rådde vid den speciella tidpunkt då gränsen drogs. Politiska maktförhållanden har tillsammans med rådande värderingar av olika kvalifikationer och kompetenser spelat en roll, och ungdomskolans mål och organisation har även haft betydelse. När sådana förhållanden förändras, har det också i praktiken visat sig svårt att upprätthålla de fastlagda gränserna. En närmare granskning avslöjar följaktligen att gränserna varken varit fixa eller oomstridda utan i ständig omvandling och förhandling.

Den gräns som ändå drogs för ett par decennier sedan vilade på föreställningen att det skulle vara möjligt att skilja på yrkesutbildning å ena sidan och bildning med inriktning på en meningsfull fritid å den andra. Med andra ord: kunskaper, färdigheter och förmågor som krävdes för ett yrkesutövande var av ett annorlunda slag än de som kunde komma till användning under fritiden. De estetiska ämnena hänfördes till fritidssektorn och därmed till folkbildningens ansvarsområde. Yrkesinriktad utbildning däremot blev den kommunala vuxenutbildningens ansvar. Även om man lyckades klara den gränsdragningen återstod ändå problemet med vart den utbildning skulle föras som inriktades på en allmän medborgerlig kompetens. Det här illustrerar en mycket allmängiltig sanning, nämligen den att en komplex verklighet svårligen låter sig uppdelas i entydiga kategorier.

I våra dagar har – framhåller utredarna – komplexiteten dessutom ökat just genom att de förmågor som estetiska ämnen anses utveckla i allt högre grad efterfrågas av arbetsmarknaden. Kreativitet, flexibilitet och förmåga till samarbete kan tjäna som en illustration till vad det är fråga om. Större krav ställs också rent allmänt på den kommunikativa förmågan, och till denna kan undervisning i drama och bildkunskap bidra. Vidare har förmågan att uttrycka sin personlighet blivit allt viktigare i vårt postmoderna eller senmoderna samhälle, och vi är ständigt involverade i en pågående identitetsskapande process. Därmed har olika verksamheter inom det estetiska området fått en helt annan och större dignitet än tidigare, då estetiska ämnen sågs som "terapiämnen". Eftersom staten genom kommunal vuxenutbildning sett som sin uppgift att tillgodose de utbildningsbehov som uppfattas som angelägna, är det kanske dags att avskaffa förbudet mot estetiska ämnen inom den kommunala vuxenutbildningen.

Mycket talar således för att estetiska ämnen i våra dagar är så viktiga att de borde förekomma också inom kommunal vuxenutbildning. De

allmänna kvalifikationer som estetisk utbildning ger är emellertid en sak. Problemet ställer sig något annorlunda om vi istället riktar uppmärksamheten mot de specifika yrkeskvalifikationer som estetisk utbildning ska ge. Arbetsmarknadsutsikterna inom det estetiska området är svårbedömda. Det torde dock vara tveksamt att motivera en ökad satsning på estetiska utbildningar utifrån prognoser om en ökad efterfrågan av arbetskraft inom det konstnärliga och kulturella området.

Frågorna som rör värdet av specifika estetiska yrkeskvalifikationer är många och svaren minst av allt enkla. Mer entydig blir bilden enligt utredarnas uppfattning om ett rättviseperspektiv anläggs. Det är otvivelaktigt så att grupper av vuxna är utestängda från möjligheten att på ett relativt enkelt och billigt sätt skaffa sig en grundläggande utbildning inom det estetiska området. Estetiska utbildningar inom folkhögskolornas eller privata skolors regi är geografiskt sett ojämnt fördelade, och de ställer sig därför också mycket dyrare. Det försvårar också för den som efter att ha fyllt tjugo år bestämmer sig för att försöka kvalificera sig för en högre estetisk utbildning. Visserligen är formell behörighet i form av skolmeriter i normalfallet inte något behörighetskrav, men, då man istället i antagningsprov måste uppvisa reella färdigheter och kunskaper inom området, återstår problemet var en sådan reell kompetens ska förvärfvas. Svaret blir rimligtvis att man borde kunna vända sig till kommunens vuxenutbildning.

Utredarna har inte närmare undersökt eller diskuterat vilka konsekvenserna skulle bli för olika folkbildningsanordnare om man avskaffar förbudet för estetiska ämnen inom kommunal vuxenutbildning. Eftersom vuxenutbildningsfältet genomgår en stark expansion så kommer utbildningsbehovet att vara tillräckligt stort för att alla intressenter ska kunna samsas inom det och ersätta konkurrens med samarbete. Utredarna har också ställt sig frågan om man skulle undanta estetiska påbyggnadsutbildningar från kommunal vuxenutbildning just för att slå vakt om rekryteringsunderlaget för folkhögskolor med prestigeutbildningar inom det estetiska området. Utredarna avstår dock ifrån ett sådant förslag, eftersom det väl ändå inte är troligt att dimensioneringen av den högre estetiska utbildningen kommer att öka i någon nämnvärd utsträckning i kommunerna.

Sammanfattningsvis anser utredarna att flera skäl talar för att utbildning inom det estetiska området bör få ges i kommunal vuxenutbildning. De vill då främst framhålla rättviseaspekten som bör innebära att tillgängligheten till olika slags utbildningar bör vara densamma för alla, oavsett om man fyllt tjugo år eller inte. Vidare menar utredarna att uppdelningen i kunskaper för fritid och personlig utveckling å ena sidan respektive kvalifikationer för yrkeslivet å den andra sidan inte längre är meningsfull; en stark personlighet och sociala basfärdigheter är idag i än

högre grad än tidigare en tillgång också när det gäller att hävda sig på arbetsmarknaden. Däremot anser utredarna det tveksamt om efterfrågan på arbetskraft inom det konstnärliga och kulturella området motiverar en ökad satsning på estetiska utbildningar. I perspektivet av det livslånga lärandet är det dock kanske inte någon större olägenhet om en estetisk utbildning inte kan omsättas inom ett speciella yrkesområde. Möjligheter bör alltid finnas att komplettera sin utbildning, och därvidlag är de investeringar som gjorts i ett estetiskt inriktat utbildningskapital förmodligen också nyttiga.

Estetiska ämnen

Kunskapslyftskommittén anmälde i sitt föregående delbetänkande (SOU 1998:51) som sin avsikt att föreslå att estetiska ämnen bör få tillåtas på gymnasial nivå inom kommunal vuxenutbildning. Kommitténs betänkande har därefter remissbehandlats. En överväldigande majoritet av remissvaren – även Folkbildningsförbundet, Folkbildningsrådet och flertalet studieförbund – såg det som naturligt att estetiska ämnen blev en del också av den kommunala vuxenutbildningens utbud.

Regeringen har under år 1998 beviljat ett antal kommuner dispens från förbudet i Förordningen om kommunal vuxenutbildning (2 kap 6§) att erbjuda kurser i estetiska karaktärsämnen alternativt estetiska ämnen.

Kunskapslyftskommittén har diskuterat frågan om att införa *estetiska ämnen* i kommunal vuxenutbildning. Umeå universitet har i sin rapport till kommittén föreslagit detta.

Flera skäl talar för att så bör ske. Ett skäl är att gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning i övrigt har gemensam läroplan, exakt likartat gymnasialt kursutbud – undantaget kurser i idrott och hälsa, specialidrott och schack – samma betygskriterier etc. Ett annat skäl – egentligen det centrala – är önskemålet att på olika sätt stödja utvecklingen av vuxnas sociala basfärdigheter, där de estetiska ämnena torde ha en viktig uppgift att fylla. Ett tredje skäl är att utbildning i estetiska ämnen i sig utgör en bas för fortsatt lärande inom de estetiska områdena och för att utveckla ett yrkeskunnande.

Kunskapslyftskommittén föreslår därför att regeringen upphäver den inskränkning i utbudet på gymnasial nivå som föreskrivs i Förordningen om kommunal vuxenutbildning (2 kap 6§) avseende estetiska ämnen.

Estetisk verksamhet

Estetisk verksamhet är en kurs om 30 gymnasiepoäng och den ger varken behörighet för fortsatta studier eller utgör en ingång till fortsatt utbildning inom något estetiskt område. Den är däremot en obligatorisk kurs (kärnämneskurs) för alla elever på ett nationellt eller specialutformat program i gymnasieskolan.

Kunskapslyftskommittén har också diskuterat frågan om *estetisk verksamhet* ska få förekomma i kommunal vuxenutbildning. Det kan synas naturligt med ovan anförda argument. Kursen i estetisk verksamhet kan dock ifrågasättas. Den ger varken behörighet eller utgör del i yrkesutbildning. Den skulle däremot kunna locka många människor som skulle vilja gå en kurs i teckning, drejning eller liknande för att pröva på studier. Estetisk verksamhet skulle med andra ord kunna fungera som en inkörsport för annorlunda studiemotiverade likaväl som kursen skulle kunna fylla en funktion i arbetet med att utveckla sociala basfärdigheter. Många kommuner, exempelvis Eskilstuna, Gagnef och Sjöbo, har lagt in kursen – helt eller delvis – i orienteringskurser för att underlätta inträdet i vuxenutbildningen, vilket tyder på att det finns ett behov av denna kurs. Ett annat tungt argument för att införliva också estetisk verksamhet i den kommunala vuxenutbildningens utbud är önskemålet att undanröja olikheter mellan de olika skolformerna i det nationella kursutbudet. På så sätt underlättas samverkan mellan gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning, exempelvis för studerande på individuella program.

Estetisk verksamhet är en kärnämneskurs i gymnasieskolan – och alltså tvingande på nationella och specialutformade program. Om estetisk verksamhet skulle bli en kärnämneskurs i kommunal vuxenutbildning, så skulle alla studerande som önskar slutbetyg tvingas läsa kursen. Om den däremot förekom som en av många kurser i det utbud som finns på gymnasial nivå, så skulle den kunna erbjudas i den omfattning som svarar mot intresse och behov.

Kunskapslyftskommittén föreslår att regeringen upphäver den inskränkning i utbudet på gymnasial nivå som föreskrivs i Förordningen om kommunal vuxenutbildning (2 kap 6§) avseende estetisk verksamhet. Det är dock Kunskapslyftskommitténs bestämda uppfattning att kursen i kommunal vuxenutbildning inte ska betraktas som kärnämneskurs – och alltså vara tvingande för att den studerande ska kunna få ut ett slutbetyg.

7.8.2 Idrott och hälsa samt specialidrott

Ämnet *idrott och hälsa* består av två kurser, kurs A och B. Idrott och hälsa, kurs A, är en kärnämneskurs och alltså obligatorisk för alla elever på nationella program i gymnasieskolan. Målet för kurserna är dels att ge eleverna möjlighet att pröva skilda fysiska aktiviteter som anknyter till deras egna erfarenheter och intressen, dels att ge dem förutsättningar att självständigt kunna reflektera över och analysera vägar och metoder för att nå hälsa och välbefinnande ur såväl ett individuellt som ett vidare samhällsperspektiv.

Det är inte möjligt att erbjuda vare sig kurs A eller kurs B i kommunal vuxenutbildning.

I ämnet *specialidrott* finns också två kurser, kurs A och B. Kurserna ska ge eleven kunskap och färdighet i specialidrotten, så att förutsättningar skapas för en idrottskarriär och samtidigt ge grundläggande kunskap om det ideella ledarskapets betydelse i samhället.

Det är inte heller möjligt att erbjuda vare sig kurs A eller B i kommunal vuxenutbildning.

Regeringen har under år 1998 medgivit två kommuner (Vetlanda och Munkedal) att trots föreskrifter i Förordningen om kommunal vuxenutbildning på försök få anordna kurser inom sin gymnasiala vuxenutbildning i ämnet idrott och hälsa. Vid Kunskapslyftskommitténs besök i Borås uttrycktes också önskemål om att inom kommunens vuxenutbildning kunna erbjuda bland annat fysisk verksamhet.

Betyg i ämnet idrott och hälsa (kurs A och B) är i vissa fall en förutsättning för fortsatta studier, exempelvis för idrottslärarutbildning på Idrottshögskolan. Detta behov torde dock vara marginellt och kunna klaras via handledning och prövning i gymnasieskolan. Viktigare är i så fall även vuxna studerandes behov av dels att få ökade kunskaper om hur man på ett bra sätt sköter sin hälsa, dels – för dem som så önskar – att få utöva viss fysisk verksamhet. På samma sätt som för estetisk verksamhet är ett tungt argument för att införliva också dessa kurser i den kommunala vuxenutbildningens utbud viljan att undanröja olikheter mellan de olika skolformerna i det nationella kursutbudet. Att möjliggöra idrott och hälsa även i den kommunala vuxenutbildningen underlättar också samverkan mellan gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning, exempelvis för studerande på individuella program.

Betyg i specialidrott utgör inte behörighetskrav för studier exempelvis på Idrottshögskolan. Det är kanske inte heller den kommunala vuxenutbildningens huvuduppgift att ge människor möjlighet att utveckla en idrottskarriär men väsentligare kan vara att ge grundläggande kunskap för att utveckla ett ideellt ledarskapet.

Kunskapslyftskommittén föreslår att regeringen upphäver den inskränkning i utbudet på gymnasial nivå som föreskrivs i Förordningen om kommunal vuxenutbildning (2 kap 6§) avseende idrott och hälsa. Det är dock Kunskapslyftskommitténs bestämda uppfattning att idrott och hälsa, kurs A i kommunal vuxenutbildning inte ska betraktas som kärnämnescurs – och alltså vara tvingande för att den studerande ska kunna få ut ett slutbetyg.

Kunskapslyftskommittén föreslår också att regeringen upphäver den inskränkning i utbudet på gymnasial nivå som föreskrivs i Förordningen om kommunal vuxenutbildning (2 kap 6§) avseende specialidrott. Detta motiverar kommittén med vikten av att stimulera ideellt ledarskap i barn- och ungdomsarbetet inom idrottsrörelsen.

7.8.3 Specialarbete

Specialarbetet i gymnasieskolan omfattar 20 gymnasiepoäng. Det ska enligt gymnasieförordningen (5 kap 21§) ge eleven tillfälle att fördjupa sig inom något kunskapsområde som ingår i elevens studieväg och att träna sig att arbeta på ett undersökande sätt. Vid betygssättningen av ett specialarbete ska läraren beakta elevens förmåga att själv planera, genomföra och redovisa en undersökande uppgift.

Specialarbetet förekommer inte i kommunal vuxenutbildning. Många vuxenstuderande förbereder sig emellertid för högskolestudier, där självständigt arbete är nödvändigt. Vuxna anses dock vanligen redan i arbets- och samhällslivet ha lärt sig att själva planera, genomföra och redovisa undersökande uppgifter av olika slag.

Kunskapslyftskommittén kan se såväl för- som nackdelar med att införa specialarbetet i vuxenutbildningen, men avgörande för kommitténs ställningstagande är dock det principbeslut som riksdagen nyligen fattat om att införa ett nytt projektarbete i gymnasieskolan. Beslutet träder i kraft tidigast 1 juli år 2000 för elever som efter detta datum påbörjar studier i gymnasieskolan.

Kunskapslyftskommittén återkommer därför i sitt slutbetänkande med sina förslag inom detta område.

7.8.4 Slutbetygets utformning med avseende på föreslagna förändringar

Enligt gymnasieförordningen (7 kap 8§) ska elever få slutbetyg när de har gått igenom ett nationellt program eller ett specialutformat program och har fått betyg på alla kurser som ingår i elevens studieväg och på specialarbete. För elever på estetiska programmet samt naturvetenskaps- och samhällsvetenskapsprogrammen innebär det en läst kursvolym om minst 2 150 gymnasiepoäng, på övriga program 2 370 gymnasiepoäng. Den lästa volymen för kommunal vuxenutbildning har jämförts med volymen för naturvetenskaps- och samhällsvetenskapsprogrammen.

I en gymnasieelevs studieväg på nationella program och specialutformade program ingår kärnkämnescurser omfattande 680 gymnasiepoäng. Karaktärsämnen, elevens fria val samt skolans lokala tillägg omfattar för estetiska programmet samt naturvetenskaps- och samhällsvetenskapsprogrammen 1 450 gymnasiepoäng. Därtill kommer specialarbete om 20 gymnasiepoäng.

Enligt förordningen om kommunal vuxenutbildning (4 kap 10§) har den rätt till slutbetyg från gymnasial vuxenutbildning som har slutfört

1. samtliga kärnkämnescurser och
2. andra kurser och delkurser som enligt kursplanerna uppgår till sammanlagt minst 1 400 gymnasiepoäng.

Kärnkämnescurserna i kommunal vuxenutbildning omfattar endast 570 gymnasiepoäng, eftersom två kärnkämnescurser i gymnasieskolan – estetisk verksamhet (30 Gp) samt idrott och hälsa, A (80 Gp) – inte får förekomma i kommunal vuxenutbildning. Ej heller specialarbete får förekomma.

Slutbetyg från kommunal vuxenutbildning kan alltså erhållas när den studerande slutfört dels samtliga kärnkämnescurser om 570 gymnasiepoäng, dels andra kurser och delkurser om minst 1 400 gymnasiepoäng, totalt 1 970 gymnasiepoäng.

Poängsumman för slutbetyg i kommunal vuxenutbildning är lägre än motsvarande slutbetyg från gymnasieskolan, vilket bland annat beror på att kommunal vuxenutbildning har färre kärnkämnescurser. När nu Kunskapslyftskommittén föreslår att inskränkningarna tas bort i gällande föreskrifter för kommunal vuxenutbildning avseende estetisk verksamhet samt idrott och hälsa uppstår frågan om volymen för slutbetyget ska utökas med de aktuella gymnasiepoängen.

Det får väl anses rimligt att utöka gymnasievolymen för slutbetyg från kommunal vuxenutbildning om kurser i estetisk verksamhet

och/eller idrott och hälsa införs i kommunal vuxenutbildning som kärnämneskurser – det vill säga vore tvingande för de studerande. Kunskapslyftskommittén avråder från en sådan lösning.

Riksdagen har nyligen behandlat propositionen *Gymnasieskola i utveckling – kvalitet och likvärdighet* (prop 1997/98:169). Besluten – som bland annat innebär förändringar i volymberäkningen och principbeslut om införande av studentexamen – kommer i huvudsak att träda i kraft 1 juli år 2000.

Kunskapslyftskommittén föreslår att nuvarande volymkrav för slutbetyg på gymnasial utbildning i kommunal vuxenutbildning bibehålls. En förutsättning för detta ställningstagande är att kurserna idrott och hälsa A samt estetisk verksamhet inte blir rubricerade som kärnämneskurser utan som fritt valda kurser i den kommunala vuxenutbildningen.

*Kunskapslyftskommittén har för avsikt att i sitt slutbetänkande återkomma med sina förslag inom områden som aktualiserats genom riksdagens beslut i anledning av propositionen *Gymnasieskola i utveckling – kvalitet och likvärdighet*.*

7.9 Individuella studieplaner, handlingsplaner och åtgärdsprogram

Vägledningen i kommunerna har ökat kraftigt i omfattning. Samverkan med den uppsökande verksamheten fungerar i huvudsak bra. Alla presumtiva deltagare som önskar individuell vägledning får vanligtvis också detta – om än inte alltid omedelbart. Det är däremot i flertalet kommuner tveksamt om vägledningssamtalen följs upp och om vuxna som redan har börjat studera får möjlighet till fortsatta samtal.

Vägledningen är en process som tar olika lång tid för olika individer. Det är i denna process som individens möjligheter och begränsningar kan kartläggas och perspektiven vidgas. Det är också i vägledningen som de individuella begränsningarna i form av bundenhet till ort, ovilja att öka hushållets lånebörda etc. tydliggörs liksom möjligheter i form av otraditionella studieupplägg, flexibla studier m.m. kan lyftas fram. Det är där överenskommelser träffas och bekräftas i den individuella studieplanen.

7.9.1 Individuell studieplan

I Kunskapslyftskommitténs senaste delbetänkande *Vuxenutbildning och livslångt lärande – Situationen inför och under första året med Kunskapslyftet* (SOU 1998:51) konstaterar kommittén:

Kommittén anser att varje studerande bör ha rätt till en individuell studieplan med dithörande vägledning. Arbetet med dessa frågor kan premieras vid tilldelningen av det statliga stödet till Kunskapslyftet. Samtidigt kan Skolverket få i uppdrag att i sin uppföljning och tillsyn särskilt bevaka dessa frågor. Om det fortsatta utvecklings- och utredningsarbetet visar det motiverat skulle man därutöver kunna tänka sig att individerna fick en garanterad rätt till vägledning.

En *individuell studieplan* ska enligt läroplanen för de frivilliga skolornerna (Lpf 94, mål och riktlinjer) finnas för varje studerande:

Rektor har ansvar för skolans resultat och har därvid, inom givna ramar, ett särskilt ansvar för att ... varje elev i dialog med skolan gör upp en individuell studieplan och reviderar den vid olika tillfällen under utbildningen.

Ett problem är att den individuella studieplanen inte har definierats. Den kan därför se ut hur som helst – och gör det också. I gymnasieförordningen har den däremot definierats enligt följande: ”Den individuella studieplanen ska bl.a. innehålla uppgift om eleven följer fullständigt, utökat eller reducerat program och om de val som eleven gjort.” Den beskrivningen saknar syfte, handlar mer om mekanisk uppräknings/registrering och ger inte heller någon ledning om hur en meningsfull studieplan ska se ut.

Kunskapslyftskommittén har i sitt senaste betänkande (SOU 1998:51) beskrivit vägledningen i fem steg:

att formulera problemet – att vidga vyerna – att formulera mål och delmål – att upprätta en individuell studieplan/handlingsplan – att utvärdera och följa upp.

Den individuella studieplanen ska alltså innehålla en beskrivning av individens mål med sina studier samt vägen dit. Studieplanen ska kunna revideras, när den enskilde anser sig behöva det. Även en studerande som anser sig veta vad han/hon ska studera kan behöva samråda med en

studievägledare, se över planering och eventuellt revidera sin planering beroende av exempelvis studieresultat och/eller ekonomi.

För studerande med en individuell handlingsplan från arbetsförmedlingen kan den *individuella studieplanen* begränsas till att omfatta konkreta studiemål, uppläggning m.m. För övriga studerande bör en individuell studieplan också innehålla övergripande mål (yrkesplaner etc.), utbildningsmål, konkreta studiemål, uppläggning av studier, tidsplan etc.

Nuläge

Som framgått tidigare i detta betänkande (avsnitt 5.2.3) så saknar många studerande i kommunal vuxenutbildning en individuell studieplan. I den mån de har sådana så innehåller de ofta bara en redovisning av de kurser som ska läsas samt den studiestödspoäng dessa genererar.

Skolverket anger i sin "Utvecklingsplan" (Skolverket, 1998m) att man avser att samla och sprida erfarenheter av orienteringskurser och flexibla ingångar till studier förutom av individuella studieplaner. Skolverket avser vidare att i samarbete med kommunerna utveckla och sprida goda exempel på individuella studieplaner.

I sin tillsyn av Kunskapslyftet i Linköping och Ystad (Skolverket, 1998j; 1998k) påpekar Skolverket att kommunerna har ansvar för att reella, individuella studieplaner upprättas för alla studerande inom Kunskapslyftet och att studievägledning ges i tillräcklig omfattning. Studievägledningen behövs för att undvika avhopp, felval och att de studerande får en längre studietid än nödvändigt.

Skolverket ska i enlighet med regleringsbrevet för 1999 (Utbildningsdepartementet, 1998b) under år 1999 redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att finna nya former för uppsökande verksamhet och studie- och yrkesvägledning.

Slutsatser och förslag

För många deltagare i kommunal vuxenutbildning och i Kunskapslyftet saknas individuella studieplaner – för andra studerande är de synnerligen kortfattade. Kunskapslyftskommittén har tidigare (SOU 1998:51) uttalat att varje studerande bör ha rätt till en individuell studieplan med dithörande vägledning. Detta är särskilt viktigt för speciellt utsatta grupper, exempelvis funktionshindrade.

Kunskapslyftskommittén föreslår nu att kommunernas skyldighet att upprätta studieplaner förtydligas genom att regeringen i Förordningen om kommunal vuxenutbildning – förutom nuvarande skrivningar i läroplanens mål och riktlinjer – anger vad en individuell studieplan minst bör innehålla. I en individuell studieplan bör enligt kommitténs uppfattning följande områden behandlas:

- ***Mål med studierna***
- ***Mål och delmål under studiernas gång***
- ***Individuell studieuppläggning.***

Syftet med förtydligandet är att ge stöd och stimulans åt vägledare, rektorer, kommuner och Skolverket i arbetet med de individuella studieplanerna.

Individuella studieplaner saknas på folkhögskolorna (se avsnitt 5.3). Istället genomförs utvecklingsamtal. I dessa ges dock såvitt Kunskapslyftskommittén kan bedöma vanligtvis inte någon vägledningsinsats för den enskildes val efter avslutade studier. Detta gäller även deltagare i Kunskapslyftet på folkhögskolor.

Kunskapslyftskommittén föreslår därför att även deltagare i Kunskapslyftet vid folkhögskolor ska ges motsvarande rätt till individuell studieplan.

Individuell studieplan och individuell handlingsplan

I Kunskapslyftskommitténs senaste delbetänkande *Vuxenutbildning och livslångt lärande – Situationen inför och under första året med Kunskapslyftet* (SOU 1998:51) framlägger kommittén sin uppfattning:

Kommittén anser vidare att Arbetsmarknadsstyrelsen på motsvarande sätt i sin uppföljning och tillsyn av arbetsförmedlingarna bör fokusera kravet på individuella handlingsplaner. Arbetet med att utveckla de individuella studie- och handlingsplanerna måste samordnas.

I avsnitt 5.2.3 har Kunskapslyftskommittén framhållit betydelsen av att såväl den individuella handlingsplanen existerar som att den utgör den grund på vilken den individuella studieplanen ska bygga. Som kommittén framhåller är så ofta inte fallet.

Skolverket har i sin "Utvecklingsplan" (Skolverket, 1998m) angett att man avser att stödja samverkan mellan myndigheter och vägledare i kommuner och på arbetsförmedlingar, i syfte att få till stånd en samordning mellan individuella studieplaner och individuella handlingsplaner.

Arbetsmarknadsstyrelsen ska i enlighet med regleringsbrevet för 1999 (Arbetsmarknadsdepartementet, 1998) under år 1999 senast 17 augusti redovisa utvecklingen av uppdrag beträffande individuella handlingsplaner.

Kunskapslyftskommittén anser att regeringen måste ställa krav på arbetsmarknadsverket att ta fram individuella handlingsplaner för sökande hos arbetsförmedlingen som behöver stöd av något slag. Än viktigare är kanske ändå *kopplingen* mellan studieplan och handlingsplan.

Kunskapslyftskommittén föreslår därför att regeringen i Förordningen om kommunal vuxenutbildning föreskriver om samråd mellan studie- och yrkesvägledarna i den kommunala vuxenutbildningen och arbetsförmedlingens vägledare och att den individuella studieplanen ska vara ett förtydligande av handlingsplanens målskrivningar avseende utbildning – där sådan finns.

7.9.2 Åtgärdsprogram

Åtgärdsprogram som begrepp finns i utbildningssammanhang endast för grundskola och motsvarande skolformer (särskola, sameskola – ej specialskola). För dessa skolformer föreskrivs i Skollagen (SFS 1985:1100) respektive Grundskoleförordningen (SFS 1994:1194) följande:

Särskilt stöd skall ges till elever som har svårigheter i skolarbetet. (SL 4 kap 1§)

Om en elev behöver särskilda stödåtgärder, skall ett åtgärdsprogram utarbetas av berörd skolpersonal. Vid utarbetandet av programmet bör skolpersonalen samråda med eleven och elevens vårdnadshavare. (GrF 5 kap 1§)

Utvecklingssamtal skall i vissa fall resultera i ett sådant åtgärdsprogram som avses i 5 kap 1§. (GrF 7 kap 2§)

För en elev i *grundskolan* som behöver särskilda stödåtgärder ska alltså ett *åtgärdsprogram* utarbetas av berörd personal i samråd med eleven och elevens föräldrar.

Utredningen om funktionshindrade elever i skolan (FUNKIS) föreslår i sitt slutbetänkande *FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan* (SOU 1998:66) att kravet på åtgärdsprogram ska gälla för alla skolformer för barn och ungdom samt motsvarande fristående skolor. En proposition i anledning av förslagen från nämnda utredning förväntas under våren 1999.

Med anledning av ovanstående och i syfte att lägga samtidiga förslag rörande studerande med behov av särskilt stöd avvaktar Kunskapslyftskommittén till sitt slutbetänkande med förslag om åtgärdsprogram i kommunal vuxenutbildning.

7.10 Validering

7.10.1 Bakgrund

I Kunskapslyftskommitténs delbetänkande *Vuxenutbildning och livslångt lärande – Situationen inför och under första året med Kunskapslyftet* (SOU1998:51) definierar kommittén validering på följande sätt:

Att validera innebär dels att identifiera reell kompetens, dels att kunna beskriva den på ett sådant sätt att beskrivningen kan accepteras av avnämarna – branscher och utbildningsanordnare (kommunal vuxenutbildning, högskolor etc).

I sina avslutande Reflexioner och förslag till fortsatt arbete i kapitel 13 nämnda delbetänkande konstaterar kommittén följande:

Även på valideringsområdet sker en utveckling i kommunerna. Kunskapslyftskommittén anser dock att man bör överväga om inte processen kunde snabbas upp genom vissa nationella insatser, t. ex. genom att tillhandahålla exempelsamlingar, ordna erfarenhetsutbyten etc. I ett längre tidsperspektiv bör möjligheterna att utveckla motsvarande instrument, men då inte riktade enbart mot den formella utbildningen utan även mot arbetslivet, utredas. I det sammanhanget är det inte självklart att enbart skolan ska stå för valideringen. Även andra organ kan bli aktuella vilket redan idag är fallet i vissa länder.

De utvecklingsmöjligheter som närmast synes aktuella kan sorteras inom två huvudlinjer

1. Fortsatt utveckling av arbetet med validering inom skolans värld. Inom detta område kan nämnas gemensam värdering av olika vuxenutbildares kurser, fristående vuxenutbildningsenheter etc.
2. Validering mot arbetsmarknadens krav. Särskilda organ – exempelvis knutna till branscherna – vilka självständigt validerar reell kompetens i form av prövningar av olika slag skulle kunna bli aktuella. Finland kan där nämnas som ett exempel.

7.10.2 Fortsatt utveckling av arbetet med validering inom skolans värld

Begreppet validering har definierats och vissa möjligheter inom i första hand den kommunala vuxenutbildningen kan beskrivas på följande sätt:

- *Placering på nivå.* Oavsett tidigare betyg placeras den studerande på den nivå han/hon bedöms kunna fullfölja. Anna, som har en avbruten grundskol utbildning, har arbetat som au pair i England ett antal år och på så vis lärt sig engelska. Trots att hon inte fullföljt sin utbildning i grundskolan kan hon kanske ändå börja studera kursen engelska B på gymnasienivå.
- *Placering i kurs.* Johan har en avslutad grundskola bakom sig och har sedan i sitt arbete gjort rätt mycket beräkningar av olika slag. Matematik var han dessutom rätt road av i skolan. Han bedöms kunna gå direkt in i den avslutande delen av kursen Matematik A på gymnasienivå.
- *Prövning i allmänna ämnen.* Peter, som har skaffat sig reella kunskaper i ett allmänt ämne (biologi) kan genomgå prövning i en eller flera kurser i detta ämne för att få betyg. Vad som däremot nästan aldrig genomförts är
- Prövning i yrkesämne/kurs i yrkesämne. Karin, som arbetat som kock i tjugo år, vill utbilda sig till yrkeslärare. Hon måste då skaffa sig en gymnasieutbildning och planerar tillsammans med sin vägledare sina gymnasiala studier. Hennes kunskaper inom restaurangområdet blir då intressanta även i ett utbildningsperspektiv. Hon får under ett par veckors tid pröva i de olika yrkesämnena på gymnasieskolans restaurangutbildning och halverar på så vis sin studietid.

Kunskapslyftskommitténs tankar kring validering och projektet Kunskapslyftets möjligheter till statsbidrag för sådana prövningar har de

sista åren resulterat i att inte bara kunskaper i allmänna ämnen utan framför allt yrkesfärdigheter validerats i betydande omfattning.

Betygsjämförelser

Den som inte har gått igenom en kurs får, utan att ha gått igenom prövning enligt 15 §, av rektorn ges betyget Godkänd på kursen, om

1. det av betyg, intyg eller liknande framgår att han eller hon genom studier vid folkhögskola, studier i utlandet eller på annat sätt förvärvat sådana kunskaper som behövs för betyget Godkänd på kursen, och

2. kommunen eller landstinget anordnar kursen.
(KomvuxF 4 kap 15a§)

I det följande redovisas sådan validering av andra utbildningsanordnares kurser som under vissa förutsättningar möjliggjorts genom ovan citerade tillägg hösten 1998 i förordningen om kommunal vuxenutbild- bildning

- **Folkhögskolan** ger inte betyg i vanlig mening i enskilda ämnen. Istället kan en studerande efter allmän kurs om minst två år få ett studieomdöme med en sammanfattande bedömning av den studerandes förmåga att bedriva studier. Ett antal studerande vid den kommunala vuxenutbildningen har folkhögskolestudier bakom sig. De vill kanske komplettera sina tidigare studier. För bland andra sådana studerande har regeringen medgivit rektor att efter egen bedömning översätta folkhögskolans omdöme till betyget Godkänd (G) för relevanta kurser i aktuella ämnen.
- **Studier i utlandet** är upp till rektor att vid varje tillfälle bedöma och relatera till relevanta kursplaner för utbildning i kommunal vuxenutbildning.
- **På annat sätt** är givetvis alltid svårbedömt. Så kan till exempel kanske den grundläggande yrkesutbildning som Amu-Gruppen genomför motsvara den utbildning i yrkesämnen, vilka ges i gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning. På AmuGruppens utbildningar ges intyg på godkända yrkeskunskaper – ej betyg. Dessa intyg saknar meritvärde gentemot exempelvis högskolan. På samma sätt som gäller för folkhögskolor kan nu rektor bedöma om betyget Godkänd

(G) kan sättas på relevanta kurser i aktuella ämnen. Detta är dock inte självklart utan måste bedömas från fall till fall. Det kan också finnas utbildningar genomförda hos andra utbildningsanordnare – eller reell yrkeskompetens exempelvis vidimerad av arbetsgivare – för vilka detta sätt att validera godkända resultat skulle kunna ge de studerande utökade möjligheter att få betyget Godkänd (G) vid gymnasiala studier i den kommunala vuxenutbildningen. Det är dock viktigt att slå fast att detta avgörs i varje enskilt fall av rektor vid kommunal vuxenutbildning.

Många kommuner lägger ner ett stort arbete på att validera reell kompetens till formell behörighet. Till skillnad mot föregående år är nu också validering av yrkeskompetens en uppgift som ett antal kommuner tagit till sig. Problemet med validering är – som Kunskapslyftskommittén redan visat i avsnitt 5.2.4 – i stor utsträckning praktiskt. Alla inser fördelarna för såväl individen, utbildningsanordnaren och samhället. Önskemål om konkreta exempel på validering har framförts i många sammanhang till kommittén. Detta torde vara en angelägen uppgift för Skolverket.

Skolverket anger också i sin ”Utvecklingsplan” (Skolverket, 1998m) att man avser att kartlägga svenska erfarenheter av validering, göra en studie av internationella erfarenheter av validering och sammanställa och sprida modeller och metoder för validering.

Rätten att sätta betyg

Rätten att sätta betyg i kommunal vuxenutbildning tillkommer endast lärare som är anställda inom skolformen. Rätten att utfärda slutbetyg och samlat betygsdokument tillkommer endast rektor vid kommunal vuxenutbildning.

Till skillnad mot den kommunala vuxenutbildningen ges lärare och rektorer i såväl kommunala gymnasieskolor som fristående gymnasieskolor rättighet att sätta betyg respektive utfärda betygsdokument. I vuxenutbildningen är fristående vuxenutbildningsenheter inte tillåtna.

Såväl studieförbund, exempelvis Folkuniversitetet, som andra utbildningsanordnare har – vilket blivit speciellt tydligt under Kunskapslyftet – intresse av att kunna sätta betyg som ger behörighet till högskola och universitet. Detta är dock inte möjligt, eftersom den kommunala vuxenutbildningen – till skillnad mot grundskolan och gymnasieskolan – inte tillåter fristående vuxenutbildningsenheter. Studerande hos andra

utbildningsanordnare måste genomgå prövning vid de kommunala komvuxenheterna för att få betyg.

Ett sätt att möjliggöra för vuxna studerande att få sina studier godkända och betygsatta skulle vara genom att öppna möjligheten för såväl studieförbund som för andra utbildningsanordnare att ställas under Skolverkets tillsyn och medges rätten att under vissa förutsättningar få sätta betyg. Detta torde dock vara både komplicerat och kunna strida mot en av folkbildningens grundstenar om det fria och frivilliga folkbildningsarbetet

Ett annat – och mer tilltalade – sätt att möjliggöra för vuxna att få sina studier i exempelvis studiecirkel betygsatta skulle kunna vara genom att tillåta fristående vuxenutbildningar. Huruvida dessa ska vara fysiska och/eller virtuella kan diskuteras. Till sådana enheter skulle studieförbund och andra utbildningsanordnare, exempelvis elevkooperativ – efter vederbörligt godkännande – kunna hänföra sådana utbildningar/cirklar, där de önskar ge deltagarna möjlighet att få betyg – men ändå genomföra utbildningarna/cirklarna efter anordnarens pedagogiska ideal. Kunskapslyftskommittén har i avsnitt 7.6 diskuterat frågan om fristående vuxenutbildningsenheter.

Högskolepoäng i livslångt lärande

Endast studerande inskrivna vid universitet eller högskolor kan få högskolepoäng. Detta förutsätter att den studerande har grundläggande behörighet, det vill säga avslutade gymnasiala studier – fullständigt avgångsbetyg eller slutbetyg (motsvarande) – alternativt uppfyller villkoren om 25 års ålder, fyra års arbetslivserfarenhet samt kunskaper i svenska och engelska som motsvarar gymnasieskolans nationella program (25:4) eller har en jämförbar utländsk examen.

I exempelvis Utbildningsradions program på högskolenivå kan alla studera och med godkända resultat fullfölja studierna. Endast de som uppfyller behörighetskraven (grundläggande behörighet och i vissa fall särskilt behörighet) vid högskolan kan dock få högskolepoäng. Samma förhållande gäller vid uppdragsutbildning. Man kan alltså studera och nå bra resultat men på grund av bristande formell behörighet ändå inte få högskolepoäng. I det livslånga lärandet innebär företagets fortbildningsinsatser ibland studier på högskolenivå. Ett sådant exempel utgör viss fortbildning för bankpersonal. Fler och fler sådana exempel kommer att aktualiseras. Dessa studier värderas dock inte i högskolepoäng.

Samma problemställningar gäller exempelvis också vid Banverkets utbildningar, militära utbildningar på lägre nivåer etc. Militär utbildning

på högre nivåer ges i militära högskolor, vilka dock inte heller de har av Högskoleverket utfärdad examinationsrätt.

Det finns också anledning för kommittén att med intresse följa det arbete som bedrivs vid Malmö och Södertörns högskolor när det gäller att inom högskoleområdet ta vara på invandrares kompetens.

I den kommunala vuxenutbildningen finns inte några formella behörighetsregler – den studerande tas in om han/hon bedöms ha möjlighet att fullfölja kursen. Borde inte motsvarande förhållande också gälla utbildningar i det livslånga lärandet på universitets- och högskolenivå?

7.10.3 Validering mot arbetsmarknadens krav

Det kan diskuteras om vuxnas lärande enbart bör beskrivas i betyg från kommunal vuxenutbildning och/eller i högskolepoäng. I det livslånga lärandet och på en geografiskt allt vidare arbetsmarknad kanske värdering av reell kompetens också bör göras utifrån arbetsmarknadens villkor. Vissa länder har därför organiserat värdering av reell kompetens via särskilda valideringsinstitut. Ett exempel – Finland – beskrevs kortfattat i Kunskapslyftskommitténs föregående delbetänkande (SOU 1998:51).

Utredningen för värdering av utländsk yrkesutbildning på gymnasial nivå och utländska arbetslivserfarenheter (U 1998:02) har i sitt slutbetänkande – *Validering av utländsk yrkeskompetens* (SOU 1998:165) – föreslagit dels ett centralt valideringsorgan, dels regionala organ inom respektive läns regionala kompetensråd. Utanför sina direktiv föreslår utredaren att kompetensprov för validering ska kunna genomgå av alla vuxna som så önskar.

Det finns all anledning att gå vidare med arbetet kring denna typ av validering och att diskutera omfattningen. Att inte tillvarata den reella kompetens som finns är ur samhällets synvinkel en form av kapitalförstoring. Inom arbetsmarknaden skulle validering kunna synliggöra dolda kompetenser och på så sätt skapa ytterligare flexibilitet, ge möjligheter till avancemang och kvalificera för inträde till andra yrken eller andra nivåer i samma yrke. Ur individens perspektiv är det dessutom ett underkännande av den kunskap han/hon faktiskt har, vilket vid fortsatta studier ofta leder till onödiga studieskulder och förlängd studietid och till svårigheter att komma in i arbetsmarknaden eller att komma in på rätt nivå. Det leder inte heller till ökat självförtroende.

7.10.4 Reflexioner och förslag

Om det av betyg, intyg eller liknande framgår att en studerande genom studier vid folkhögskola förvärvat sådana kunskaper som behövs för betyget Godkänd på en eller flera kurser i gymnasial vuxenutbildning kan rektor under vissa förutsättningar sätta betyget Godkänd (G) på aktuell kurs. Det kan då givetvis diskuteras varför inte rektor skulle kunna få utnyttja samtliga betygsteg.

I folkhögskolan kommer deltagare och lärare tillsammans överens om innehållet i en kurs – inom synnerligen vida ramar. En kurs i ämnet historia skulle kunna omfatta allt från antiken till postindustriell tid, men den skulle också kunna snävas in och fördjupas så att den endast omfattar antiken eller modern tid. En kurs i gymnasial utbildning inom kommunal vuxenutbildning ska innefatta hela kursen och kursdeltagaren ska för att erhålla betyget Godkänd också nå upp till kraven för detta betyg inom samtliga avsnitt. Inte ens synnerligen goda kunskaper inom en del av kursen kan egentligen kompensera icke godkända kunskaper inom en annan del av kursen. Mot bakgrund av ovanstående avser Kunskapslyftskommittén för närvarande inte att lägga några förslag till förändringar i denna fråga.

Kunskapslyftskommittén har för närvarande inte för avsikt att lägga förslag inom högskoleområdet, men kommittén vill ändå principiellt hävda sin uppfattning att det måste vara uppvisade kunskaper som ska räknas – även vid tilldelande av högskolepoäng – inte frågan om den godkände deltagarens behörighet.

Kunskapslyftskommittén delar i huvudsak de förslag som Utredningen för värdering av utländsk yrkesutbildning på gymnasial nivå och utländska arbetslivserfarenheter (U 1998:02) har presenterat i sitt slutbetänkande.

Kunskapslyftskommittén föreslår att en försöksverksamhet inrättas med syftet att på föreslaget sätt ta vara på den reella kompetens som finns hos många människor. Försöksverksamheten kan sedan successivt byggas ut, allt eftersom erfarenheterna medger. Kunskapslyftskommittén vill också understryka vikten av att en sådan försöksverksamhet samordnas med den validering som redan nu genomförs i den kommunala vuxenutbildningen.

7.11 Utbildning för vuxenutbildningens personal

7.11.1 Nulägesbeskrivning

I sitt senaste delbetänkande (SOU 1998:51) underströk Kunskapslyftskommittén vikten av att utbildningen för blivande lärare inom vuxenutbildningens område utvecklas.

När det gäller utbildning och kompetensutveckling för vuxenutbildare vill Kunskapslyftskommittén inledningsvis understryka behovet av att utbildning för blivande lärare inom vuxenutbildningens område utvecklas, så att de tillförs kunskap om vuxenpedagogiska arbetssätt och arbetsformer. De behöver också kunskap om vuxnas annorlunda livssituation – jämfört med ungas – samt om vuxnas behov av andra inlärningsstilar än ungdomars. Om detta sedan ska leda till en särskild utbildning för vuxenlärare eller enbart utbildningsmoduler med ovannämnda innehåll i en utbildning för lärare i de frivilliga skolformerna överlåter Kunskapslyftskommittén till Lärarutbildningskommittén (U 1997:07) att bedöma.

Sedan Kunskapslyftskommittén avlämnade sitt senaste betänkande har olika händelser inträffat.

Lärarutbildningskommittén (LUK 97) har fått tilläggsdirektiv (dir. 1998:47). Enligt dessa bör kommittén också se över behovet av och lämna förslag till en högskoleutbildning för skollärare. Utgångspunkten är att utbildningen bör omfatta 40 högskolepoäng och att den ska vara öppen för sökande med en pedagogisk utbildning som lärare, förskollärare eller fritidspedagog. Utredningen förlängdes och ska nu redovisa sitt arbete senast 1 maj 1999. Samtidigt gavs Skolverket i uppdrag att för åren 1998 och 1999 ansvara för en speciell satsning på kompetensutveckling för rektorer och andra skollärare.

Kommunförbundet och de båda lärarorganisationerna, Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund, kom i februari 1996 överens om ett nytt kollektivavtal som förändrade lärarnas lönesystem och deras arbetstider. Samtidigt beslutade de tre parterna om en omfattande gemensam satsning på skolutveckling (Svenska Kommunförbundet, 1997). Detta arbete har konkretiserats och vidareutvecklats.

Regeringen, Kommunförbundet och lärarnas fackliga organisationer har i slutet av augusti 1998 ställt sig bakom en gemensam avsiktsförklaring för att stimulera läraryrkets utveckling och rekrytering. Samtidigt tillsattes en styrgrupp för att snabbt konkretisera åtgärder på en rad

punkter. Styrgruppen har den 9 mars 1999 enats om första steget i ett gemensamt åtgärdsprogram för att främja läraryrkets utveckling och rekrytering och för att fortsätta det gemensamma arbetet att göra skolan till en mer attraktiv arbetsplats genom att utveckla skolans arbetsformer. Styrgruppen betonar vikten av ett målmedvetet och uthålligt arbete på den lokala nivån (Utbildningsdepartementet 1998a och Utbildningsdepartementet 1999b).

Regeringen har under 1998/99 avsatt 36 miljoner kronor för insatser i syfte att stärka lärare inom vuxenutbildningen i att utveckla metodik och pedagogik anpassade för vuxnas lärande. Detta kan ske genom att

- erbjuda seminarier initierade av lärare för lärare inom den samlade vuxenutbildningen,
- initiera nätverk för vuxenutbildare och
- stimulera utvecklingsprojekt.

Regeringen avser att bidra med 1 000 kronor per deltagare, dock högst 50 000 kronor per seminarium samt ett engångsbelopp på 200 000 kronor till lärarprojekt. Projekten bör om möjligt påbörjas våren 1999 (Regeingskansliet 1998; 1999; Utbildningsdepartementet 1999a).

Skolverket har den 15 december 1998 beslutat att fördela drygt 15 miljoner kronor till samtliga kommuner för utveckling av studie- och yrkesvägledningen. Bidraget ska användas till kompetensutveckling med inriktning på samarbete och ansvarsfördelning mellan befattningshavare inom den enskilda skolan samt mellan skolor och skolformer. Tilldelningen av medel grundar sig på antalet elever i grundskola, gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning i respektive kommun (Skolverket, 1998i).

Lägesredovisning

För lärare i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och påbyggnadsnivå finns endast den reguljära utbildningen för gymnasielärare. På vissa lärarhögskolor finns möjlighet att i viss utsträckning välja till ett vuxenpedagogiskt block om 5–10 poäng. För lärare på grundläggande nivå finns på motsvarande sätt enbart lärarutbildning för låg-, mellan- och högstadielärare (nuvarande åk 1/6-lärare och 5/9-lärare). Denna lärargrupp kan dock komplettera med en påbyggnadsutbildning om 20 poäng i vuxenpedagogik för undervisning på grundläggande nivå (SOU 1997:120). Någon statligt anordnad fortbildning för lärare finns ej. För fortbildningsbehov för lärare i kommunal tjänst ansvarar enligt Skollagen kommunen (SFS 1985:1100).

Varje kommun och landsting skall se till att fortbildning anordnas för den personal som har hand om utbildningen. Kommuner och landsting skall vinnlägga sig om en planering av personalens fortbildning. (2 kap 7§)

För lärare inom folkbildningen (folkhögskolor och studieförbund) finns en speciell lärarutbildning i Linköping (F-linjen). Lärare/cirkelledare inom studieförbunden har därutöver också möjlighet (ibland skyldighet) att delta i förbundsspecifika fortbildningar. Någon särskild grundutbildning för cirkelledare i allmänhet finns dock inte – och är kanske inte heller önskvärd i många studieförbund. Någon statligt anordnad fortbildning för lärare/cirkelledare verksamma inom folkbildningens område förekommer inte. I sin fördelning av 1999 års statsbidrag för folkhögskolorna föreskriver Folkbildningsrådet att fem procent av tilldelade medel – exklusive förstärkningsbidraget – ska avsättas för utvecklingsinsatser, exempelvis pedagogiskt utvecklingsarbete, personalfortbildning, utveckling av ny verksamhet, utvärderingsprojekt och insatser för rekrytering av prioriterade grupper (Folkbildningsrådet, 1998a). För studieförbunden ställs mer allmänt formulerade krav på insatser för utveckling och utvärdering av verksamheterna. Från och med år 1998 finns också ett särskilt anslag om tio miljoner kronor årligen för särskild utvecklings- och försöksverksamhet inom folkhögskola och studieförbund.

För lärare/handledare inom AmuGruppen krävs inte grundutbildning som lärare – däremot pedagogisk kompetens, som bedöms i varje enskilt fall vid ansökningstillfället. För dessa lärare/handledare ordnas speciell fort- och vidareutbildning, ibland tillsammans med branschföreträdare, exempelvis TYA (Transportfackens Yrkes- och Arbetsmiljönämnd). För privata utbildningsanordnare ställer varje utbildningsanordnare upp de utbildningskrav för lärare/handledare inom företaget, utbildningsanordnaren anser behövliga/lämpliga och sörjer själva för deras fortbildning.

För vägledare i grundskola, gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning och högskola finns endast en för samtliga utbildningsformer gemensam utbildning vid tre lärarhögskolor. Den omfattar 120 poäng och syftar till att den studerande efter genomgången utbildning ska ha färdigheter i att vägleda och informera ungdomar och vuxna i grund- och gymnasieskola, högskola samt kommunal vuxenutbildning. Utbildningen innehåller tre stora block:

- Det samhällsvetenskapliga blocket syftar till att ge kunskaper om hur samhälle, arbetsliv och utbildning är organiserade och fungerar.

- Det beteendevetenskapliga blocket inrymmer sådana grunder i psykologi, pedagogik och sociologi som är nödvändiga för att förstå människors beteenden på ett sådant sätt att man kan fungera som vägledare, undervisare och informatör.
- Praktik, huvudsakligen inom grund- och gymnasieskolan – mer sällsynt inom kommunal vuxenutbildning och högskola – men även på arbetsförmedlingen. Praktiken innebär bland annat att man självständigt genomför vägledningssamtal med enskilda eller i grupper, informerar samt undervisar.

För vägledarnas fortbildning ansvarar arbetsgivaren. Några speciella statliga fortbildningskurser av vidareutbildningskaraktär finns inte. Enstaka exempel finns på kommuner som från universitet eller högskolor köpt kurser i kompetensutveckling för sin vägledningsspersonal.

För vägledare inom arbetsmarknadsverket ges såväl grundutbildning som fortbildning internt inom verket.

Kuratorer i kommunal vuxenutbildning förekommer i huvudsak vid de stora enheterna. Vid övriga enheter fullgörs deras arbetsuppgifter av vägledningsspersonal och/eller skolledning. Utbildning för skolkuratorer ges i socionomprogrammet som omfattar 140 poäng. Sådan utbildning ges i Göteborg, Stockholm, Lund, Umeå, Örebro och Östersund. Mål och yrkesinriktning är gemensamma för utbildningen på samtliga orter, medan innehåll och uppläggning varierar. Socionomprogrammet har ofta följande uppläggning:

- Basblock (60 poäng) som omfattar dels Människa och samhälle, dels Samhällsinstitutioner och politik, dels ock Grundläggande teorier och metoder i socialt arbete, organisation och regelverk.
- Fortsättningsblock (40 poäng) som koncentreras kring områdena Socialt arbete och sociala problem samt handledd studiepraktik.
- Fördjupningsblock (40 poäng) som behandlar teorier och metoder för psykosocialt och strukturinriktat socialt arbete samt socialt arbete och kunskapsproduktion.

Handledd studiepraktik erbjuds sällan på enheter med kommunal vuxenutbildning.

För skolledare i allmänhet finns inte någon statlig utbildning. Endast rektorer i offentlig tjänst kan få del i en grundläggande statlig rektorsutbildning, som Skolverket lagt ut på sex olika universitet. Den är ett led i styrningen av skolan och ska således i första hand förmedla kunskaper och insikter i de för statens styrning viktigaste områdena, framför allt kunskaper och insikter om det offentliga skolväsendets uppdrag, om skolans nationella mål och styrinstrument och om utvärde-

rings- och utvecklingsarbete. Utbildningen har nyligen utvärderats och i viss utsträckning kritiserats (Skolverket, 1998d). Någon speciell utbildning för rektorer i kommunal vuxenutbildning finns inte. I kommunerna ges fortbildning – främst i ämnen som kommunekonomi och personalhantering.

Skolverket anger i sin *Utvecklingsplan* (Skolverket, 1998m) att man avser att stödja och medverka till kompetensutveckling av studievägledare, lärare och skolledare.

Under 1990-talet har i olika sammanhang diskuterats regionala utvecklingscentra för att stärka personalens kompetensutveckling och stimulera utvecklingen i det kommunala skolväsendet. Skolverket har också till uppgift att initiera eller delta i aktiviteter i regionala centra för skolutveckling. Lärarutbildningskommittén ska enligt sina direktiv (dir. 1997:54) belysa möjliga vägar att organisera de av regeringen förordade regionala utvecklingscentra.

I det följande diskuteras främst utbildningsbehov för personal i kommunal vuxenutbildning, folkhögskolor och studieförbund.

7.11.2 Utbildningsbehov

Mål för de nya vuxenutbildarna

Vuxenutbildningens samhällsnytta och praktiska inriktning på samhällsproblem bör enligt Kunskapslyftskommitténs uppfattning vidareutvecklas. Vuxenutbildningsenheter ska kunna utvecklas till laboratorier och elektroniska knutpunkter, kunskapscentra mitt i samhället. De ska vara tillgängliga när kunskap efterfrågas eller problem behöver lösas.

Vuxenutbildningens uppgift är enligt läroplanen för de frivilliga skolformerna, Lpf 94, inte bara att ge deltagarna möjlighet skaffa sig kunskap i form av ”fakta, förståelse, färdighet och förtrogenhet” (SFS 1994:2), utan också att ge de studerande kunskaper med inriktning på problemlösning och det praktiska livet i ett kunskapsamhälle, där kommunikativ förmåga är viktig, liksom förmågan till flexibilitet, kreativitet, kritiskt tänkande och samarbete. Vuxenutbildningen måste också leda till att de studerande får ökat självförtroende och självständighet. Deltagarna måste få öva upp sin förmåga att själva söka och hantera kunskap. De måste få möjligheter att utvecklas till kritiska, självständiga, samarbetsinställda och med IT förtrogna människor, vilka själva lärt sig att ta ansvar för egna studier. Vuxenutbildningen måste ge förutsättningar för deltagarna att själva lära sig lära.

Kunskapsförmedlingen är på väg att ändra form, metoder och innehåll. I den nya vuxenutbildningen är inte alltid ämnet utgångspunkten utan till frågeställningar anknutna temata. I den nya vuxenutbildningen ska individualiserad undervisning i en heterogen miljö möjliggöras genom anpassning till varje studerande och dennes behov av kunskap.

För att dessa mål ska kunna uppnås är det viktigt att all personal vid vuxenutbildningen – inte bara lärarna – ges möjlighet till utbildning, vidareutbildning och utveckling.

Lärare som handledare

Det finns flera anledningar att anta att behovet av vuxenutbildning kommer att öka ju längre vi vandrar in i kunskapssamhället. Alla människor behöver som grund en treårig gymnasial utbildning – ett Kunskapslyft för dem som saknar detta. Ofta kommer denna utbildningsnivå inte att vara tillräcklig – människor kommer att behöva komplettera med påbyggnadsutbildningar av olika slag. Högskoleutbildning för vuxna kommer att öka inte bara på så sätt att fler människor skaffar sig en grundutbildning utan också genom att fort- och vidareutbildning får en allt större omfattning. I kunskapssamhället ställs ökande krav på livslångt lärande. I huvudsak kommer det att utgöras av informellt lärande i arbetsliv, samhällsliv, på fritid och i föreningar men i viss utsträckning också av mer formellt lärande i form av kurser m.m.

Om ovanstående antaganden är riktiga finns det anledning att stryka under behovet av utbildning för vuxenutbildare, vilken skulle kunna karaktäriseras av bland annat följande begrepp och områden:

- **Omvärldsorientering.** Att förstå utbildning som en del av vuxenlivet och då speciellt arbetslivet. En vuxenutbildare måste kunna arbeta med kompetensutveckling på företag, uppdragsutbildning i olika former, intensivutbildning av enskilda etc.
- **Ledarskap.** En vuxenutbildare är en gruppleddare och ett socialt kitt – en mentor. Han/hon måste kunna förstå innebörden och ta konsekvensen av sitt ledarskap. En vuxenutbildare måste kunna ge råd och motivera dem.
- **Handledning.** Den gamla lärarrollen som fakta- och kunskapsförmedlare kompletteras mer och mer av handledarrollen, där uppgiften är att stödja och stimulera de studerande på olika nivåer och i olika sammanhang att själva – och i samverkan – hämta in kunskap och värdera denna.
- **Samarbete.** Den nya lärarrollen ställer också särskilda krav på förmåga att samarbeta mellan olika personalkategorier, vilket blir spe-

ciellt tydligt i distansutbildningar av olika slag. Där handlar det exempelvis om samarbete med teknisk personal.

- **Vuxenpedagogik.** Att kunna förstå och ta vara på deltagarnas olika erfarenheter och omsätta dem i studiesituationen är en viktig del av vuxenpedagogiken, liksom att behandla de studerande som vuxna. Vuxna ska – till skillnad mot barn och ungdomar – inte skolas in i samhället, inte fostras, utan som en länk i det livslånga lärandet fort- och vidareutbildas. De ska ha maximalt inflytande över sin studiesituation – en situation som innebär uppoffringar och kan leda till problem av olika slag med omgivningen i hem och på arbete.
- **Konflikthantering.** Konflikter – också de i utbildningssituationerna – är ofta komplicerade. Detta ställer krav på kunskap i konflikthantering och konfliktlösning och på förmåga att kunna gå in i konflikter och hantera dessa på lämpligt sätt. Ett par exempel kan ges.

Målstyrningen i sig själv är i viss bemärkelse konfliktskapande. Den ställer krav på genomtänkta strategier och gemensam viljeinriktning hos olika personalgrupper. Samarbete mellan olika personalgrupper – exempelvis i frågor som rör målstyrning och uppföljning/utvärdering – är inte alltid okomplicerad.

Deltagarsammansättningen har blivit mer heterogen. Deltagare ur olika invandrargrupper med sinsemellan olika kulturer och värderingar samt motsättningar mellan invandrare och invandrarfientliga grupperingar ger också upphov till konflikter av olika slag.

- **Distansutbildning.** Utbildning på arbetsplatser, inläring förmedlad via videokonferenser eller direkt på Internet/intranät, via datorn på arbetet eller hem till TV:n kommer att öka i omfattning och betydelse. Den traditionella utbildningsorganisationen kommer givetvis att leva kvar men kommer också delvis att ställas på ända. Läraren blir utbildningskonstruktören, mentorn och dirigenten. Det ställer nya krav på utbildning för vuxenutbildare.

Vägledare och kuratorer

Vägledningens uppgifter ökar i omfattning och betydelse i vuxenutbildningen. Uppsökande insatser i olika former leder troligtvis till att kortutbildade och mindre studiemotiverade nås och kanske kan motiveras för att pröva studier. Detta ställer i så fall krav på ökad och fördjupad vägledning, där upprättandet av individuella studieplaner blir en konsekvens av vägledningssamtalen. Det ställer också krav på en dynamisk vägledning som kan lyssna in olika människors behov och intressen.

Ökad samverkan med arbetsförmedling, fackliga organisationer och med andra aktörer på utbildningsmarknaden är redan nu ett faktum. Det handlar exempelvis om uppsökande verksamhet, rekryteringsåtgärder till riktade grupper, individuella handlingsplaner som ska följas upp i individuella studieplaner och fördjupat kunskapsutbyte om arbetsmarknadsläget lokalt, regionalt och nationellt.

Behovet av kurativa insatser torde komma att öka. Om vuxenutbildningen lyckas rekrytera kortutbildade och arbetslösa i större utsträckning än hittills, så följer med detta troligen också nya problem av olika slag – ekonomiska och sociala problem, missbruksproblem etc. Det ger upphov till större – möjligen också nya – behov av kurativa stödåtgärder än vad som hittills varit fallet. Behovet av kurativa insatser av olika slag är också stort för människor med olika former av funktionshinder.

Exemplen ovan visar att nya krav ställs på såväl vägledare som kuratorer och därmed också på utbildningarna för dessa personalgrupper. De nuvarande utbildningarna är alltför inriktade på att svara mot barns och ungdomarnas behov.

Skolledare

Skolledare i den kommunala vuxenutbildningen har ett – jämfört med övriga skolledare – tämligen annorlunda uppdrag. Mycket är lika, exempelvis ekonomi- och personalansvar samt till viss del normal skoladministration. Mycket är dock olika. Som exempel kan nämnas:

- Ansvaret för utbildningar som omfattar allt från grundläggande utbildning (alfabetiseringsutbildning) till och med påbyggnadsutbildningar över gymnasial nivå. Övriga rektorer i kommunen ansvarar för barnomsorg och grundskola eller delar av grundskola eller för en gymnasieskola.
- Arbetet med att erbjuda ett utbildningsutbud som svarar upp mot invånarnas behov, intressen och önskemål. I grundskolan är antalet ämnen få och givna. I gymnasieskolan finns 16 nationella program samt specialutformade och individuella program. I de nationella programmen är flertalet ämnen givna inom respektive gren. I vuxenutbildningen omfattar utbudet motsvarigheten till grundskolans utbud – undantagandes så kallade övningsämnen – gymnasieskolans utbud och eftergymnasiala utbildningar (påbyggnadsut- utbildningar). Utbudet måste variera under året för att tillgodose så många behov som möjligt, förnyas och kompletteras – ofta i samråd med parterna på den lokala arbetsmarknaden. Därtill kommer ofta ansvaret för det utbud som kopplas till sÄrvux och sfi.

- Ansvar för att studier organiseras på ett sådant sätt att de studerande också ges största möjliga ekonomiska trygghet under studietiden samt att ytterst ansvara för att deltagarna får relevant information om olika former av studiestöd. Studiestödsfrågor är inte aktuella på grundskolan och i praktiken inte heller i gymnasieskolan.
- Marknadsföring av kommunal vuxenutbildning och dess utbud samt ansvar för uppsökande verksamhet i olika former. Grundskolan är obligatorisk – i praktiken också gymnasieskolan. Om utbudet i kommunal vuxenutbildning inte tilltalar befolkningen i kommunen, så blir rektor och övrig personal arbetslösa.
- Diskussioner med arbetsmarknadens parter om yrkesinriktat utbud.
- Ansvar för uppdragsutbildning i olika former.

7.11.3 Reflexioner och förslag

I Kunskapslyftskommitténs förra delbetänkande har förslag redan lämnats avseende *utbildning av lärare*. Vi förutsätter att dessa förslag beaktas av Lärarutbildningskommittén, när denna senare i år lämnar sitt slutbetänkande.

Lärares kontinuerliga fort- och vidareutbildning är enligt Kunskapslyftskommitténs uppfattning en förutsättning för deras möjligheter att på ett professionellt sätt kunna utöva sitt yrke. Det livslånga lärandet måste vara en realitet även för denna yrkeskår. Kommittén vill i detta sammanhang understryka att fort- och vidareutbildning kan ske på olika sätt, exempelvis i form av tjänstledighet för studier och/eller forskning, deltagande i lokal skolutveckling i projektliknande former, deltagande i kurser, seminarier och studiedagar och/eller kollegial handledning samt gemensamma diskussioner. Det kan också finnas anledning av betona värdet av erfarenhetsutbyte för vuxenutbildare inom och mellan olika utbildningsorganisationer.

Kunskapslyftskommittén föreslår att Skolverket – utifrån bestämmelserna i Skollagens 2:a kapitel – får i uppdrag att särskilt följa upp hur fort- och vidareutbildning för vuxenutbildningens personal hanteras av kommunerna.

Lärarutbildningskommittén har till uppgift att föreslå en statlig utbildning för *skolledare*. Kunskapslyftskommittén utgår från att kommittén i sina förslag beaktar det annorlunda utbildningsbehovet som ovan redovisats för skolledare i kommunal vuxenutbildning.

Utbildningen för vägledare i vuxenutbildningen bör enligt Kunskapslyftskommitténs uppfattning fördjupas och vidgas. Kommittén föreslår därför följande:

1. *Den nuvarande utbildningen för vägledare bör ses över, så att den breddas och mer tydligt också behandlar de arbetsuppgifter som kommer att aktualiseras för vägledare i vuxenutbildningen. Utbildningen kan vara uppbyggd med vissa grundmoduler och vissa påbyggbara moduler med inriktning mot grundskola, gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning respektive högskola. Likaså bör praktiken vara inriktad inte bara mot grund- och gymnasieskola utan också mot vuxenutbildningen och högskolan.*
2. *Vägledning inom vuxenutbildningen bör också ses i ett bredare perspektiv och samarbete/samordning med utbildning för vägledare inom arbetsmarknadsverkets område möjliggöras.*
3. *Yrkesverksamma utan formella behörighetsgivande förkunskaper för utbildning till vägledare skulle för att bli antagna till högskoleutbildning för vägledare kunna få validera sin reella kompetens och via alternativa antagningsmetoder (dispens) antas på lämplig nivå inom högskoleutbildningen.*

Utbildning för *kuratorer* sker i socionomprogrammen. Det är då enligt Kunskapslyftskommitténs uppfattning viktigt att den handledda studiepraktik som ingår i utbildningen också erbjuds på komvuxenheter. Därutöver är det – särskilt med tanke på grundutbildningens breda ansats – speciellt viktigt att kuratorer vid komvuxenheterna av sina arbetsgivare ges en gedigen fort- och vidareutbildning kring vuxenutbildningens speciella villkor.

Kunskapslyftskommittén föreslår därför följande:

Den nuvarande utbildningen för kuratorer bör ses över, så att den mer tydligt också behandlar de arbetsuppgifter som är aktuella för kuratorer i vuxenutbildningen. Förekommande praktik bör vara inriktad inte bara mot grund- och gymnasieskola utan också mot vuxenutbildningen och högskolan.

Kunskapslyftskommittén ser också med tillfredsställelse att Skolverket i sin utvecklingsplan angett att man avser att stödja och medverka i kompetensutveckling av studievägledare, lärare och skolledare.

Kunskapslyftskommittén återkommer i avsnitt 7.12 till frågor om *regionala resurscentra* med speciell inriktning mot vuxenutbildningens behov av fort- och vidareutbildning i olika former i samband med en diskussion om informationsspridning forskning – utbildning – fort- och vidareutbildning.

7.12 Forskning kring vuxenutbildning

Kunskapslyftskommittén har i sitt senaste delbetänkande (SOU 1998:51) framhållit stora behov av forskning kring vuxnas lärande, kunskapslyft och livslångt lärande.

När det gäller forskning kring vuxnas lärande, kunskapslyft och livslångt lärande ser Kunskapslyftskommittén ett stort behov av riktade insatser. Kommittén förväntar sig i första hand att den forskningspolitiska utredningen (U 1997:09) kommer att behandla de aktuella frågorna om hur forskningen ska utvecklas inom de nya fält som öppnar sig under den omställningsperiod från industri- till kunskapssamhälle som inte bara det svenska samhället utan hela det globala samhället förefaller att vara mitt inne i.

Kommittén för översyn av den svenska forskningspolitiken (Forskning 2000) hade i sina direktiv (dir. 1997:67) bland annat att bedöma om de statliga insatserna är rimligt avvägda, såväl vad gäller relationen mellan forskning för olika syften och vad gäller insatser inom olika områden. Utredningen har i slutet av år 1998 lämnat sina förslag. Kommittén behandlar centrala forskningspolitiska frågor och föreslår stora strukturella förändringar både vad avser organisation och arbetsformer samt politik och planering. I vad avser resurserna till olika vetenskapsområden anser Forskning 2000 att områdena teknik och naturvetenskap bör förstärkas, medan resurserna för samhällsvetenskaplig forskning bör kunna minska. Forskning 2000 kommer inte in på detaljfrågor av typen pedagogisk forskning – än mindre vuxenpedagogisk forskning.

Skolverket ska i enlighet med regleringsbrevet för 1999 (Utbildningsdepartementet, 1998b) för kommunal vuxenutbildning inklusive Kunskapslyftet presentera kommunernas satsning på utvecklingsarbete. Vidare ska Skolverket inrikta den forskning verket finansierar mot områden av särskild betydelse för de olika verksamhetsformerna och

därvid särskilt beakta de områden där det för närvarande råder brist på forskning. För vuxenutbildningen ska Skolverket redovisa antalet nya forskningsansökningar som beviljats och vilka projektområden dessa avser. Av årsredovisningen ska också framgå vilka åtgärder som vidtagits för att stimulera utvecklingen av vuxenutbildningens samarbete med högskolan inom ramen för regionala utvecklingscentra.

Skolverket anger i sin "Utvecklingsplan" (Skolverket, 1998m) att man avser att

- stärka samarbetet med högskolorna i utveckling av och forskning kring inlärning
- bidra till anordnares utbyte av erfarenheter av inlärning och upprätthållande av nätverk mellan anordnare med olika erfarenheter
- kartlägga och samla kunskap om inlärning
- följa och stödja utveckling av flexibelt lärande – distansutbildning.

Mot bakgrund av ovanstående anser Kunskapslyftskommittén att det finns anledning för kommittén att i det följande återkomma om behov av forskning kring vuxnas lärande, lokalisering av sådan forskning och dess behov av resurser.

7.12.1 Forskningsbehov, lokalisering och resurser

Forskningsbehov

Forskningsbehovet inom vuxenutbildningens traditionella kärnområden (kommunal vuxenutbildning, SSV och folkbildningen) är mycket stort liksom behovet av forskning kring det livslånga lärandet. Detta gäller också forskning kring utsatta grupper – exempelvis funktionshindrade – möjligheter att studera som vuxna. Behov av forskning inom vuxenutbildningens traditionella kärnområden är – enligt den kartläggning av förekommande forskning som KLK tidigare låtit ta fram (SOU 1997:120) – speciellt stort inom följande delar:

- Dagens vuxenpedagogiska forskning fokuserar i stor utsträckning endast på något av vuxenutbildningens områden. Forskningsprojekt som innefattar ett bredare fält, och inte bara en utbildningsform, är sparsamt förekommande. Sådan "bredare" vuxenpedagogisk forskning borde vara angelägen att främja, inte minst i samband med

Kunskapslyftet, där flera utbildningsanordnare samverkar och samordnar utbildning.

- Forskningen om kommunal vuxenutbildning har varit mycket begränsad under ett antal år, trots de stora förändringar som skett i verksamheten. Kunskapen om betydelsen av dessa förändringar är alltså bristande.
- Den pedagogiska folkbildningsforskningen har fått en del resurser de senaste åren, men det handlar i huvudsak om tillfälliga projekt och satsningar, främst i anslutning till SUFO 96. Därmed finns en bra grund att bygga på, men det krävs ytterligare satsningar för att långsiktigt få en bra nivå på forskningen.
- Mer forskning kring progressiva folkhögskolekurser och studiecirkel skulle vara intressanta ur pedagogiskt hänseende, eftersom dessa kurser i stor utsträckning verkar i enlighet med de föreställningar som främst anglosaxiska forskare hävdar vara framtidens pedagogik. Utgångspunkten för sådan forskning borde vara inte bara kursen som sådan utan den bildande helheten.
- Många studier av folkbildningen görs i form av statliga utvärderingar, exempelvis SUFO 96. Dessa studier bidrar till en fördjupad kunskap om folkbildningens roll relaterad till de mål som staten satt upp för denna verksamhet. Det finns dock en risk – om enbart sådana utvärderingar genomförs – att dessa bidrar till osynliggörandet av folkbildningens olika mål och pedagogiska traditioner. Det förhållandet – att varje utbildning/kurs/cirkel bör utvärderas utifrån sina egna villkor – indikerar behov av andra slags utvärderingar och annan forskning, exempelvis via Folkbildningsrådet.
- Inom distansutbildningen har forskningsintresset ökat, men forskningen är fortfarande begränsad. Med tanke på den kraftiga expansionen av distansutbildningen är det viktigt att forskningen följer utvecklingen, och att den fokuserar organisatoriska och centrala pedagogiska frågeställningar och inte tekniska metodfrågor.
- Yrkesutbildning för vuxna utanför högskolan är ett område som ökar i omfattning i samband med Kunskapslyftet och den kvalificerade yrkesutbildningen (KY). Forskning som följer denna utveckling saknas helt.

När det gäller forskning kring vuxenutbildning och livslångt lärande utanför de pedagogiska kärnområdena noterade Kunskapslyftskommittén i sitt betänkande *Vuxenutbildning och livslångt lärande – Situationen inför och under första året med Kunskapslyftet* (SOU 1998:51) sambandet mellan vuxenutbildning/livslångt lärande samt arbetslöshet och sysselsättning. Det finns få studier – internationellt och i Sverige – som närmare belyser denna fråga. Några mindre studier har dock gjorts i

Sverige när det gäller kommunal vuxenutbildning och folkbildning. Tyvärr är studierna varken direkt jämförbara sinsemellan eller med förekommande arbetsmarknadspolitiska studier. Kunskapslyftskommitténs utvärderingsstudier bidrar till ökad kunskap i dessa frågor – men de är av tillfällig art.

Det kan dessutom finnas anledning att ytterligare vidga perspektiven. Sedan Kunskapslyftskommitténs förra delbetänkande avlämnats har bland annat Distansutbildningskommittén redovisat sitt slutbetänkande och International Academy of Education år 1999 presenterat sin studie om forskning kring livslångt lärande *Research Agenda for Lifelong Learning, (IAE, 1999)*

Distansutbildningskommittén har i sitt slutbetänkande framhållit det som helt nödvändigt att forskningen om och utvecklingen av distansutbildning och IT intensifieras i Sverige. Pedagogik, metodik och organisation inom distansutbildningens område behöver utvecklas. Kommittén har också föreslagit att det nya utvecklingscentret i Härnösand bör tilldelas medel för forskning, utvärdering och utveckling rörande distansutbildning med IT (SOU 1998:84).

International Academy of Education framhåller behovet av forskning inom följande områden:

- Ett ”integrerat” vuxenlärande. Vuxenutbildningen är heterogen och uppdelad på olika anordnare med skilda modeller för inläring. En prioriterad uppgift för forskningen skulle vara att belysa hur existerande modeller och inlärningsalternativ kan organiseras och kombineras för att producera optimala förutsättningar för lärande för vuxna med olika behov och förutsättningar. En kartläggning av anordnare och olika inlärningsmodeller skulle till att börja med tillåta en redovisning av vilka blandningar av verksamheter och inläringstillfällen som är allmänt tillgängliga, vilket idag inte är möjligt. Dessutom skulle en sådan kartläggning kunna ge underlag för en diskussion om hur ett idealt system av möjligheter till livslångt lärande skulle kunna se ut.
- Studier kring allmän kompetens och yrkesfärdigheter. Begrepp som metakognitiva färdigheter, nyckel- eller baskvalifikationer, används allt mer frekvent. Vilka är bevisen för att det faktiskt finns ett antal nyckelfärdigheter och dito kompetenser? Vilka är i så fall dessa nyckelkompetenser och hur kan de mätas och fastställas? I vilken grad är de identiska och jämförbara länder emellan? Varierar betydelsen av dessa begrepp mellan länder beroende av ekonomisk och/eller social utveckling? Dessa frågor ligger i frontlinjen i den forskningsdebatt som idag förs och utgör alltså ett område för vidare studier och analytiskt arbete.

- Forskning kring utfall av vuxenutbildning och livslångt lärande. Inom vuxenutbildningens område är kunskapen om inlärningsresultat bristfällig. Det saknas studier som ställer vuxnas deltagande i olika inlärningsituationer i relation till kontextuella variabler och bakgrundsvariabler samt information om utfall av olika slag. Kontextbaserad information är särskilt viktig för studier som undersöker inlärningsvägar och utbildningsresultat för olika befolkningsgrupper, exempelvis kvinnor, yrkesarbetare, invandrare eller utbildningsmässigt missgynnade vuxna.
- Longitudinella undersökningar. I det livslånga lärandet finns det ett klart behov av att kartlägga lärandet under individens hela levnad och undersöka effekterna i olika åldersgrupper, för grupper med varierande social tillhörighet etc. Detta förutsätter en utvidgning av redan existerande longitudinella undersökningar om barn och ungdomar till att även omfatta dessa individer i vuxen ålder såväl som nya uppföljningsundersökningar av representativa urval vuxna. Biografiska, tillbakablickande undersökningar – studier av individuella inlärningsbanor – skulle kunna ge viktiga forskningsbidrag, eftersom mänskliga utvecklings- och inlärningsvägar sällan följer en rak, linjär progression. Till detta kommer behov av studier av familjer och inläring mellan generationer.
- Komparativa studier. Under senare år har stora framsteg gjorts när det gäller att utveckla internationell, jämförbar statistik för utbildningssystemet. Förutom bristen på jämförbar information om utbildningsresultat utgörs den huvudsakliga bristen i den nuvarande kunskapsbasen av jämförbara data kring vuxenutbildning och informellt lärande. Jämförande studier av vuxna inbegripna i respektive utestängda från vuxenutbildning och livslångt lärande borde ha hög prioritet.

Lokalisering och resurser

Den forskning som finns kring vuxenutbildningens kärnområden i Sverige är i huvudsak förlagd till de pedagogiska institutionerna (inklusive lärarutbildningen) vid Göteborgs och Linköpings universitet. Där finns en stor del av forskarkompetensen inom området. Det innebär å ena sidan att man på dessa två universitet har en såväl bred som djup kompetens å andra sidan att motsvarande kompetens är av mindre omfattning på övriga universitet/högskolor.

Forskning kring vuxenutbildningens kärnområden har i huvudsak varit en fråga för forskare inom de pedagogiska institutionerna (motsvarande). I perspektiv av kunskapslyft och livslångt lärande kan

det starkt ifrågasättas om bara företrädare för dessa institutioner ska syssla med forskning inom vuxenutbildningens område. Även företrädare för andra institutioner, exempelvis antropologiska, ekonomiska, filosofiska och sociologiska institutioner borde också ha forskningsuppgifter att lösa inom detta vida fält.

Kartläggningen visade att resurserna för vuxenpedagogisk forskning inom de vuxenpedagogiska kärnområdena är synnerligen begränsade och till del saknas inom området livslångt lärande. Större grepp lyser med sin frånvaro. Inte heller den forskningspolitiska utredningen behandlar området.

7.12.2 Information – kunskapsspridning

Den av Kunskapslyftskommittén gjorda kartläggningen av befintlig forskning inom området har tagits mycket väl emot av vuxenutbildare av olika slag. Vuxenutbildare säger sig ha haft dålig kunskap om existerande forskning och kartläggningen upplevs ge en aha-upplevelse. Forskarna uppger å sin sida att de har lagt ner tid och omsorg på att informera om genomförda studier och resultat. Uppenbarligen har denna information inte nått fram till mottagarna.

Det finns inte någon sammanhållen forskningskanal ut till olika utbildningsanordnare, utan varje forskare arbetar efter bästa förmåga med att sprida information om sin egen forskning. Flertalet institutioner samlar forskningsresultaten i löpande serier. För folkbildningsforskningen finns dock ett speciellt uppbyggt nätverk, Mimer. Detta nätverk är främst fokuserat på forskning, men med inriktning att skapa kontakter mellan forskare och praktiker.

Högskoleverket samt universitet och högskolor anstränger sig för att i sina nätverk, exempelvis Safari sprida kunskap om förekommande forskningsresultat inom aktuella områden – i första hand dock inom forskningsvärlden. Därutöver finns exempelvis KK-stiftelsens webb-sida KNUT och en kommande webb-sida som planeras för det nya utvecklingscentrat i Härnösand.

Ett intressant exempel på en kommande forskningsbas finns i Finland. En projektgrupp under Nordiska Ministerrådet håller på att ta fram en samnordisk bas om forskning i vid bemärkelse (skolutbildning, kulturmötet, vuxenutbildning m.m.) avseende utbildning i svenska för invandrare och svenska som andra språk. Basen, som ska stå klar att tas i bruk i slutet av maj 1999, redovisar samtliga förekommande avhandlingar (lägst licentiatnivå) med sammanfattningar inom området från de nordiska länderna. Den placeras i NIFIN (Nordens Institut i Finland) via universitetet i Helsingfors. Målgrupper för basen är journalister, som

behöver faktaunderlag, politiker, som behöver beslutsunderlag, och lärare/utbildare som behöver stöd för pedagogiska utveckling.

Ett annat exempel utgör den kombinerade forskningsöversikt kring vuxnas lärande kombinerad med förteckning över kontaktpersoner som OECD tagit fram kring området "Hur vuxna lär". Den ger därmed också ett gott underlag för nätverksbyggande inom OECD-området (Tikkanen, 1998).

Utbildningsanordnare och lärarhögskolor har en gemensam uppgift i att stödja utvecklingsarbete i form av lärarutbildning, fortbildning, vidareutbildning och forskning men även friare former för kunskapssökande och reflekterande. I propositionen 1996/97:1 gjorde regeringen den bedömningen att stöd till sådant utvecklingsarbete skulle kunna ske bland annat genom att stimulera bildandet av regionala utvecklingscentra (RRV, 1998). Sådana resurscentra finns nu också vid flera universitet, högskolor och lärarhögskolor – dock inte med särskild vuxenpedagogisk inriktning, undantagandes ett nationellt centrum för svenska som andra språk vid lärarhögskolan i Stockholm. Ett nationellt resurscentrum för vuxenpedagogisk forskning skulle kunna vara ett alternativ/komplement genom vilket forskningsresultat också skulle kunna spridas. I regleringsbrevet för år 1999 åläggs Skolverket att i sin årsredovisning beskriva vilka åtgärder som vidtagits för att stimulera utvecklingen av vuxenutbildningens samarbete med högskolan inom ramen för regionala utvecklingscentra.

Kunskapslyftskommittén vill särskilt peka på att ett viktigt steg tagits i och med det beslut om ett särskilt utvecklingscentrum för distansutbildning som nu planeras i Härnösand. Distansutbildningskommittén har i sitt slutbetänkande föreslagit att detta centrum inte bara ska tillgodose folkbildningens och högskolornas behov av stöd och utveckling inom området utan också det behov som finns inom kommunal och statlig vuxenutbildning. Kommittén har därför också föreslagit att de båda statliga skolorna för vuxna i Härnösand och Norrköping ska föras in i detta utvecklingscentrum. En särskilt tillsatt Organisationskommitté för en distansutbildningsmyndighet i Härnösand (U 1998:03) har till uppgift att planera och förbereda verksamheten vid en distansutbildningsmyndighet i Härnösand. Den 26 januari 1999 överlämnade kommittén sitt förslag till instruktion och organisation m.m. av myndigheten. Organisationskommittén arbetar nu vidare med att dels fysiskt och tekniskt planera för den nya myndigheten, dels fördela utbildningsplatser och medel. Uppdraget ska vara slutfört den 30 juni och den nya myndigheten börjar sitt arbete den 1 juli 1999.

Kunskapslyftskommittén beklagar att existerande forskningsresultat inte utnyttjas fullt ut vid de olika lärarhögskolorna varken vad avser utbildning och fortbildning för berörda lärarkategorier eller utbildning

och fortbildning för vägledare. Kommittén förutsätter att lärarhögskolorna fortsättningsvis tar till sig befintliga forskningsresultat och utnyttjar dessa i undervisningen och att de studerande vid dessa högskolor ges grundläggande kunskaper om var forskningsresultat kan hämtas in och utnyttjas i det kommande dagliga arbetet.

7.12.3 Förslag

Forskning

Kunskapslyftskommittén föreslår en kraftfull och omedelbar satsning på forskningen inom området vuxenutbildning och livslångt lärande. Eftersom forskarkompetens måste byggas upp inom området – den saknas helt på många universitet och högskolor – föreslår kommittén en stegvis utbyggnad, där satsningen stegras för att nå ett normalläge först efter exempelvis fem år.

En sådan satsning skulle kunna utvecklas i ett tolvårigt temaprojekt med en ekonomisk utgångspunkt i exempelvis tre miljoner kronor per år och årlig upptrappning med tre miljoner upp till femton miljoner för att sedan plana ut på den nivån under återstående sju år. En sådan summa bör vara tillräcklig för att två till tre nya forskningsmiljöer inom området skulle kunna tillskapas.

Kunskapslyftskommittén vill i detta sammanhang också framhålla behovet av att forskningsområdet utvidgas så

- att fler universitet och högskolor uppmuntras att ägna sig åt detta område samt
- att forskningen inom vuxenutbildning och livslångt lärande utvidgas från att hittills i huvudsak endast varit en fråga för de pedagogiska institutionerna till att för framtiden omfatta flera discipliner, exempelvis de antropologiska, ekonomiska, filosofiska och sociologiska institutionerna.

Det kan diskuteras vem eller vilka som ska ha beställaransvaret för forskning kring vuxenutbildningen och vart en eventuell referensgrupp ska knytas. Olika skäl kan tala för

- sektorsmyndigheter som Skolverket, Ams och Högskoleverket,

- forskningsråd inom ett eller flera områden,
- fristående forskningsinstitut som Rådet för arbetslivsforskning och
- Institutet för framtidsstudier.

Kunskapslyftskommittén skulle för sin del kunna tänka sig att en satsning på forskning inom området vuxenutbildning och livslångt lärande skulle kunna planeras genom att

- ett program för forskning inom området vuxenutbildning och livslångt lärande inrättas,
- detta program läggs under forskningsrådet för humaniora och samhällsvetenskap samt
- en referensgrupp med företrädare för avnämare och forskare knyts till programmet med syfte att uppmärksamma problem och föreslå prioriteringar. På så sätt skulle man kunna undvika eller åtminstone minimera dagens problem att forskningen för brukarna inte känns relevant.
- forskningsrådet också får i uppdrag att ansvara för att insatserna utvärderas exempelvis efter den första sexårsperioden – speciellt dess relevans för vuxenutbildningens företrädare, så att kunskap om fortsatta forskningsbehov och informationsspridning kan utvinnas.

I ett senare skede skulle man kunna överväga en institutionalisering av forskningen.

Detta förslag ska givetvis inte frånta Skolverket, Folkbildningsrådet, NUTEK m. fl. deras skyldighet att inom sina sektorer arbeta för att forskningen inom vuxenutbildningens område utvecklas.

Information – kunskapsspridning

Det föreligger – som Kunskapslyftskommittén har uppfattat det – uppenbara svårigheter för forskare att nå användare inom vuxenutbildningen med information om nya (och gamla) forskningsresultat. Detta är allvarligt.

Kunskapslyftskommittén föreslår att den som får ansvaret för forskningsprogrammet vuxenutbildning och livslångt lärande också ges ett ansvar för att forskningsresultaten sprids till avnämarna och att informationsverksamheten efter en kort introduktionsperiod utvärderas ur avnämarsynpunkt.

För informationsspridningen föreslår Kunskapslyftskommittén att forskningsprogrammets informationsansvar kompletteras med

att ett eller flera nationella resurscentra inrättas med uppdrag att sprida forskningsresultat från förekommande svensk och internationell forskning kring vuxenutbildning och livslångt lärande.

Detta förslag innebär inte heller att berörda sektorsmyndigheter (motsvarande) fråntas sitt ansvar att bidra till att verksamheten inom respektive område utvecklas via bland annat information om nya forskningsrön. Skolverkets uppgift är exempelvis att aktivt verka i riktning mot att de nationella målen för – i detta fallet – den kommunala vuxenutbildningen uppnås. För att få kunskap om verksamheterna och bidra till utveckling arbetar Skolverket med uppföljning, utvärdering, utveckling, forskning och tillsyn. Kunskapslyftskommittén förutsätter att Skolverket exempelvis via Skoldatanätet informerar om förekommande forskning inom vuxenutbildningsområdet, endera genom att redovisa sådan forskning i Skoldatanätet eller genom att länka över till lämpliga databaser hos respektive universitet och högskola. På samma sätt förutsätter kommittén att Folkbildningsrådet via sina kanaler ger motsvarande information och att Högskoleverket samt universitet och högskolor anstränger sig för att i sina nätverk, exempelvis Safari sprida kunskap om förekommande forskningsresultat inom området. Därutöver bör alternativa spridningsvägar också kunna utnyttjas, exempelvis KK-stiftelsens webb-sida KNUT och den webb-sida som planeras för det nya utvecklingscentrat i Härnösand, Kunskapslyftets egen hemsida m.fl.