

III

Hur tar vi oss till målet? Styrmedel

I och med kapitel 9 kommer vi över på resonemangen om hur man ska ta sig fram till målen för vuxenlärandet. Givet de allmänna utvecklingstendenserna såsom de skisserats i kapitel 3 och 4, den beskrivning av det svenska utgångsläget på utbildningsområdet som getts i kapitlen 6–8 och visionerna om ett ”gott kunskapsamhälle” i kapitel 5 ställs nu frågan om vägen framåt. Kunskapslyftskommitténs huvudsakliga uppgift är, som redan diskuterats i avsnitt 5.3, att analysera och föreslå vilka *statliga* åtgärder som bör vidtas för att nå målen beträffande det livslånga lärandet för vuxna.

Vi kommer att gruppera förslagen på följande sätt. Kapitlen 9–11 handlar om ansvarsfördelning och finansiering av vuxenlärandet inklusive studiestöd, kapitlen 12–13 om prioriterade målgrupper och vad som görs och bör göras för att nå dem och förbättra deras möjligheter att delta i det livslånga lärandet. Slutligen handlar kapitlen 14–16 om infrastrukturfrågor (forskning, utveckling, myndigheter, lagar och förordningar, organisation etc.). Kapitel 17 sammanfattar förslagen vad avser kostnadskonsekvenser och politisk strategi på kort och lång sikt.

Till de kärnfrågor som kommittén har att ta ställning till hör fortsättningen på Kunskapslyftsprojektet och UBS, det särskilda utbildningsbidraget, som infördes samtidigt som Kunskapslyftsprojektet startade. Som redan framgått av tidigare kapitel finns det många starka kopplingar mellan Kunskapslyftet och andra utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska satsningar. På de områden där kommittén framför förslag kommer därför en utblick mot angränsande områden att finnas med. Där anger Kunskapslyftskommittén vilka antaganden kommittén gör beträffande utvecklingen på dessa områden och vilka statliga åtgärder som krävs för att man ska få en fungerande helhet.

Varje förslag till statliga åtgärder som framförs i det följande kommer att vara försedd med en kort bakgrundsbeskrivning som bl.a. anger syftet med åtgärden, en diskussion om alternativa åtgärder, motiveringar för den föreslagna åtgärden samt en kostnadsberäkning.

9 . Det livslånga lärandet – ansvarsfördelning, finansieringsmodeller och kostnader

Kunskapslyftskommittén har i kapitel 4 föreslagit att staten ska garantera vuxna medborgare rätt till gymnasial utbildning. I det följande lämnas förslag till ansvarsfördelning, definition av gymnasial nivå, genomförande av reformen, bedömning av volym och kostnader. Avslutningsvis behandlas vissa angränsande frågor avseende bland annat gymnasial ungdomsutbildning, arbetsmarknadsutbildning och högskoleutbildning.

9 .1 Ansvarsfördelning – utgångspunkter

Utgångspunkten är att staten prioriterar en utbildningsreform för vuxna – Kunskapsbygget – så högt att man även fortsättningsvis är beredd att skjuta till medel.

Argumenten för att staten ska ha ett intresse av att prioritera en utbildningssatsning för vuxna kan i huvudsak sammanfattas i följande punkter:

- Kunskapsbygget för vuxna stärker medborgarnas möjligheter och utvecklar demokratin.
- Kunskapsbygget för vuxna är samhällsekonomiskt viktigt.
- Regional likvärdighet över landet eftersträvas.

Kunskapslyftskommittén har därför i kapitel 4 föreslagit att staten satsar på en vuxenutbildningsreform, men att kommunerna ska ha huvudansvaret för genomförandet. Kunskapslyftskommittén kommer i det följande att föreslå att den finansieringsmodell som staten bör använda sig av är det generella statsbidrags- och utjämningsystemet. En sådan modell måste kompletteras med bestämmelser om rättigheter och skyldigheter. Därutöver måste frågor om tillsyn, etc. lösas. I syfte att stärka individens ställning föreslår Kunskapslyftskommittén således att individen garanteras rätt till gymnasial utbildning och att kommunen får

motsvarande skyldighet att anordna denna. Detta beskrivs utförligare i avsnitt 9.2

Även om kommunerna får huvudansvaret för denna vuxenutbildningsreform, så föreslår Kunskapslyftskommittén att folkhögskolorna får ett särskilt statsbidrag för att kunna delta i det fortsatta Kunskapsbygget. Detta utvecklar och motiverar kommittén i avsnitt 9.3.

9.2 Ett Kunskapsbygge i kommunal utbildning för vuxna

Nuläge

Varje kommuninnevånare har enligt Skollagen (SFS 1985:1100, 11 kap 10 §) rätt att delta i *grundläggande vuxenutbildning* från och med andra kalenderhalvåret det år innevånaren fyller 20 år, om vederbörande saknar sådana färdigheter som normalt uppnås i grundskolan och är bosatt i landet. Regeringen får medge också den som inte är bosatt i landet rätt att delta. Den som har rätt att delta i grundläggande vuxenutbildning har rätt att delta i sådan undervisning i en annan kommun om utbildningen finns där.

Varje kommun ska också aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till grundläggande vuxenutbildning och för att motivera dem att delta i utbildningen (SFS 1985:1100, 11 kap 9 §).

Alla som behöver utbildning på grundläggande nivå har i princip rätt till grundläggande vuxenutbildning. De som är behöriga att delta har också rätt att välja studiekommun – under förutsättning att kommunen anordnar utbildningen ifråga. Det nuvarande regelsystemet ger alltså betydande rättigheter för individen. Det ålägger också kommunen att dels aktivt verka för att nå och motivera dem som har rätt till grundläggande vuxenutbildning i kommunen, dels anordna sådan utbildning, dels ock betala interkommunal ersättning, om kommuninnevånaren väljer att studera i annan kommun.

Kunskapslyftskommittén vill i detta sammanhang framhålla att Skollagen är mycket tydlig på detta område. Det är kommunernas skyldighet att aktivt verka för att nå aktuella målgrupper i kommunen och motivera dem för deltagande i utbildning. Kommittén anser också att det är en angelägen uppgift för Skolverkets tillsyn att kontrollera kommunernas ambitioner på detta området. Kommittén vill också erinra om att enskilda hos Skolväsendets överklagandenämnd kan låta överpröva styrelsens/nämndens eventuella beslut att inte ta emot dem till utbildning, att låta utbildningen upphöra för en studerande samt att inte på nytt

erbjuda dem utbildning. Med begreppet "ta emot" avses beslut om rätten att vara behörig att delta – ej beslut om intagning. Beslut om intagning får inte överklagas.

När det gäller *gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning* föreskriver Skollagen (SFS 1985:1100, 11 kap 19 §) att varje kommuninnevånare är behörig att delta i gymnasial utbildning om innevånaren är bosatt i landet och i övrigt uppfyller föreskrivna villkor från och med andra kalenderhalvåret det år vederbörande fyller 20 år eller när han/hon har slutfört utbildning på ett nationellt program eller likvärdig utbildning i gymnasieskolan.

Enligt 11 kap 17 § i Skollagen föreskrivs dels att kommunerna ska erbjuda gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning, dels att de därvid ska sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov. I den därpå följande paragrafen klarläggs att kommunerna ska informera om möjligheterna till gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning samt verka för att vuxna deltar i sådan utbildning.

På *gymnasial nivå* är kommunernas skyldigheter svagare uttryckta än för grundläggande vuxenutbildning och gymnasial utbildning för ungdomar. Med gymnasial nivå avses här kurser motsvarande de kurser som finns på gymnasieskolans nationella program (motsvarande).

Varje kommun är skyldig att erbjuda utbildning på nationellt program för samtliga ungdomar i kommunen under förutsättning att de har slutfört sista årskursen i grundskolan eller motsvarande med godkända betyg i svenska alternativt svenska som andra språk, engelska och matematik och inte tidigare gått igenom utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan eller en i förhållande därtill likvärdig utbildning eller avlagt International Baccalaureate (IB). Varje kommun är också skyldig att erbjuda gymnasieutbildning i form av specialutformade program eller individuella program för de ungdomar i kommunen som inte har tagits in på något nationellt program i gymnasieskolan eller en likvärdig utbildning eller har avlagt International Baccalaureate. Utbildning kan ges i gymnasieskola, gymnasiesärskola för utvecklingsstörda och i specialskola för vissa grupper funktionshindrade. Utbildning kan också läggas ut på entreprenad.

Skälet till att alla ungdomar ska erbjudas en treårig gymnasial utbildning är bland annat det att utbildning på den nivån av riksdag och regering i anledning av propositionen 1990/91:85 *Växa med kunskaper* ansetts dels utgöra en bottenplatta för arbete eller fortsatt utbildning (kvalificerad yrkesutbildning, högskoleutbildning eller motsvarande) för senare arbete, dels en likvärdighetsfråga. Denna skyldighet regleras i Skollagen:

Varje kommun är skyldig att erbjuda utbildning på nationella program för samtliga ungdomar i kommunen som avses i 1 § första stycket förutsatt att de

1. har slutfört sista årskursen i grundskolan eller motsvarande med godkända betyg i svenska alternativt svenska som andraspråk, engelska och matematik, samt
2. inte tidigare har gått igenom utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan eller en i förhållande därtill likvärdig utbildning eller avlagt International Baccalaureate (IB).

(SFS 1985:1100, 5 kap 5 §)

Varje kommun är skyldig att erbjuda gymnasieutbildning i form av specialutformade program eller individuella program för de ungdomar i kommunen som avses i 1 § och som inte har tagits in på något nationellt program i gymnasieskolan eller en likvärdig utbildning eller har avlagt International Baccalaureate (IB).

(SFS 1985:1100, 5 kap 13§)

Kunskapslyftskommittén konstaterar att Skollagens skrivningar om kommunernas skyldigheter att erbjuda gymnasial utbildning för vuxna är betydligt svagare skrivna än motsvarande bestämmelser avseende grundläggande vuxenutbildning. Detta gäller också i jämförelse med gymnasial utbildning för ungdomar, där kommunerna – förutom att de är skyldiga att erbjuda gymnasial utbildning – också är skyldiga att exempelvis anordna stödundervisning till elever som har behov av extra stöd (SFS 1992:394, 8 kap 1 §).

Kommittén vill dock erinra om att enskilda även avseende gymnasial nivå kan låta Skolväsendets överklagandenämnd pröva kommunernas eventuella beslut att inte ta emot dem till utbildning, att avbryta deras utbildning samt att inte på nytt erbjuda dem utbildning. Kommittén vill också erinra om att sådana beslut kan anmälas till Skolverket för eventuell åtgärd (tillsyn).

Skollagens tolfte kapitel behandlar *vuxenutbildning för utvecklingsstörda*. I dess 6 paragraf konstateras att varje kommuninnevånare är behörig att delta i särsvux om denne är bosatt i landet och i övrigt uppfyller föreskrivna villkor från och med andra kalenderhalvåret det år vederbörande fyller 20 år eller när utbildning i gymnasiesärskolan är avslutad. Regeringen får föreskriva att också den som inte är bosatt i landet ska vara behörig att delta.

Enligt Skollagen (12 kap 3 §) ska kommunerna erbjuda särsvux. De ska därvid sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot behov och efterfrågan. Varje kommun ska också informera om möjligheterna till särsvux samt verka för att vuxna utvecklingsstörda deltar i sådan utbildning.

Någon rättighet/skyldighet på grundläggande nivå motsvarande den i kommunal vuxenutbildning finns inte för personer med utvecklingsstörning när det gäller rätten att delta i särsvux på den nivå som motsvarar den obligatoriska sarskolan (träningssarskolan och grundsarskolan).

Det kan troligtvis förklaras med att sÄrvux är en relativt ny skolform som först bedrevs som försöksverksamhet och sedan som reguljär verksamhet i landstingsregi och därefter i början av 1990-talet fördes över i primärkommunal regi.

Kunskapslyftskommittén har i skrivelse till Utbildningsdepartementet 1999-09-10 tagit upp frågor om betyg, samlat betygsdokument och slutbetyg. Kommittén påtalade då bland annat att personer med utvecklingsstörning i sÄrvux inte kunde få sina betyg dokumenterade i slutbetyg – endast i samlade betygsdokument. Kunskapslyftskommittén föreslog i denna skrivelse att deltagare i sÄrvux skulle få rätt till slutbetyg och gav då också exempel på tänkbart innehåll i sådana slutbetyg från kurser på grundläggande respektive gymnasial nivå i sÄrvux.

9.2.1 Garanti för vuxna att delta i Kunskapsbygget

På grundläggande nivå finns inte något behov av ändringar vad gäller rättighet för individen och skyldighet för kommunen. Kommittén har tidigare kunnat konstatera att kommunernas ambitioner att uppsöka och motivera är mycket varierande och att de enligt Skolverkets utvärderingar minskat i omfattning (SOU 1998:51). Detta torde inte vara en fråga om behov av att ändra lagtext utan snarare om att utveckla statliga myndigheters tillsyn, uppföljning, utvärdering och dialog. Kommittén återkommer till detta i kapitel 15.

Det är givetvis till nackdel för den vuxne medborgaren att inte självklart få tillgång till gymnasial nivå på samma sätt som erbjuds ungdomar utan vara beroende av var i landet man bor – i en kommun med en välutvecklad vuxenutbildning eller i en kommun utan vuxenutbildning. Det drabbar de mest utsatta grupperna i samhället. Därutöver har det också samhällsekonomiska nackdelar för ett svenskt kunskaps-samhälle vilket kommittén diskuterat i kapitel 4.

Redan i sitt första betänkande (1996) föreslog Kunskapslyftskommittén att man skulle definiera den vuxnes rätt till utbildning på gymnasienivå utifrån ett krav på en individuell utbildningsplan och en rättighet att inom planens ram tillägna sin kunskaper via kurser i kärnämnen och karaktärsämnen eller motsvarande, där en tänkbar nivå skulle kunna vara utbildning motsvarande fyra terminer/1 500 gymnasie poäng. När detta skrevs stod det inte klart hur kraven för grundläggande behörighet för högskolestudier skulle komma att slutgiltigt formuleras. För grundläggande behörighet för vuxna gäller för närvarande – bortsett från 25:4-regler och äldre bestämmelser – ett samlat betygsdokument med godkända betyg från kurser på gymnasial nivå i en volym

som uppgår till lägst 1780 gymnasiepoäng i ett samlat betygsdokument. Detta gäller dock bara om samtliga kurser är inhämtade i kommunal vuxenutbildning – ej i gymnasieskolan. Att föra med sig betyg från gymnasieskolan är endast möjligt i ett slutbetyg från kommunal vuxenutbildning och då krävs betyg från samtliga kärnämneskurser och från övriga kurser på gymnasial nivå i en volym som tillsammans uppgår till lägst 1970 gymnasiepoäng. Poängtalerna kommer senare att justeras genom riksdagens beslut i anledning av propositionen Gymnasieskola i utveckling – kvalitet och likvärdighet. Denna justering innebär inte någon volymökning, utan endast ett nytt sätt att beräkna omfattningen av gymnasiala studier.

Kunskapslyftskommittén föreslår nu att den vuxnes tillgång till gymnasial utbildning i en omfattning som motsvarar ungdomarnas nationella eller specialutformade program säkerställs. Eftersom det är den studerandes önskemål och behov som ska beaktas bör möjligheten till studier på gymnasial nivå omfatta samtliga nationella kurser – alltså även samtliga kurser inom de olika yrkesområden som finns på denna nivå. Kunskapslyftskommittén motiverar detta förslag främst av följande fyra skäl.

- *en rättvisefråga*. Den rätt som kommer dagens ungdomar till del i form av rätt till gymnasial utbildning på nationella eller specialutformade program omfattande cirka tre år bör också komma den vuxne till del. Det är en fråga om att dels utjämna utbildningsklyftor mellan generationer, dels möjliggöra personlig utveckling.
- *en demokratifråga*. För att kunna delta i samhällsliv, politiskt och fackligt arbetet krävs mer och mer kunskap om det svenska samhället insatt i ett globalt perspektiv. Detta ställer krav på goda baskunskaper.
- *en samhällsekonomisk fråga*. All erfarenhet visar att människor med låg utbildning har svårast att komma in i arbetslivet och lättast att åka ur arbetslivet. För att befrämja ekonomisk tillväxt och bekämpa arbetslöshet krävs en arbetskraft med goda kunskaper.
- *en fråga om att avskaffa återvändsgränder*. Genom att kombinera tidigare utbildning, införskaffad kompetens och påbyggbart kurssystem i det nuvarande utbildningssystemet tas individens totala kunskap till vara och utbildningstider minimeras.

Förslaget innebär att kommunernas skyldigheter att erbjuda utbildning på gymnasial nivå för vuxna utökas. Det ställer större krav på Skolverkets tillsyn. Förslaget ger också alla vuxna möjlighet till grundläggande

behörighet till studier på universitet och högskolor samt till fortsatta studier inom yrkesområdet i form av kvalificerad yrkesutbildning. Det ger också alla möjlighet till endera en bred yrkesförberedande utbildning eller en breddad/fördjupad grundutbildning på individualyrkesnivå.

Funktionshindrade i allmänhet omfattas givetvis av de lagda förslagen om tillgång till gymnasial utbildning.

För *personer med utvecklingsstörning* erbjuds vuxenutbildning för utvecklingsstörda (sär vux). För denna utbildningsform gäller särskilda föreskrifter vid sidan av de föreskrifter som gäller för kommunal vuxenutbildning. Det innebär att förslag måste läggas särskilt för denna målgrupp.

Kunskapslyftskommittén föreslår att personer med utvecklingsstörning garanteras utbildning

1. som övriga vuxna när det gäller grundläggande vuxenutbildning,
2. i en omfattning av kurser på gymnasial nivå som motsvarar de nationella eller specialutformade program som ungdomar med utvecklingsstörning kan studera i gymnasiesärskolan.

Det är svårt att på ett övertygande sätt motivera den nuvarande skillnad i lagstiftningen som gäller för personer som saknar kunskaper motsvarande grundskolans årskurs 9 beroende av om de har en utvecklingsstörning eller ej. Det finns inte någon anledning att negativt särbehandla denna grupp människor.

Det kan alltid diskuteras om en garanti för personer med utvecklingsstörning till de aktuella nivåerna också borde kompletteras med en begränsning av utbildningstiden. Detta torde dock inte behövas, eftersom det tolfte kapitlet i Skollagen redan nu föreskriver att undervisningen i en kurs för en deltagare ska upphöra om deltagaren saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller inte gör tillfredsställande framsteg i relation till uppsatta mål.

9.2.2 Kunskapslyft till gymnasienivå – en definition

Kunskapslyftskommittén föreslår en garanti för vuxna till studier på gymnasial nivå. Denna garanti bör i första hand preciseras att motsvara den rätt ungdomar erhåller, det vill säga treårig gymnasial nivå.

Kunskapslyftskommittén föreslår att vuxnas tillgång till studier bör utformas som en garanti att – tillsammans med tidigare studier –

få läsa en utbildningsvolym omfattande 2000 gymnasiepoäng (mot-svarande) med godkända resultat. En sådan garanti ger då möjlighet för den som så önskar att fortsätta utbildningen på högskolenivå eller med kvalificerad yrkesutbildning/påbyggnadsutbildning. Om tidigare studier i gymnasieskolan omfattat endast ett år (800 gymnasiepoäng) ska den vuxne ges möjlighet att läsa in en hel gymnasial utbildning (2 000 gymnasiepoäng). Detta gäller endera studerande med tidigt studieavbrott i gymnasieskolan eller äldre utbildning (ettårig specialkurs). Den som först i vuxne ålder fullföljt utbildning på grundläggande nivå ska givetvis ha rätt att genomgå fullständig gymnasial utbildning.

För att garantera utbildning för den enskilde bör också dennes väntetid på utbildning begränsas.

Kunskapslyftskommittén föreslår att garanterad undervisning ska finnas att tillgå så snart som möjligt efter det att rätt till sådan utbildning inträtt. Om inte särskilda skäl finns, ska lärandet kunna på-börjas inom tre till sex månader.

Kunskapslyftskommittén betonar vikten av att en vuxen som bestämt sig för att börja studera också ges möjlighet till detta så snabbt som möjligt. Kommittén föreslår därför att undervisning i så kallade allmänna ämnen ska kunna påbörjas inom tre månader och undervisning i yrkesämnen inom sex månader. Detta kan ske i reguljär kursverksamhet, i individuella studiegångar med handledning i olika former, i en orienteringskurs, genom distansundervisning via datorer och IT-stöd eller på annat för den studerande lämpligt sätt. Med den flexibilitet som ska känneteckna vuxenutbildningen torde det i flertalet kommuner finnas en rad olika sätt att tillgodose den vuxnas behov av flexibla studier och studietider.

I perspektivet livslångt lärande är det ju viktigt att också diskutera inte bara möjligheten för vuxna att erövra gymnasial nivå, det vill säga 2 000 gymnasiepoäng – vilket närmast kan betraktas som ett första steg – utan också att återerövra kunskaper som man under årens lopp förlorat helt eller delvist eller att bredda/fördjupa sina kunskaper på denna nivå. Den kommunala utbildningen för vuxna har redan nu resurser att erbjuda denna möjlighet och förutsätts även fortsättningsvis göra detta.

Frågan blir då *hur* staten ska stimulera satsningen på ett Kunskaps-bygge för vuxna.

9.2.3 Alternativa finansieringsmodeller

Statskontoret har på uppdrag av Kunskapslyftskommittén i en promemoria – daterad 1999-08-13 – bland annat diskuterat olika finansieringsmodeller för den kommunala vuxenutbildningen för tiden efter projektet Kunskapslyftet.

Statskontoret redovisade fyra olika alternativ:

1. att tillföra medel till det generella statsbidrags- och utjämningsystemet,
2. att även fortsättningsvis fördela medel via specialdestinerade bidrag eller särskilda avtal,
3. att inordna delar av vuxenutbildningen inom den statliga arbetsmarknadspolitiken, dvs. att låta de statliga arbetsmarknadsmyndigheterna ta ett större ansvar samt
4. att införa en ”skolpeng” och ett personligt s.k. utbildningskonto och därigenom lägga ett större ansvar på individen.

Ett ytterligare alternativ – egentligen en förlängning av punkten 3 ovan – är att en statlig myndighet får ett direkt ansvar för att anordna utbildning för vuxna. Alternativ är Skolverket, AMS eller en ny myndighet med ansvar för vuxenutbildning och kompetensutveckling.

Att tillföra medel till det generella statsbidrags- och utjämningsystemet

Den tekniska lösningen som ligger närmast till hands är att tillföra medel till det generella statsbidraget – ett bidrag som fördelas med lika stort belopp per innevånare till alla kommuner. Därutöver bör medel omfördelas mellan kommunerna via kostnadsutjämnningen. Eftersom det idag inte finns några faktorer i kostnadsutjämnningen som avser den kommunala vuxenutbildningen bör sådana utformas. De bör spegla de strukturella behovs- och kostnadsskillnader som kan knytas till vuxenutbildningen. Exempel på sådana faktorer skulle kunna vara andel korttidsutbildade och andel utländska medborgare.

Ett generellt bidragssystem kan kombineras med en rättslig reglering som ger kommunerna någon form av åläggande att bedriva vuxenutbildning dvs. en så kallad skyldighetslag, alternativt en reglering som ger individen rätt att kräva vuxenutbildning – en så kallad rättighetslag.

Ett generellt bidragssystem förväntas dels stärka den kommunala självstyrelsen, dels förbättra kommunernas möjlighet att bedriva verksamheten effektivt. Statens uppföljning blir allmänt sett enklare med ett generellt bidragssystem. Ett sådant system bör dock förenas med en uppföljning som avser resultaten av verksamheten.

Ett generellt bidrag har begränsad potential som ekonomiskt styrmedel. Det finns risk för att kommunerna använder de medel som tillförs till annan kommunal verksamhet än vuxenutbildning. Det är denna farhåga som ligger till grund för diskussionen om behovet av rättslig reglering och andra metoder att påverka kommunerna och stärka individernas ställning.

Att fördela medel via specialdestinerade bidrag eller särskilda avtal

En finansieringslösning som innebär ett permanentande av ett riktat bidrag skulle bryta mot principerna bakom det nuvarande generella statsbidrags- och utjämningsystemet. En sådan lösning ter sig därför svårmotiverad. Vad som ligger närmare till hands är en förlängd period med någon form av riktat men tidsbegränsat bidrag i syfte att stimulera utvecklingen av vuxenutbildningen i kommunerna.

Ett specialdestinerat bidrag kan givetvis utformas på olika sätt. Det kan utformas som det nuvarande fördelningsystemet för Kunskapslyftet som bygger på en blandning av behovs- och prestationsorienterade kriterier. Det kan också utformas som en mer renodlad avtalslösning, exempelvis som den så kallade utvecklingsgarantin för arbetslösa ungdomar mellan 20 och 24 år, vilken bygger på frivilliga avtal mellan kommunerna och staten.

Fördelarna med specialdestinerade bidrag är att de kan möjliggöra en snabb ökning såväl som minskning av vuxenutbildningen. En mer renodlad avtalslösning bör kunna ge goda förutsättningar för ett gott resursutnyttjande förutsatt att lösningen innebär ett avtal mellan jämbördiga parter.

Vissa nackdelar finns dock. Statsbidragssystemen har varit tekniskt svåra att tillämpa och den rena bidragsadministrationen har tagit mycket tid och kraft. Med tiden anpassar sig kommunerna. Viss risk finns också för snedfördelning. Avtal uttrycks lätt i volymtermer och kvaliteten kan vara svår att följa upp. Med en avtalslösning kan vissa kommuner välja att ej delta.

Att inordna delar av vuxenutbildningen inom arbetsmarknadspolitiken

Kunskapslyftet har inneburit en kraftig ökning av antalet och andelen yrkesinriktade kurser. En del av Kunskapslyftsprojektets kursutbud har kommit att ligga nära det utbud som arbetsmarknadsmyndigheterna

tillhandahåller. Därigenom har frågan om gränsdragning mot arbetsmarknadsutbildningen aktualiserats.

En renodling av den kommunala vuxenutbildningen skulle kunna innebära att kommunerna tar ansvar i första hand för kurser med ett ämnesinnehåll motsvarande det som finns inom ramen för naturvetenskaps- och samhällsvetenskapsprogrammet, medan arbetsmarknadsmyndigheterna tar ett större ansvar för den yrkesinriktade utbildningen och utvecklingen av den.

En fördel med detta förslag skulle kunna vara att arbetsmarknadsmyndigheterna, som har länet som planeringsnivå, skulle kunna erbjuda ett större utbud av kurser.

En nackdel med denna lösning vore att den infrastruktur för vuxenutbildning som kommunerna byggt upp kan riskera att gå förlorad. En annan nackdel vore att det funktionella samband som finns mellan allmänna ämnen och yrkesinriktade ämnen inte längre skulle kunna motsvaras av ett organisatoriskt samband.

En statlig myndighet med ansvar för vuxenutbildning och kompetensutveckling

I en förlängning av ovanstående alternativ kan man tänka sig en statlig myndighet med ansvar för exempelvis vuxenutbildning och kompetensutveckling.

Vissa fördelar skulle finnas med ett sådant förslag. En statlig myndighet kan se hela Sverige som ett planeringsområde. Det underlättar exempelvis utbudsplanering av udda kurser och yrkesutbildningar. En sådan myndighet skulle också kunna samordna insatserna med andra statliga utbildningar, exempelvis kvalificerad yrkesutbildning (KY-utbildning).

Det finns givetvis också nackdelar. De kommunspecifika intressena, lokalkännedomen och det lokala/regionala näringslivets speciella behov skulle få svårare att vinna gehör i en nationell utbudsplanering. Samarbete på mindre orter mellan gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning skulle riskera att upphöra

Att införa ”skolpeng” och ett personligt så kallat utbildningskonto och därigenom lägga ett större ansvar på individen

”Skolpeng” och ”utbildningskonto” är två inslag som syftar till att skapa marknadsliknande förhållanden och därmed ett effektivt resurs-

utnyttande. Utbildningskonton som en modell för att finansiera individens uppehälle under studierna kan givetvis användas oberoende av system för att finansiera produktionen av utbildning.

Fördelen med ett system med skolpeng är att det förväntas leda till ett effektivare resursutnyttjande. Systemet förutsätter emellertid en fungerande marknad med bland annat väl informerade konsumenter och ett stort utbud av konkurrerande producenter. Det kan ifrågasättas om dessa förhållanden föreligger, när det gäller ett Kunskapsbygge för vuxna.

Frågan om personlig skolpeng eller utbildningskonto är aktuell i olika sammanhang och ska prövas i samband med lärande i arbetslivet. Därefter kan man överväga en sådan lösning även för basutbildning på grundläggande och/eller gymnasial nivå. Det är dock en väsentlig skillnad mellan lärande i arbetslivet och grundläggande medborgerlig utbildning.

Slutsats

Kunskapslyftskommittén anser att övervägande skäl talar för att tillföra medel till det generella statsbidrags- och utjämningsystemet. Eftersom ett generellt bidrag har begränsad potential som ekonomiskt styrmedel bör detta bidrag kombineras med en reglering av rättighets- och skyldighetskaraktär. En övergångsperiod kan emellertid behövas. Till detta återkommer kommittén i avsnitt 9.4.

Kunskapslyftskommittén föreslår att staten som finansieringsmodell för den föreslagna vuxenutbildningsreformen väljer det generella statsbidrags- och utjämningsystemet.

I juni 1999 tillkallade regeringen en särskild delegation med uppgift att utveckla det kommunala utjämningsystemet och utvärdera träffsäkerheten i de enskilda delarna i kostnadsutjämnningen (dir. 1999:57). En expertgrupp ska undersöka möjligheterna att förenkla utjämningsystemet för kommuner och landsting och att göra systemet mer stabilt. Såväl delegationen som expertgruppen ska slutredovisa sina uppdrag till regeringen senast den 30 november år 2000.

Kunskapslyftskommittén föreslår att den särskilda delegationen som arbetar med att utveckla det kommunala utjämningsystemet (dir. 1999:57) ges i tilläggsuppdrag att i god tid före år 2002 lämna

förslag till hur och när statliga medel ska föras in i och kanaliseras ut via det kommunala utjämningsystemet.

Genom att föra över medel från staten till kommunerna ersätts kommunerna för sina kostnader för den föreslagna vuxenutbildningsreformen. Via variabler i kostnadsutjämningsen kan kommuners olika kostnader för denna reform justeras. En sådan överföring av statliga medel till kommunerna bör åtföljas av en reglering av tankarna i reformen. Detta sker enklast via en kombinerad rättighets- och skyldighetslagstiftning.

9.2.4 Rättighet i kombination med statliga medel till det generella statsbidrags- och utjämningsystemet

Rättighet och skyldighet som begrepp

De finns inte någon definition av vad en rättighetslag eller en skyldighetslag är. Det finns inte någon lagprodukt som kan definieras som enbart en rättighets- eller skyldighetslag. Vad det handlar om är regler i en lagstiftningsprodukt som reglerar en skyldighet eller rättighet för något subjekt.

Rättigheter kan dock klassificeras på flera sätt och på olika nivåer. Mänskliga rättigheter gäller för alla människor i hela världen. Medborgarliga rättigheter gäller för medborgare i en viss stat och kan åberopas av medborgarna mot staten. Styrkan/värdet i en rättighet beror på dels hur noggrant preciserad den är både vad gäller innehåll och förutsättningar, dels i vilken utsträckning den är utkrävbar. För att vara utkrävbar fordras möjlighet till överprövning för att den enskilde genom domstolsutslag ska kunna hävda sin rätt mot den ansvariga huvudmannen. Bristen på sanktioner mot myndighet som vägrar verkställa domstolsutslag minskar styrkan i rättighetskonstruktionen.

Den skyldighet som regleras avser ofta definition av en huvudmans ansvar. I Skollagen finns regler om skyldighet för det allmänna att anordna utbildning i form av grundskola, att ansvara för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelser i lagen och i enlighet med bestämmelser som kan finnas i annan lag eller förordning.

För att tillse att reglerade skyldigheter uppfylls finns inom skolområdet statliga skolmyndigheter. Statens skolverk har bland annat till uppgift att utöva tillsyn och Skolväsendets överklagandenämnd har till uppgift att pröva överklaganden av vissa beslut på skolväsendets område. Tillsynens ”styrka” beror också på omfattningen av sanktionsmöjligheter. Dessa är svaga på skolområdet. Skolverket har påtalat

detta och krävt ökade sanktionsmöjligheter. Den under 1999 tillsatta Skollagskommittén har bland annat till uppgift att närmare studera dessa frågor.

Sammanfattningsvis kan man säga att *en rättighet* ska vara utkrävbar i en domstol. Detta ställer krav på starka individer och/eller intresseorganisationer som förmår driva frågorna. Som komplement till detta kan man också se tillsyn och ombudsman/"allmän åklagare". *En skyldighet* är endast utkrävbar via tillsyn. Då träder en myndighet in som företrädare för den enskilde. Detta är givetvis till fördel för svaga individer som inte kan eller orkar driva frågorna själva.

I Skollagens 11 kap 23 § föreskrivs att den kommunala styrelsens beslut om mottagande, om att utbildningen för en studerande ska upphöra och beslut att inte på nytt bereda en medborgare utbildning får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd av den studerande.

Preciseringar

Kunskapslyftskommitténs förslag innebär alltså

- att riksdagen i skollagen föreskriver att vuxna medborgare ska ges rätt till gymnasial utbildning omfattande 2 000 gymnasiepoäng (motsvarande) samt rätt att påbörja undervisningen inom tre till sex månader samt
- att staten ersätter kommunerna för denna vuxenutbildningsreform genom att tillföra medel till det generella statsbidrags- och utjämningsystemet.

För att ytterligare förstärka individens rätt anser Kunskapslyftskommittén att de förslagna rättigheterna för vuxna medborgare kopplade med skyldigheter för kommunerna ska vara noggrant preciserad både vad gäller innehåll och förutsättningar. Preciseringarna bör – utöver rätten till gymnasiala studier – bland annat även avse kommunernas skyldighet

- att erbjuda vägledning och validering av den vuxnes reella kompetens,
- att upprätta individuell studieplan,
- att vid behov ge den studerandes studiehandledning och stödundervisning samt
- att vid behov ge den studerande särskilt stöd.

Vägledning och validering

I Kunskapsbygget blir vägledningen än mer betydelsefull än tidigare. 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 individuella hinder i form av bundenhet till ort, ovilja att utöka 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. Kunskapslyftskommittén anser att den process som utgör vägledning är synnerligen angelägen.

Rätten till vägledning bör enligt kommitténs uppfattning också inkludera rätten till validering, en värdering av den vuxnes reella kompetens. Att validera reell kompetens till formell behörighet ger ekonomiska fördelar för såväl den enskilde som för samhället. Ett väl utvecklat valideringsarbete minskar också kommunernas kostnader.

Kommittén föreslår att regeringen i förordning reglerar kommunernas skyldighet att erbjuda alla intresserade rätt till kontinuerlig vägledning och rätt till validering.

Studiehandledning och stödundervisning

Utöver den undervisning som ges samtliga studerande i kurser av olika slag (motsvarande) behöver många studerande ytterligare stödjande insatser, exempelvis studiehandledning och stödundervisning. Med studiehandledning avser Kunskapslyftskommittén

- dels information om undervisningens innehåll och uppläggning före studiernas början,
- dels handledning av vuxna som studerar en kurs i ett ämne på egen hand.

Vissa studerande i kommunal utbildning för vuxna kan behöva stöd i en eller annan form – ibland kortvarigt, exempelvis efter en tids sjukdom – ibland långsiktigt för exempelvis en person med vissa inlärningssvårigheter. Förordningen om kommunal vuxenutbildning (SFS 1992:403, KomvuxF) föreskriver om sådant stöd i 2 kap 12 §:

Elever som inte når ett godtagbart studieresultat bör ges möjlighet till utökad studievägledning och till stödundervisning under en begränsad tid.

Förordningstexten innebär oklarheter som inte är önskvärda. Möjlighet till stödundervisning bör enligt förordningstexten endast ges elev som inte når ett godtagbart studieresultat och under en begränsad tid. Vad begreppen ”godtagbart studieresultat” och ”en begränsad tid” innebär avgörs lokalt. Detta resulterar i olika bedömningar och att möjligheterna till stöd i vissa fall ges till alltför få deltagare och upphör alltför tidigt. Motsvarande föreskrifter för gymnasieskolans elever – vilka på denna punkt tidigare var likalydande med föreskrifterna i Förordningen om kommunal vuxenutbildning – har därför ändrats och har numera följande lydelse (SFS 1992:394, 8 kap 1 §):

En elev skall ges stödundervisning om det kan befaras att eleven inte kommer att nå de kunskapsmål som anges i kursplanerna eller om eleven av andra skäl behöver särskilt stöd.

I denna förordningstext regleras oklarheterna. Istället för att relatera behovet till begreppet ”godtagbart studieresultat” relaterar Gymnasieförordningen det till de kunskapsmål som anges i kursplanerna. Formuleringen ”under kortare tid” har tagits bort.

Rätten till stöd har tidigare varit tidsbegränsad för studerande i såväl kommunal utbildning för vuxna som i gymnasieskolan. För studerande i gymnasieskolan har den nu alltså förstärkts till att utgå så länge behov finns (SFS 1992:394, 8 kap 1 §).

Kunskapslyftskommittén föreslår att regeringen i förordning föreskriver att den studerande i kommunal utbildning för vuxna så länge behov finns ska ha rätt till studiehandledning och stödundervisning.

Om den studerande bedöms inte kunna följa kursen kan han/hon skiljas från den i annan ordning.

Studerande i behov av särskilt stöd

I Kunskapslyftskommitténs förra betänkande, SOU 1999:39, skrev kommittén – med anledning av Funkiskommitténs förslag om att skyldighet att upprätta åtgärdsprogram bör införas inom alla skolformer för barn och ungdomar – att det kan finnas skäl att överväga en motsvarande skyldighet att upprätta åtgärdsprogram inom den kommunala utbildningen för vuxna. Kommittén tog inte ställning i denna fråga utan valde att invänta regeringens proposition med anledning av Funkiskommittén.

Regeringen ställde sig bakom Funkiskommitténs förslag och anger i proposition 1998/99:105 att den avser att införa bestämmelser om åtgärdsprogram inom särskolan och gymnasieskolan. Därefter har även riksdagen ställt sig bakom förslaget. Detta har dock ännu inte kommit till uttryck i förordningsändringar.

För att närmare beskriva hur kravet på att upprätta åtgärdsprogram kan komma att utformas redovisas därför regeringens avsikter med att införa bestämmelser om åtgärdsprogram nedan, så som de formulerades i propositionen.

Åtgärdsprogrammet ska, enligt propositionen, omfatta elevens hela skolsituation och innebär därigenom att hela organisationen av skolverksamheten berörs. Avsikten är att stödja en medveten planering och utvärdering av de särskilda stödåtgärderna. Av åtgärdsprogrammet bör framgå vad man vill söka åstadkomma samt med vilka medel och metoder man vill arbeta. Eleven bör ges en aktiv roll vid analysen av skolsvårigheterna samt vid utformningen och genomförandet av programmet.

Rektor bör ha det grundläggande ansvaret för åtgärdsprogrammet men elevernas och vårdnadshavarnas ställning bör stärkas genom att de ges möjlighet att ta initiativ till arbetet med åtgärdsprogram.

Inom den kommunala utbildningen för vuxna är det naturligt att planeringen av den studerandes utbildningssituation sker inom ramen för den individuella studieplanen. När det gäller studerande i behov av särskilt stöd är den individuella studieplanen ett särskilt viktigt verktyg för en genomtänkt och högkvalitativ utbildning.

Läroplanen för de frivilliga skolformerna (Lpf 94) anger att en individuell studieplan ska finnas för varje studerande. Detta regleras även i Förordning (1998:276) om statligt stöd till särskilda satsningar på utbildning av vuxna där det som ett villkor för statsbidraget anges att

Utbildningsverksamheten ska planeras och anordnas så att utbildningens inriktning och omfattning kan bestämmas med utgångspunkt i de studerandes önskemål, behov och förutsättningar. Den skall medverka till att stärka deras ställning på arbetsmarknaden eller ge möjlighet till vidare studier.

För varje studerande ska det i samråd med den studerande upprättas en individuell studieplan. Om det behövs, skall studieplanen revideras under utbildningen.

Förordningen och läroplanen tydliggör kommunens ansvar för att upprätta en individuell studieplan. Den säger dock inget närmare om vad denna skyldighet består i. För studerande i behov av särskilt stöd, med eller utan funktionsnedsättningar, är det särskilt viktigt att en gedigen studieplan upprättas. Kommittén har tidigare uttryckt sin mening att kommunernas skyldighet att upprätta individuella studieplaner bör tydligas.

När det gäller studerande i behov av särskilt stöd finns skäl att ytterligare stärka individens ställning gentemot utbildningsanordnaren inom ramen för en *fördjupad individuell studieplan*. Utgångspunkten för planen är ett på förhand specificerat kunskapsmål där planen ses som en överenskommelse mellan den studerande och skolan. Den studerande bör veta vilket ansvar som vilar på honom eller henne samt vilka krav som kan ställas på utbildningsanordnaren.

Förutom mål och delmål för studierna samt individuell studieuppläggning bör den fördjupade studieplanen tydliggöra vilka särskilda stödinsatser eller särskilda anpassningar den studerande kan behöva för att de uppsatta målen ska nås. Individens ansvar liksom anordnarens ansvar bör klargöras inför utbildningens genomförande.

Förutom eventuell stödundervisning bör den fördjupade individuella studieplanen i förekommande fall innehålla en uppskattning av andra stödinsatser som en funktionsnedsättning kan ge upphov till. Sådana stödinsatser kan avse dels hjälpmedel, läromedel, elevassistenter, dels speciella omständigheter vid sidan av själva undervisningssituationen (resor till och från skolan, uppehålle under studierna m.m.).

I vissa fall ligger ansvaret för att tillhandahålla särskilt stöd hos annan huvudman än hos utbildningsanordnaren. Ansvaret för att ta nödvändiga kontakter delas då mellan utbildningsanordnaren och den studerande.

Kunskapslyftskommittén föreslår att kommunernas skyldighet att upprätta fördjupade individuella studieplaner förtydligas genom att regeringen anger i Förordningen om kommunal vuxenutbildning att studerande i behov av särskilt stöd ges rätt till en fördjupad individuell studieplan som tydliggör hur behovet av särskilda stödinsatser eller särskilda anpassningar ska tillgodoses.

Kunskapslyftskommittén anser att bedömningen av huruvida en fördjupad individuell studieplan ska upprättas bör ligga på den studerande. Denna bedömning kan naturligtvis göras tillsammans med vägledare och annan personal vid skolan. Beslutet bör dock alltid den vuxne själv ansvara för.

Inom barn- och ungdomsutbildningen är det rektors bedömning som avgör huruvida åtgärdsprogram bör upprättas eller ej. Kunskapslyftskommittén anser inte att de regler som idag gäller för upprättande av åtgärdsprogram inom barn- och ungdomsskolan bör införas inom vuxenutbildningen, trots att insatserna till sin karaktär i vissa fall kan överensstämma.

Kunskapslyftskommittén bedömer att den individuella studieplanen – med de preciseringar av planens innehåll som kommittén föreslår – utgör en tillräcklig planeringsgrund för det särskilda stöd och de särskilda anpassningar som kan krävas för en väl fungerande utbildningssituation.

Förutom stödundervisning kan särskilda insatser behövas i anslutning till utbildningens genomförande för att den studerande ska kunna utnyttja rätten till utbildning. Det kan exempelvis handla om att

- ge lärare fort- och vidareutbildning i specialpedagogiska frågor,
- samverka med andra huvudmän (landsting, Försäkringskassan, Ams),
- ta ansvar för att den studerande får tillgång till hjälpmedel,
- anpassa den fysiska tillgängligheten i skolbyggnaden samt
- erbjuda fungerande resor till och från utbildningen (färdtjänst).

Sammantaget handlar det om att ställa krav på kommunerna att erbjuda de studerande goda förutsättningar för lärande i vuxen ålder utifrån olika förutsättningar och behov.

9.2.5 Garanterad mångfald avseende utbud och pedagogik i kombination med statliga medel till det generella statsbidrags- och utjämningsystemet

En garanterad rätt till gymnasial utbildning måste också garantera mångfald avseende utbud och pedagogik. Detta kan ske på olika sätt, exempelvis genom

- att den vuxna – liksom ungdomarna i gymnasieskolan – ges rätt att välja vilka kurser man vill ska ingå i det egna studieprogrammet,
- att kommunerna upphandlar sådan utbildning man inte själv vill eller kan anordna och
- att möjliggöra friskolor för vuxenutbildningen – fristående vuxenutbildningsenheter. Frågan om friskolor behandlas av kommittén i kapitel 15.

Rätt till val inom hela det gymnasiala utbudet

Eftersom det är den studerandes önskemål och behov som ska beaktas bör rätten till studier på gymnasial nivå omfatta samtliga nationella kurser – alltså även samtliga kurser inom de olika yrkesområden som finns på denna nivå. Detta innebär vissa problem för de små kommunerna, som inte kan erbjuda all gymnasial utbildning. Problemet är dock inte unikt. Samma problem finns för ungdomar i gymnasieskolan. Problemet bör också lösas på samma sätt, det vill säga med en rätt för den vuxne att få studera där kurserna finns, om de inte finns i hemkommunen eller i samverkansområdet. Detta låter sig dock lätt sägas – geografiska avstånd kan effektivt stoppa många vuxenas möjligheter – liksom extra kostnader för exempelvis resor och dubbelt boende. Regional planering kan dock vara ett sätt att lösa dessa problem, flexibelt lärande i kombination med arbetsplatsförlagd utbildning ett annat. Distansutbildning/flexibel utbildning kan också lösa vissa tillgänglighetsproblem.

Kommunerna är enligt Skollag och Förordningen om kommunal vuxenutbildning idag skyldiga att betala interkommunal ersättning för studerande som deltar i grundläggande vuxenutbildning i annan kommun samt för studerande på vissa platser i riksrekryterande påbyggnadsutbildningar. Anordnarkommunen bestämmer själv ersättningsbeloppet. Därutöver finns frivilliga överenskommelser om ersättningsbelopp vid studier på gymnasial nivå – framför allt inom projektet Kunskapslyftet. Vanligtvis finns då tre olika ersättningsnivåer; ersättning per gymnasiepoäng för

1. allmänna kurser (i huvudsak motsvarande kurser inom naturvetenskaps- och samhällsvetenskapsprogrammen),
2. kurser inom olika yrkesområden, där större investeringar ej krävs (billigare yrkeskurser) samt
3. kurser inom olika yrkesområden där större investeringar och/eller hög lärartäthet krävs (dyra yrkeskurser).

Om frivilliga överenskommelser avseende interkommunal ersättning inte kan uppnås, så kan regeringen exempelvis i bilaga till Förordningen om kommunal vuxenutbildning ange beloppet per studerande och gymnasiepoäng för respektive kostnadsgrupp. Så har frågan om interkommunal ersättning lösts för friskolor på gymnasial nivå.

Kunskapslyftskommittén föreslår att rätten till studier på gymnasial nivå innebär att den studerande har rätt att välja bland samtliga nationella kurser – alltså även samtliga kurser inom de olika yrkesområden som finns på denna nivå. Om kommunen eller samverkansområdet inte kan erbjuda kursen, så har den sökande rätt att välja att gå sin utbildning på annan ort och hemkommunen skyldighet att betala anordnarkommunen dennes kostnader (interkommunal ersättning).

Rätten att erhålla utbildning på gymnasial nivå kan som Kunskapslyftskommittén ser det inte avse rätt att erhålla utbildningen på en viss tid på dagen eller på ett särskilt sätt. Viktigt är emellertid att utbildningen håller hög kvalitet. Det torde enligt kommitténs uppfattning åvila Skolverket att bedöma detta.

Kunskapslyftskommittén föreslår att kommunernas skyldighet att erbjuda utbildning avser utbildning på dag- och/eller kvällstid samt utbildning i ett system av flexibelt lärande där exempelvis även distansutbildning och webbaserat lärande med kvalitet kan ingå.

Mångfald i utbud och metoder

Kunskapslyftskommittén kan konstatera att utbudet i kommunerna under projektet Kunskapslyftet har utvecklats. Det beror dels på att kommunerna har utvidgat sitt utbud till att också omfatta kurser inom olika yrkesområden, dels på att de olika entreprenörer som kommunerna

upphandlat utbildning från i stor utsträckning just utvecklade yrkesinriktade utbildningar.

Den mångfald av utbildningsanordnare som varit verksamma i kommunal vuxenutbildning har inte bara breddat utbudet av kurser. De olika anordnarna har också breddat utbudet av vuxenpedagogiska arbetssätt i vuxenutbildningen.

Kunskapslyftskommittén anser att denna utveckling har varit till medborgarnas fördel och förutsätter att kommunerna fortsätter att utnyttja mångfalden av anordnare inom vuxenutbildningen. På så sätt stärks individens möjligheter att utifrån egna behov, intressen och förutsättningar kunna välja dels inom ett brett utbud av kurser och ämnen, dels olika arbetssätt och arbetsformer.

Mål, uppföljning, utvärdering och tillsyn

Kunskapslyftskommitténs förslag innebär att kommunernas skyldigheter att erbjuda utbildning på gymnasial nivå för vuxna regleras. Förslagen ger också alla vuxna möjlighet till slutbetyg/samlat dokument för grundläggande behörighet på universitet och högskolor samt till fortsatta studier inom yrkesområdet i form av exempelvis kvalificerad yrkesutbildning. Det ger också alla möjlighet endera till en bred yrkesförberedande utbildning eller en breddad/fördjupad grundutbildning på individualyrkesnivå.

Det ställer större krav på myndighetens uppföljning, utvärdering och tillsyn. Det ställer givetvis också krav på motsvarande aktiviteter på kommunal nivå – i klassrummet (motsvarande), på skolenheten och på kommunal nivå.

Uppföljning och utvärdering samt tillsyn ställer också krav på mål som dels pekar ut färdriktningen, dels anger konkreta mål. Kunskapslyftskommittén lämnar därför förslag till särskilda mål för kommunal vuxenutbildning (se kapitel 15). Utifrån de mål som sedan riksdag och regering fastställer är det viktigt att man på kommunal nivå – exempelvis i kommunens skolplan, enhetens utvecklingsplan och arbetslagets arbetsplan – anger hur de nationella målen ska konkretiseras och brytas ner i den egna kommunen.

9.2.6 Kunskapsbygge i folkhögskolan

Bakgrund

Folkhögskolorna har enligt bestämmelserna i en egen Förordning (SFS 1996:1397) om statsbidrag för en särskild utbildningsinsats inom folkhögskolan möjlighet att utnyttja cirka 10 000 helårsplatser för utbildningar i Kunskapslyftet utöver det reguljära utbudet.

Rolf Lander och Monica Larsson visar i sina rapporter (Lander & Larsson, 1999 respektive 2000) att folkhögskolornas deltagare i Kunskapslyftet över lag är mycket nöjda med sin utbildning. Landstingen har de deltagare som är mest nöjda med studievägledningen, därefter kommer folkhögskolorna. Användningen av individuella utbildningsplaner varierar också med anordnare. Högst är den på folkhögskolorna.

Folkhögskolorna har klart bättre siffror än andra huvudmän när det gäller social integration, lärarförklaringar, stimulans till självständigt arbete, återkoppling, inflytande och stöd. Något förvånande är de sämst på att ta vara på deltagarnas tidigare erfarenheter.

Skillnaderna i utfall mellan anordnare och huvudmän är enligt den ovan nämnda utvärderingen inte så stora när det gäller deltagarnas global tillfredsställelse. Folkhögskolornas (och studieförbundens) deltagare är minst nöjda.

Folkhögskolornas deltagare är i den andra omgången inte lika inriktade på att åstadkomma förändringar i sin arbetsmarknadskarriär som andra grupper. De är däremot mer inriktade på fortsatta studier.

Problemställning

När statsbidraget till kommunerna för projektet Kunskapslyftet upphör 30 juni 2002, så upphör givetvis också statsbidraget till den särskilda utbildningsinsatsen inom folkhögskolorna.

Kunskapslyftskommittén har i detta kapitel förslagit en garanti för vuxna att få läsa upp till gymnasial nivå – då definierat som högst 2 000 gymnasiepoäng. För detta ska kommunen ha huvudansvaret. Den fråga som då blir aktuell är vad som ska hända med folkhögskolornas särskilda medel. Ska dessa dras in och kommunerna uppmuntras att fortsättningsvis köpa platser av folkhögskolornas på samma sätt som man vill uppmuntra kommunerna att köpa platser från andra utbildningsanordnare – beroende av människors önskemål och behov? Ska folkhögskolorna istället även fortsättningsvis ha en särskild tilldelning?

Förslag

Folkhögskolorna har – som visats ovan – hittills väl motsvarat de förväntningar som ställdes på dem när det gäller Kunskapslyftet.

Kunskapslyftskommittén föreslår att det även fortsättningsvis ska utgå särskilda medel specifikt till folkhögskolorna för utbildningar som motsvarar grundläggande och gymnasial nivå (1-, 2- och 3-åriga allmänna kurser) och som ger grundläggande behörighet för fortsatta studier på universitet och högskolor

9.3 Genomförande av reformen

Det nuvarande projektet Kunskapslyftet ska enligt Kunskapslyftskommitténs ersättas av en utökad garanti för vuxna till utbildning på gymnasial nivå. Den föreslagna reformen är omfattande och kräver viss tid för nya beslut, eventuell kontrollstation avseende övergången från statsbidrag till statliga medel i det generella statsbidrags- och utjämningsystemet, etc. Det är också angeläget att undvika alltför stor ryckighet i den kommunala organisationen. En övergångsperiod från projektet Kunskapslyftet till den nya vuxenutbildningsreformen behövs därför.

Kunskapslyftskommittén föreslår en övergångsperiod om högst fem år med stegvis förändring.

Flera skäl talar för en stegvis förändring:

- Beslut, regeländringar och planering tar tid. Det gäller
 - arbete efter riksdagsbeslut med att ta fram nya/reviderade lagar och/eller förordningar samt
 - arbetet i kommunerna med att bygga upp en organisation som ska svara upp mot den nya vuxenutbildningsreformen.
- Behov av att utveckla en långsiktig utbildningsvolym och att fasa samman den med nuvarande organisation.
- Behovet av en övergångsperiod torde också kunna motiveras av att den expertgrupp som ska se över det generella statsbidrags- och utjämningsystemet bör få tid på sig att föreslå lämpliga variabler i kostnadsutjämningsdelen av detta system för att undvika att vissa kommuner får ökade kostnader som inte motsvaras av jämförbara intäkter.

9.4 Bedömningar, volym och kostnader

9.4.1 Bedömningar

Kunskapslyftskommittén har konstaterat att en treårig gymnasial utbildning på många sätt är ett grundkrav både för arbete och vidare studier och därför kan ses som en grundutbildning – av karaktären en medborgerlig rättighet. Kommittén föreslår därför en garanti för individen till en sådan gymnasieutbildning och att kommunerna bör åläggas en skyldighet att erbjuda kommuninnevånarna utbildning upp till denna nivå (se avsnitt 9.2). Eftersom en stor andel av befolkningen saknar denna nivå finns det ett utbildningsbehov som måste tillfredsställas.

I bedömningen av volym och kostnader för den framtida vuxenutbildningen inklusive ett förlängt Kunskapslyft måste man ta i beaktande de sakförhållanden och de resonemang som presenterats i kapitel 4 och kapitel 6.

I kapitel 4 konstaterar Kunskapslyftskommittén att Sverige i ett internationellt perspektiv ligger väl till på flera utbildningspolitiska områden. Deltagandet i personalutbildning och kompetensutveckling är högt. Vi har inte samma problem som många andra länder när det gäller kompetensutveckling för kortutbildade, snarare har vi ett generellt högt deltagande i formell och icke-formell utbildning. Sverige investerar redan mycket i kunskap – i förhållande till BNP investerar vi mest inom hela OECD. Vi tillhör den bättre tredjedelen i OECD vad gäller andel av befolkningen och arbetskraften utan gymnasieutbildning. Till skillnad från i andra OECD-länder ges också mycket ”vuxenutbildning” i den svenska högskolan. Studiedeltagandet är totalt sett bland de högsta i världen.

Samtidigt är arbetslösheten på väg ner och risker för arbetskraftsbrist har noterats. Dock kommer arbetslösheten inte att gå ner så snabbt utan det ovanliga kan inträffa att vi samtidigt får uppleva både arbetskraftsbrist och arbetslöshet. Detta leder till att man måste göra den svåra avvägningen av intagningsvolymen så att den befinner sig i överensstämmelse både med arbetsmarknadens behov och individernas önskemål. En i förhållande till dagens läge konstant volym av vuxenutbildning riskerar att inte stå i överensstämmelse med individernas behov och skulle kunna förstärka tendenserna till arbetskraftsbrist.

De prognoser som SCB gjort i samband med Långtidsutredningen visar att det på arbetsmarknaden kan komma att handla om balans mellan utbud och efterfrågan på gymnasialt och eftergymnasialt utbildade,

men överskott i utbudet på grundskoleutbildade. Någon ökande efterfrågan på dessa utbildningsnivåer kan man inte se i dessa prognoser.

I kapitel 6 visar prognosberäkningarna att med Kunskapslyftet har gruppen i befolkningen utan treårigt gymnasium i åldern 25–54 år minskat från knappt 2 miljoner till 1,6 miljoner mellan åren 1998 och 2002. Med en framtida volym på vuxenutbildningen motsvarande ett halverat Kunskapslyft skulle antalet personer i befolkningen i gruppen 25–55 år utan treårig gymnasieutbildning minska med drygt 900 000 till ca 760 000 personer mellan åren 2002 och 2015. Av detta står vuxenutbildningen för ca 300 000 personer. Med andra ingångsvärden i kalkylen, t.ex. att en högre andel av deltagarna kunde göra ett utbildningsnivålyft eller en gymnasieskola med färre elever utan slutbetyg, skulle gruppen som saknar längre gymnasieutbildning kunna bli ännu mindre.

En annan viktig del i bedömningarna är det faktum att inte alla som deltar i vuxenutbildning genomgår så mycket utbildning att ett utbildningsnivålyft kommer till stånd. Det handlar alltså om den stora bruttovolym av deltagare som måste delta i vuxenutbildning för att en viss nettovolym ska lyfta sig ur gruppen kortutbildade. Många studerande går t.ex. endast kortare kurser, avbryter utbildningen eller kompletteringsläser utan att komma upp till en nivå motsvarande en treårig gymnasieutbildning och därmed minska gruppen kortutbildade.

De beräkningar som hittills studerats anger att omkring 1,5 miljoner personer måste delta i vuxenutbildning under de prognostiserade åren (2002–2015) för att man ska nå den beräknade minskningen. Detta måste anses vara en tämligen stor grupp människor att rekrytera och hantera. Att få ännu fler att göra ett utbildningsnivålyft skulle därför innebära en ännu högre bruttovolym deltagare allt annat lika.

Den tredje delen i kapitel 6 som kan påverka bedömningen av behov och dimensionering är den efterfrågepotential som Kunskapslyftskommittén beskrivit. Svaren, utifrån den riksrepresentativa enkäten, visar att det totalt i hela befolkningen 1998 var ca 420 000 personer som var starkt eller mindre starkt intresserade av att delta i vuxenutbildning. I förhållande till den volym som dagens vuxenutbildning utgör är redan detta ett ansevärt antal. För att upprätthålla dagens volym inom vuxenutbildningen krävs dessutom att i stort sett alla dessa skulle kunna rekryteras. Även med en minskad volym efter 2002 krävs det stora rekryteringsinsatser för att de som bäst behöver utbildningen ska ges möjlighet att ta del av den.

Argumenten för en minskning av volymen i förhållande till dagens läge är således flera. Samtidigt är utbildningsbehovet stort och argumenten för en omfattande vuxenutbildning starka.

Både en högre utbildningsnivå och en stor andel av de arbetslösa i utbildning ger positiva samhällsekonomiska effekter. Mot bakgrund av iakttagelser från olika håll drar Kunskapslyftskommittén slutsatsen att det är samhällsekonomiskt lönsamt med en stor utbildningsvolym inom vuxenutbildningen.

Sammantaget leder detta till att Kunskapslyftskommittén bedömer att en dimensionering av den framtida vuxenutbildningen motsvarande 65 000 helårsplatser, utöver redan befintlig basorganisation, är en rimlig och nödvändig nivå.

Kunskapslyftskommittén föreslår att dimensioneringen av det framtida Kunskapslyftet, uppgår till sammanlagt 65 000 helårsplatser.

Den volym som Kunskapslyftskommittén här fastställt måste ses som en bedömning av en rimlig nivå för den närmast överblickbara framtiden. Beroende på yttre faktorer, som t.ex. den internationella utvecklingen, den internationella konkurrenskraften eller förändrade krav på befolkningens utbildningsnivå kan dessa bedömningar komma att behöva ändras. Avstämningar, som ständigt rättar in volymen efter både interna och externa behov, bör därför göras kontinuerligt.

Kunskapslyftskommittén noterar även att stora grupper i befolkningen med stora utbildningsbehov i samband med Kunskapslyftet fått reella möjligheter till utbildning. Dessa grupper kan i många avseenden definieras som de första förhållandevis mer lättrekryterade och studieintresserade grupperna. Kvar i befolkningen med en kort utbildning finns grupper som kan definieras som betydligt svårare att motivera till studier. Samtidigt som Kunskapslyftskommittén utgår från att gymnasieskolans studieresultat förbättras så att behovet av vuxenutbildning minskar, menar kommittén att det är en stor utmaning att försöka få in denna mindre studieintresserade grupp i vuxenutbildning. Kunskapslyftskommittén menar att den volym som ovan fastställts är ett ambitiöst projekt och kommittén är fullt medveten om att rekryteringen av dessa inte kommer att gå av sig själv.

Kunskapslyftskommittén ser de kostnader som är förknippade med ett fortsatt Kunskapslyft som en oundgänglig insats för att tillgodose de långsiktiga volym- och kvalitetskraven på ett framtida livslångt lärande.

Naturligtvis hänger frågorna om den framtida vuxenutbildningen, rekryteringen och volymen samman med hur studiefinansieringen ordnas. En ordnad ekonomi under studierna är ett viktigt led till ett reellt livslångt lärande. Om det ska bli verklighet måste det till ett kraftfullt och generöst studiestöd, men till studiefinansieringsfrågorna återkommer vi i kapitel 10.

9.4.2 Kostnader för reformen i kommunerna och i folkhögskolan

Kostnaderna för den vuxenutbildningsvolym som finns inom basorganisationen både inom kommunal vuxenutbildning och inom folkhögskolan antas finansieras som tidigare och inkluderas inte i den här kostnadsberäkningen. Här beräknas kostnaderna för platserna i det nya Kunskapsbygget.

För att kunna definiera den totala volym, i antalet helårsplatser inom den framtida vuxenutbildningen, som är aktuell efter 2002 bör vi först definiera vad som i dag är Kunskapslyftsplatser. I Kunskapslyftets platser ingår tre olika delar; platserna till den kommunala gymnasiala vuxenutbildningen och platserna till den kommunala grundläggande vuxenutbildningen samt de 10 000 platser till folkhögskolorna som fördelas av Folkbildningsrådet. Totalt har regeringen i budgetpropositionen för 2000 fördelat 101 913 årsstudieplatser till kommunerna varav 5 000 platser ska gå till grundläggande kommunal vuxenutbildning. Sammantaget summerar det till knappt 112 000 årsstudieplatser.

De 5 000 platser som tilldelats kommunerna för grundläggande utbildning var initialt en åtgärd för att kompensera kommuner med låg utbildningsnivå för extra utbildningskostnader i samband med höjning av invånarnas utbildningsnivå. Skyldigheten att ge grundläggande utbildning ingick i uppgörelsen om decentraliseringen av utbildning till kommunerna. Vissa kommuner blev dock inte helt kompenserade och därför tillskötts extra pengar i form av de 5 000 grundskoleplatserna.

För att få statsbidrag till den grundläggande vuxenutbildningen måste kommunerna själva finansiera grundläggande utbildning motsvarande deras respektive basorganisation. Utöver basorganisationen måste kommunerna dessutom finansiera ytterligare en volym motsvarande 10 procent av respektive basorganisation. Därefter kan kommunerna ansöka om stöd för en volym som motsvarar högst 50 procent av respektive basorganisation.

Kunskapslyftskommittén gör den samlade bedömningen att de kommuner som fortfarande har en låg utbildningsnivå och därmed ett stort behov av extra resurser till grundläggande utbildning även fortsättningsvis bör få del av de 5 000 platser som hittills funnits inom ramen för Kunskapslyftet. Ambitionsnivån i Kunskapslyftet och det nya i Kunskapsbygget ligger högre än tidigare uppgörelse. Det handlar således inte om att kommunerna skulle ersättas två gånger för samma utbildningsplatser.

Det vore naturligt att – i parallellitet med volymförslagen till kommunerna – föreslå en minskning av det fortsatta statsbidraget även för

folkhögskolornas platser. Folkhögskolorna visar dock upp sådana positiva resultat av den nuvarande satsningen att en med nuvarande förhållande jämförbar volym även fortsättningsvis kan försvaras.

Den nivå som Kunskapslyftskommittén anser vara rimlig med tanke på det som anförts i tidigare avsnitt summerar totalt till 65 000 helårsplatser. Uppdelat på utbildningsnivåer innebär detta att den gymnasiala delen av dagens Kunskapslyft minskas från knappt 97 000 till 50 000 årsstudieplatser. Kunskapslyftskommittén har också bedömt det vara rimligt att både de 5 000 platserna som kommunerna fått för grundläggande vuxenutbildning samt de 10 000 platser som Folkbildaingsrådet haft att fördela på folkhögskolorna kvarstår.

Kunskapslyftskommittén föreslår att det nya Kunskapsbygget dimensioneras till totalt 65 000 helårsplatser, där 50 000 platser avses för gymnasial vuxenutbildning, 5 000 platser kvarstår till grundläggande utbildning och där 10 000 platser även fortsättningsvis tilldelas folkhögskolorna.

Platserna på gymnasial nivå utgörs av allmänna kurser och yrkeskurser vilka har olika ersättningsnivå. Genomsnittskommunens reella kostnader per helårsplats i gymnasial utbildning i Kunskapslyftet för tidsperioden hösten 1997 till och med hösten 1998 var för allmänna kurser 29 100 och för yrkesinriktade kurser 35 500 kr. För grundläggande vuxenutbildning var motsvarande kostnader 30 100 kr per helårsplats (Statskontoret, 1999c). Fördelningen mellan yrkes- och allmänna kurser har sedan hösten 1997 legat kring 40 procent (som andel av heltidsplatserna) för allmänna och 60 procent för yrkeskurser (Skolverket, 1999). Vi antar här att fördelningen blir den samma även fortsättningsvis.

När det gäller beräkningen av kostnaden för *folkhögskolornas* 10 000 platser i Kunskapslyftet kan man utgå från anslaget för 2000 enligt Regleringsbrevet, 99-12-16, anslaget L 1, anslagspost 2, där regeringen anslår ca 387 miljoner kr som statsbidrag till särskild utbildningsinsats inom folkhögskolan. Vi har i kostnadssummeringen antagit att samma summa kommer att gälla för tiden efter 2002.

Tabellen visar att platserna i ett fortsatt, men minskat Kunskapslyft efter 2002 kan beräknas uppgå till knappt 2 200 miljoner kr.

Tabell 9.1 Kostnader för platserna i det framtida Kunskapslyftet

Kurstyp	Helårsstuderande	Styckkostnad	Summa, mkr, ca
Allmän	20 000	29 100	582
Yrkes-	30 000	35 500	1 065
Grundläggande	5 000	30 100	150
Folkhögskolan	10 000	-	387
Totalt	65 000		2 184

Källa: Folkbildningsrådet, 2000, Årsredovisning 1999, Stockholm, Skolverket, 1999, Två år med Kunskapslyftet i den kommunala vuxenutbildningen, Delrapport 5, Dnr 97:1646, Stockholm. Statskontoret, 1999, Hur mycket kostar Kunskapslyftet? – en analys av kommunernas kostnader och bidrag, 1999:18,

Dynamiska effekter

Förutom de effekter av en reformering av vuxenutbildningen som går att förutse och beräkna finns det en del s.k. dynamiska effekter, eller effekter som kommer av beteendeförändringar hos individer på grund av förändrade villkor, regelverk eller dimensioneringsändringar. Dessa effekter är alltid svåra att beräkna och de kan påverka kostnaderna både i positiv och negativ riktning. Här berörs kort vissa av dessa s.k. dynamiska effekter.

Kunskapslyftskommitténs förslag kan innebära vissa besparingar. Utbildning är alltid en lönsam investering både för individ, stat och kommun, särskilt på sikt.

Många av Kunskapslyftskommitténs förslag kommer också att påverka andra politikområden. På många sätt har t.ex. kopplingen mellan kostnaderna för arbetslöshet respektive vuxenutbildning lett till att insatser på utbildning inneburit minskade kostnader för arbetsmarknadspolitiken. Till exempel kan kostnaderna för det av Kunskapslyftskommittén i kap 10 föreslagna s.k. UBS2 i stor utsträckning motsvaras av kostnadsminskningar i arbetslöshetsförsäkringen. Mycket talar därför för att det kommer att handla om kostnadsbesparingar för arbetsmarknadsutbildning då arbetslösa istället studerar inom t.ex. kommunal vuxenutbildning. Dock får man räkna med att denna effekt inte kan ge utslag fullt ut eftersom hänsyn måste tas till s.k. inströmningseffekter, där ett ökat antal nyregistrerade arbetslösa skulle kunna leda till ökade kostnader för arbetsmarknadspolitiken.

Ett ökat krav på omfattningen av det kursutbud som kommunerna ska erbjuda sina invånare kan innebära en ökad omfattning av kommu-

nalförbund där samverkansfördelar minskar respektive kommuns kostnader.

Det kan med visst fog samtidigt hävdas att en reformering av vuxenutbildning kan leda till fördyringar av olika anledningar.

De kvalitetshöjningar som Kunskapslyftskommittén föreslår på olika områden kan leda till ökade kostnader.

En framgångsrik rekrytering som leder till att mindre studievana grupper tar steget in i vuxenutbildningen kan också innebära kostnadsökningar.

Om rekryteringen leder till att individer går från att vara tillgängliga på arbetsmarknaden till att delta i utbildning kan det betyda en minskning av arbetskraftsdeltagandet vilket kan innebära vissa kortsiktiga merkostnader för samhället.

Kostnadsberäkningar av de ambitionshöjningar som Kunskapslyftskommittén föreslår redovisas i avsnitt 9.4.3.

I förhållande till dagens anslag

I budgetpropositionen för år 2000 (prop 1999/2000:1), Utgiftsområde 16, anslag A 15 anges att anslaget till särskilda utbildningsinsatser för vuxna för 1999 ligger på ca 4 500 miljoner kr. För 2000 har regeringen föreslagit ett anslag på 4 310 miljoner kr och för åren 2001 och 2002 har regeringen beräknat att anslå 4 520 respektive 4 120 miljoner kr.

Att beräkna skillnaden mellan dagens anslag och kostnaderna för ett framtida halverat Kunskapslyft är vanskligt. I anslaget A 15 ingår bl.a. medel för Kvalificerad yrkesutbildning, KY, men inte för folkhögskolan vilket gör att siffrorna inte är helt jämförbara. Den statliga delen av helårskostnaden för en KY-plats ligger på 50 000 kr per plats vilket betyder att platskostnaden för KY uppgår till 600 miljoner kr vid en volym på 12 000 platser.

En nettokalkyl som inkluderar folkhögskolan, men exkluderar KY ser ut så här.

4 414 miljoner kr (hela A 15 anslaget brutto, genomsnitt åren 2000 och 2001) – 600 miljoner kr (platskostnad för KY) + 387 miljoner (de 10 000 folkhögskoleplatserna) = 4 201 miljoner kr.

Nettokostnaden för platserna i dagens Kunskapslyft skulle därför kunna beräknas till ca 4 200 miljoner kr.

Skillnaden mellan kostnaden för dagens Kunskapslyft och det framtida minskade kan således beräknas till ca 4 200 miljoner kr minus ca 2 200 miljoner kr vilket resulterar i en kostnadsminskning i förhållande till idag med ca 2 000 miljoner kr.

9.4.3 Övriga kostnader

Av övriga förslag i detta avsnitt krävs kostnadsberäkningar för förslagen att dels ge personer med utvecklingsstörning i sär vux med övriga vuxna jämförbar garanti till utbildning, dels utöka de studerandes möjligheter till individuell studie- och yrkesvägledning och validering samt till studiehandledning och stöd.

Särvux

Kunskapslyftskommittén uppskattade i sitt föregående betänkande (SOU 1999:39) antalet vuxna i behov av sär vux till cirka 45 000 personer i åldern 20–64 år. I sär vux deltar för närvarande knappt 5 000 personer drygt 2 timmar per vecka, vilket motsvarar drygt 400 helårsplatser. Därutöver deltar många vuxna i motsvarande utbildningar på ett antal folkhögskolor.

Andelen deltagare i den kommunala vuxenutbildningen låg på strax under 3 procent av befolkningen i åldrarna 20–64 år innan Kunskapslyftet påbörjades mot 4,4 procent för närvarande. Om målgruppen för sär vux kommer att delta i samma omfattning som impliceras av Kunskapslyftskommitténs förslag avseende befolkningen kan deltagandet i sär vux uppskattas till cirka 1 350 personer.

Kunskapslyftskommittén föreslår i kapitel 15 som målsättning för sär vux att den genomsnittliga studieaktiviteten utsträckt över en tioårsperiod bör öka till minst halvtid. Detta torde – om målet nås – innebära att knappt 700 helårsplatser skulle tas i anspråk. Av dessa utgör 300 helårsplatser en reell utökning.

Kostnaderna för en helårsplats i sär vux är svåra att beräkna utifrån nuvarande situation med drygt 2 undervisningstimmar per vecka i grupper om 2 personer. Beräkningarna utgår i stället från priset för en heltidsplats i svenskundervisning för invandrare (sfi). Gruppstorleken i sfi och en önskad gruppstorlek i sär vux torde ungefärligen överensstämma. Priset på en heltidsplats i sfi är 23 700 kronor (Skolverket, 1999).

Totalt torde alltså kostnaderna för denna sär vuxreform kunna uppskattas till cirka 7 miljoner kronor per år, när verksamheten är fullt utbyggd.

Individuell vägledning och validering

Kunskapslyftskommitténs förslag till individuell vägledning syftar dels till att den vuxne ska få bättre beslutsunderlag för sina beslut om studier och yrkesval. Därigenom undviks i större utsträckning felaktiga beslut om utbildnings- och yrkesval. Sannolikheten ökar för att den studerande börjar på rätt nivå i rätt ämne. Detta innebär såväl en samhällsekonomisk som individekonomisk besparing. Studie- och yrkesvägledningens uppgifter tydliggörs i förslaget. Lander och Larsson visar i sin rapport (Lander & Larsson, 2000) att i stort sett samtliga studerande nu har individuella studieplaner:

Under första kullens studietid fick dock cirka hälften sådana planer och ungefär 40 procent förklarade i enkäten att de fungerade bra. Under andra kullens studietid har 95 procent fått utbildningsplaner, vilket är en remarkabel förändring.

Kunskapslyftskommitténs förslag innebär alltså ett tydliggörande av krav och innehåll i individuell studieplan. Eftersom i praktiken alla studerande redan har en individuell studieplan torde tydliggörandet i sig inte medföra några utökade kostnader.

Kunskapslyftskommitténs förslag om rätt till validering – att få reell kompetens formaliserad i betyg, att bli inplacerad i kurs m.m. – är i sig ett besparingsförslag. Under projektet Kunskapslyftets tid har redan givits många exempel på hur deltagare klarat en treårig gymnasial utbildning på halva tiden genom att deras reella kompetens tagits till vara och erhållit formell status. Även i alla de fall, där den enskilde kan börja i redan pågående kurser eller rent av i kurser på högre nivå än hans/hennes formella betyg ger anledning förmoda, är besparingarna otvetydiga. Detta gäller såväl ur samhällsekonomisk som individekonomiskt perspektiv. Utbildningstiden minskar, studiestödsbehoven begränsas och den produktiva perioden i arbetslivet ökar.

Sammantaget torde väl genomförd individuell handledning och validering snarare utgöra en kostnadsminskning än en kostnadsökning i den kommunala budgeten.

Studiehandledning och stöd

Enligt föreskrifter i Förordning om kommunal vuxenutbildning (2 kap 12 §) bör elever som inte når ett godtagbart studieresultat ges möjlighet till utökad studievägledning och till stödundervisning under en begränsad tid. Kunskapslyftskommitténs förslag gäller alltså utökad studie-

handledning och utökad stöd. Detta förslag bör betraktas som en höjning av utbildningens kvalitet. Antalet avbrott beräknas minska liksom också längden av studierna, vilket i sig innebär minskade utbildningskostnader.

När kommunerna tidigare erhöll direkta statsbidrag för den kommunala vuxenutbildningen, så utgick ett särskilt schablon tillägg om 15 procent. Detta tillägg fick användas till studie- och yrkesorientering samt till studiehandledning. Högst 40 procent av schablon tillägget fick användas för att avlöna helt eller deltidanställda syo-funktionärer. Schablon tillägget ingick sedan i den summa som kommunerna erhöll för kommunal utbildning för vuxna och som numera ingår i det kommunala utjämningsbidraget. Vad som ska beräknas är alltså en ambitionshöjning och motsvarande kostnadsfördyring.

Kunskapslyftskommittén beräknar en utökad kostnad om 2 procent av den totala kostnaden för kommunal vuxenutbildning, vilken år 1998 uppgick till 5,6 miljarder kronor (Skolverket, 1999). Den utökade kostnaden för studiehandledning och stöd kan därmed beräknas till 112 miljoner kronor årligen.

Kunskapslyftskommitténs förslag om att studerande i behov av särskilt stöd bör ges rätt till en fördjupad individuell studieplan innebär ett förtydligande av den skyldighet som kommunen idag har att upprätta en individuell studieplan. Målsättningen för den fördjupade individuella studieplanen är den samma som för den individuella studieplanen, dvs. att utifrån ett uppsatt kunskapsmål beskriva hur detta ska realiseras. Förslaget stärker den studerandes ställning gentemot utbildningsanordnaren men kan i och med detta inte sägas innebära att kommunerna åläggs några nya uppgifter.

9.5 Angränsande frågor

Det finns många viktiga angränsande frågor. Till dem hör utformningen av

- ungdomsutbildningen
- arbetsmarknadsutbildningen
- utbildning på eftergymnasial nivå annan än högskoleutbildning
- högskoleutbildning
- utbildning och kompetensutveckling i arbetslivet
- kulturverksamhet – radio, TV, bibliotek, muséer, tidningar, böcker, teater, konserter, bio etc.
- andra utbildande och informativa aktiviteter – föräldrautbildning, mödravårdsutbildning, familjerådgivning, konsumentupplysning etc.

Kommittén har vissa synpunkter och krav på hur dessa angränsande system ska fungera för att vi ska få en bra helhet.

9.5.1 Ungdomsutbildning

Inom detta område är det två aspekter som särskilt förtjänar att uppmärksammas. Den ena har att göra med ungdomsutbildningen som en basutbildning för fortsatt lärande. Den andra handlar om övergången från ungdomsutbildningen till vuxenlivet och vuxenlärandet och överlappningarna däremellan.

Ungdomsutbildningen som basutbildning

Ungdomsutbildningen ska lägga grunden för det livslånga lärandet och motivera till fortsatta studier. Som framgått av redovisningen i kapitel 4 är det många studerande som inte uppnår fullgoda resultat i grund- och gymnasieskolan. Kunskapslyftskommittén anser

att grund- och gymnasieskolan måste utvecklas så att en större andel av varje årskull lämnar grund- och gymnasieskolan med godkända resultat än för närvarande.

Det ankommer på kommunerna att satsa på grundskolan och gymnasieskolan och ge ungdomarna det stöd de behöver för att fullfölja utbildningen i grund- och gymnasieskolan. Kommunernas ansvar för ungdomarna och deras utbildning kompletteras med de möjligheter till utveckling som den kommunala uppföljningen av ungdomar upp till 20 år och ungdomsgarantin för ungdomar 20–24 år erbjuder.

Strukturerna finns.

Det är möjligt att läsa upp till två år extra i grundskolan.

Det individuella programmet i gymnasieskolan ger också flexibla möjligheter för ungdomar som kommit efter i grundskolan att komma ikapp.

Den som har påbörjat men inte slutfört ett nationellt eller specialutformat program före 19/20 års ålder har rätt att fullfölja det i gymnasieskolan.

Den som inte har påbörjat ett nationellt eller specialutformat program har före 20 års ålder rätt till utbildning i gymnasieskolans individuella program.

Resurserna finns.

Trots vissa besparingar var Sverige 1997 det OECD-land som satsade störst andel av sin BNP (Bruttonationalprodukt) på grundskolan (Riksdagens Revisorer, 1999b). Resurserna skulle förmodligen kunna användas mer effektivt.

Kommittén kan inte komma med pedagogisk-organisatoriska lösningar för ungdomsutbildningens del men anser att även ungdomsskolan skulle ha mycket att vinna på att införa ett flexibelt lärande av den typ som utvecklats inom Kunskapslyftet. Eleverna kan behöva i större utsträckning än för närvarande

- kombinera studier på grundskolenivå och gymnasienivå
- studera på olika nivåer i olika ämnen
- läsa på deltid
- kombinera studier med andra aktiviteter inte minst yrkesinriktad verksamhet
- ta två, tre, fyra eller fler år på sig i gymnasieskolan allt efter individuella förutsättningar etc.

Det är ett slöseri med de studerandes tid att studera utan pedagogiskt och annat stöd som behövs. Att lämna gymnasieskolan – för att inte tala om grundskolan – utan fullständiga betyg är dessutom mycket riskabelt. Arbetsmarknaden för ungdomar som saknar gymnasieutbildning är mycket smal.

Övergång och överlappning mellan gymnasial ungdomsutbildning och kommunal utbildning för vuxna

Alla kommuninnevånare har – något förenklat uttryckt – rätt att vid behov delta i grundläggande vuxenutbildning. De är också behöriga att delta i gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning, om de saknar aktuella kunskaper. En åldersgräns finns vid 20 år.

Det som kan diskuteras är hur den aktuella förordningens skrivningar (KomvuxF) ska tolkas i relation till sökande som har slutbetyg från ett treårigt nationellt program. Vad betyder i det sammanhanget egentligen att ”... sakna eller ha brister i sådana kunskaper som kursen avser att ge ...” ? För varje kurs finns en kursplan med bland annat mål och betygsriterier i tre steg. Ett exempel kan utgöras av algebra. I betygsriterierna för betyget Godkänd ställs vissa krav på matematisk kunskap. Dessa krav byggs ut i de två följande stegen. En rimlig tolkning – som delas av i praktiken samtliga skolledare vid komvuxenheterna – är då

- att den som inte har läst kursen eller som har fått betyget Icke godkänd på kursen *saknar* sådana kunskaper som kursen avser att ge samt
- att den som har fått betyget Godkänd eller Väl godkänd på kursen kan fortfarande ha *brister* i sådana kunskaper som kursen avser att ge.

En sådan tolkning innebär att sökande som kommer direkt från avslutade gymnasiala studier på ett nationellt eller specialutformat program är behöriga att söka en kurs inom kommunal vuxenutbildning (utom de som har betyget Mycket Väl Godkänd men de lär ändå knappast söka). Om de sedan tas in är en fråga om urval och urvalsregler.

Det kan i detta sammanhang också vara på sin plats att kommentera begreppet ”konkurrenskomplettering”. Fram till reformerna på 1990-talets början var konkurrenskomplettering – till skillnad från behörighetskomplettering – inte tillåten. I samband med övergången till ett kunskapsrelaterat betygssystem ändrades detta. Om en studerande vill skaffa sig ökade kunskaper i ett ämne/kurs, så skulle detta också ge utslag vid urval till högre studier. De första åren gällde detta även elever medan de fortfarande gick i gymnasieskolan. Deras rätt till konkurrenskomplettering under gymnasieskoltiden upphävdes dock, eftersom denna möjlighet ansågs inverka menligt på deras pågående studier i andra kurser och ämne.

Som vi såg i kapitel 4 är det för närvarande ca fem procent av en årskull som efter gymnasieskolan konkurrenskompletterar för att höja sina betyg och på så sätt lättare kunna ta sig in på önskad högskoleutbildning. Till detta kommer tio procent av en årskull som kompletterar sina betyg av andra skäl. Inom parentes sagt är det dock betydligt svårare att konkurrenskomplettera än vad många tror. Följande exempel kan visa detta:

En elev har efter avslutade gymnasiala studier på samhällsvetenskapsprogrammet fått ett slutbetyg med bland annat ett IG i spanska (både kurs A och B). Henne jämförelsetalet är 14,33. Maximalt kan en elev från gymnasieskolan uppnå 20,0. Hon vill in på en högskoleutbildning, där jämförelsetalet vid urval ligger på lägst 18,0.

Hon läser ett år på kommunal vuxenutbildning och lyckas åstadkomma Mycket väl godkänd (MVG) i såväl A- som B-kursen i spanska. Hon lyckas också höja sitt betyg i historia från G (kurs A) respektive VG (kurs B) till MVG i de båda kurserna. Hennes jämförelsetal blir då 16,63. Trots de fina studieresultaten i detta smått utopiska exempel är det ändå långt kvar till jämförelsetalet 18,0.

Det verkliga problemet i detta sammanhang är platsbrist i högskolan – en platsbrist som är koncentrerad till vissa attraktiva utbildningar vid vissa högskolor.

Konsekvenserna av att de nyavgångna från gymnasieskolan fortsätter i kommunal vuxenutbildning är i huvudsak två och handlar om urval och studiesituation.

Vid urval ska enligt föreskrifter i kommunal vuxenutbildning företräde ges dem som har störst behov av utbildning. Vem som har det kan alltid diskuteras. Enligt 3 kap 10§ (KomvuxF) gäller följande

Urval

Om antalet platser är mindre än antalet behöriga sökande till en kurs inom gymnasial vuxenutbildning eller till en påbyggnadsutbildning som inte bygger på genomgången gymnasieskola eller motsvarande vuxenutbildning, skall, utan hänsyn till tidigare betyg, företräde ges dem som har störst behov av utbildningen.

Vid urvalet skall särskilt beaktas om en sökande

- har kort tidigare utbildning,
- behöver utbildning för planerad eller pågående yrkesverksamhet eller står inför yrkesval,
- behöver utbildning för att komplettera ett reducerat program från gymnasieskolan eller för annan behörighetskomplettering, eller
- skall kunna fullfölja studier som den sökande har påbörjat enligt en upprättad studieplan.

Eftersom dessa fyra prioriteringsregler inte är rangordnade förekommer det att intagningsnämnden i vissa kommuner prioriterar unga konkurrenskompletterande före äldre vid antagning. I läroplanen sägs visserligen att den med kortast utbildning ska prioriteras, men detta framgår inte tydligt i föreskrifterna om urval i förordningen om kommunal vuxenutbildning.

Att ta steget in i gymnasiala studier kan som vuxen vara stort. Det kan ske mer eller mindre individualiserat som distansutbildning, i flexibla lärcentra eller i grupp med gemensam lärare. I det senare fallet är det viktigt att deltagarna befinner sig på ungefär samma nivå och inte består av två delar, varav vissa deltagare redan har studerat ett flertal kurser i ämnet. Låt oss exempelvis ta några före detta gymnasieelever som i gymnasieskolan läst A-, B- och C-kurserna i matematik. De vill läsa om A-kursen, eftersom den är störst (110 gymnasiepoäng) och storleken påverkar betygstalet. I samma grupp finns ett antal vuxna arbetslösa, som bedöms kunna börja på A-nivån i matematik. Spänningarna mellan dessa två grupper blir troligtvis stora. Detta gynnar inte de vuxna, speciellt inte korttidsutbildade vuxna.

För fullständighetens skull bör noteras att blandningen vuxna – ungdomar också kan innebära fördelar. De vuxna kan dela med sig av sin arbetslivserfarenhet och konkretisera abstraktionerna och ungdomarna kan genom sitt ifrågasättande få de vuxna att också våga ställa frågor och inte okritiskt acceptera lärarens budskap.

Kunskapslyftskommittén ser ingen anledning att ändra den nuvarande åldersgränsen vid antagning till kommunal vuxenutbildning. Den innebär i realiteten ingen låsning vare sig för individerna eller kommunerna. Individerna har alltid någonstans att vända sig. Kommunerna har också stora valmöjligheter. De kan t.ex. förlägga hela gymnasieskolans individuella program inom den kommunala vuxenutbildningens ram eller integrera hela gymnasieskolan och den gymnasiala delen av den kommunala vuxenutbildningen. Studier för deltagare i gymnasieskolans individuella program kan upphandlas av folkhögskolan alternativt kan ungdomar uppmuntras att söka till folkhögskolan, där åldersgränsen är lägre (18 år). Däremot anser Kunskapslyftskommittén

att prioriteringarna vid uttagning till kurser – vilka nu återfinns i förordningen om kommunal vuxenutbildning – bör göras tydligare i den kommande nya vuxenutbildningsförordningen.

Som närmare diskuteras i kapitel 15 måste en ny vuxenutbildningsförordning utarbetas för den reformerade vuxenutbildningen i kommunerna. Vid urval till kommunal vuxenutbildning ska därvidlag enligt Kunskapslyftskommitténs uppfattning följande prioritering gälla

1. sökande ska kunna fullfölja kompletterande studier som den sökande har påbörjat enligt en upprättad individuell studieplan
2. sökande som behöver utbildningen för att komplettera sin tidigare utbildning i syfte att skaffa sig behörighet för högre studier eller komplettera sitt yrkeskunnande eller vill förändra sin situation i arbetslivet
3. övriga.

Inom respektive urvalsgrupp bör dessutom, i enlighet med resonemanget i kapitel 10, de arbetslösa ha förtur.

Kunskapslyftskommitténs förslag att kommunerna ska vara skyldiga att erbjuda vuxna korttidsutbildade gymnasial utbildning, som presenterats tidigare i detta kapitel, innebär att individer som inte tidigare har 2000 gymnasiepoäng garanteras plats. Andra sökande som endera behöver komplettera sina studier med ny inriktning eller avser att konkurrera komplettera kan då inte konkurrera med denna grupp om platserna. Förslaget till urvalsregler prioriterar sökande som har påbörjat studier enligt en upprättad individuell studieplan före nya studerande som behöver behörighetskomplettera. I sista hand kan bland andra också studerande som vill konkurrera komplettera tas in till kursen.

Kunskapslyftskommittén rekommenderar kommunerna

att studerande som kommer direkt från gymnasieskolan och behöver konkurrenskomplettera får göra detta i t.ex. särskilda grupperingar med färre lärarhandledda undervisningstimmar, studera på distans alternativt genomföra självstudier med viss handledning från lärare på gymnasieskola eller kommunal vuxenutbildning och därefter genomgå prövning i gymnasieskolan eller vid komvuxenheten. De bör erbjudas diagnos/vägledning så att de kan erbjudas lämpliga individuella lösningar. Samma möjligheter bör erbjudas övriga som vill komplettera sina betyg i den mån det bedöms lämpligt.

9.5.2 Arbetsmarknadsutbildning

I relationerna mellan kommunal vuxenutbildning och arbetsmarknadsutbildning finns bl.a. följande viktiga frågor att ta ställning till

- hur man ska få till stånd ett gott samarbete

Kunskapslyftet har inneburit ett stort framsteg på detta område. Kunskapslyftet och Arbetsförmedlingen har bl.a. samarbetat om att informera, vägleda och rekrytera till Kunskapslyftet samt samordna utbildningsutbudet (jfr. kapitel 7). Ett angeläget utvecklingsområde är arbetet med de individuella studie- respektive handlingsplanerna men även i övrigt både kan och bör samarbetet fördjupas. En lämplig arena för vidareutveckling av samarbetet är arbetsförmedlingsnämnden.

- hur arbetsmarknadsutbildning ska avgränsas från kommunal vuxenutbildning

Arbetsförmedlingen upphandlar vissa gymnasiala kurser som arbetsmarknadsutbildning, t.ex. omvårdnadsprogrammet.

- om Arbetsförmedlingen ska ha möjlighet att utnyttja det reguljära utbildningssystemet som hittills, dvs. att Arbetsförmedlingen står för utbildningsbidrag men inte bekostar utbildningsplatsen när det gäller arbetshandikappade och invandrare som varit arbetslösa längre än två år.

Dessa undantag blev kvar 1996 då Arbetsförmedlingens generella möjligheter att utnyttja det reguljära utbildningssystemet avskaffades (prop. 1995/96:222).

Kunskapslyftskommitténs principiella synpunkt är att arbetsmarknadsutbildning och kommunal vuxenutbildning ska vara klart åtskilda. Detta är en förutsättning för ett gott samarbete.

Villkoren för att studera i kommunal vuxenutbildning förbättras väsentligt i och med de förslag som kommittén lägger om studiestödet vid studier i kommunal vuxenutbildning och om kommunernas skyldigheter

att tillhandahålla kommunal vuxenutbildning, att tillhandahålla hela utbudet av gymnasiala kurser och att göra det inom tre till sex månader för individer som inte tidigare har treårig gymnasial utbildning.

Som närmare framgår av kapitel 10 har Kunskapslyftskommittén tänkt sig att i den mån det uppstår kö (inom tidsfristen tre till sex månader) till de platser kommunerna är skyldiga att tillhandahålla ska de arbetslösa komma först i kön. Detsamma gäller den köbildning som kan uppstå när det gäller kompletteringsstudier i kommunal vuxenutbildning på gymnasienivå.

Mot denna bakgrund anser Kunskapslyftskommittén – förutsatt att de förbättrade villkor som kommittén föreslagit bl.a. när det gäller studiestödet inklusive en höjning av åldersgränsen för studiestödet –

att studier på grundläggande och gymnasial nivå ska genomföras inom den kommunala vuxenutbildningen och med de studiestöd som förutses för dylika studier, och därmed

att undantagen för invandrare och arbetshandikappade tas bort.

De kommunala vuxenutbildningsenheterna ska dock ha rätt att även fortsättningsvis lämna in anbud till Arbetsförmedlingen och Länsarbetsnämnden när det gäller upphandling av arbetsmarknadsutbildningar. De upphandlade arbetsmarknadsutbildningarna kommer då att klart skilja sig åt från det ordinarie utbudet i kommunal vuxenutbildning. Det är inte frågan om att skapa ett parallellt utbud reguljära utbildningar via arbetsmarknadspolitiken. Som framgår av avsnitt 5.4 gäller för arbetsmarknadsutbildningen andra mål än för den reguljära utbildningen. Den har inga kursplaner, ser olika ut i olika delar av landet och är snabbt föränderlig till inriktning och uppläggning. Detta hindrar naturligtvis inte att smärre yrkesinriktade delar i upphandlad arbetsmarknadsutbildning kan påminna om kurser i den kommunala vuxenutbildningen.

För det reguljära utbudet av kurser i den kommunala vuxenutbildningen skulle Arbetsförmedlingen och Länsarbetsnämnden kunna fungera som en effektiv påtryckande kraft för att få kommunerna att ta sitt ansvar att tillhandahålla kommunal vuxenutbildning.

En fylligare bakgrund till förslaget att ändra villkoren för individer med funktionshinder i arbetsmarknadsutbildningen återfinns i kapitel 11.

Ytterligare en intressant fråga är hur det reguljära utbildningssystemet ska utnyttjas vid konjunktursvackor och lokalt/regionalt vid större strukturförändringar. För att inte störa renodlingen mellan kommunal vuxenutbildning och arbetsmarknadsutbildning men ändå möjliggöra konjunkturvariationer i den kommunala vuxenutbildningen anser Kunskapslyftskommittén att

extra pengar för studiestöd och extra pengar till utbildningsplatser bör tillföras det kommunala utbildningssystemet vid större konjunkturnedgångar och större lokala/regionala strukturförändringar.

Denna konjunktur- och strukturbetingade verksamhet skulle enligt Kunskapslyftskommitténs bedömning även beröra den yrkesinriktade eftergymnasiala utbildningen varför pengar både till den kommunala vuxenutbildningen och den yrkesinriktade eftergymnasiala yrkesutbildningen skulle kunna kanaliseras ut via den statliga myndigheten för de senare utbildningarna (se vidare nedan). Särskilda konjunktur- och strukturavtal skulle kunna upprättas med kommunerna i de aktuella fallen.

9.5.3 Eftergymnasial utbildning annan än högskoleutbildning

Kunskapslyftskommittén anser

att en separat eftergymnasial yrkesutbildningssektor bör utvecklas i Sverige.

Kvalificerad yrkesutbildning (KY), de s.k. kompletterande utbildningarna, de kommunala påbyggnadsutbildningarna och den yrkestekniska högskolan (YTH) skulle kunna utgöra grundstommen för samhällsstödd eftergymnasial yrkesutbildning.

En särskild statlig myndighet bör ansvara för anslagstilldelning till dessa utbildningar samt mål- och resultatuppföljning liksom regeltillsyn i enlighet med vad som föreslagits i SOU 1999:122. En aspekt som Kunskapslyftskommittén vill betona i detta sammanhang är

att möjligheterna att validera in till dessa utbildningar måste tas till vara redan från början.

9.5.4 Högskola

Tre frågor diskuteras i detta avsnitt. Dimensionering – får de vuxna, får de unga plats i högskolan? Samverkan mellan högskolan och andra utbildningsanordnare. Högskolans s.k. tredje uppgift.

Dimensionering

SCB har på uppdrag av Kunskapslyftskommittén utarbetat prognoser som bl.a. belyser den framtida övergången från kommunal vuxenutbildning till högskola. När det gäller hur stor andel av dem som lyfts till treårig gymnasienivå som kommer att studera på högskolan har SCB valt att arbeta med tre antaganden:

- en andel på 45 procent vilket motsvarar övergången till högskolan inom tre år för dem som gick ut gymnasieskolan läsåret 1994/95. Noteras bör att denna andel var ovanligt stor på grund av att andelen avgångna från studieförberedande program/linjer blev hög under den period då studietiden för de yrkesinriktade studievägarna i gymnasieskolan förlängdes.
- en andel på 25 procent vilket motsvarar övergångsfrekvensen inom tre år för gymnasieavgångna 1988/89.
- en andel på 15 procent vilket motsvarar en uppgift i SOU 1999:39 om dem som började studera i Kunskapslyftet hösten 1997 och vad de gjorde våren 1999.

Dessa antagande visar på en stor spännvidd som dock inte är orealistisk. En utvärdering av Kunskapslyftet i Hälsingland visar exempelvis att närmare 40 procent av de studerande tänker söka sig till någon högskoleutbildning eller annan högre utbildning inom de närmaste tre åren. En ungefär lika stor andel säger att de kanske tänker göra det. Det betyder att närmare 80 procent är presumtiva högskolestuderande (Roos, m.fl., 1999).

Till övriga antaganden i SCB:s prognos hör

- den genomsnittliga studietiden som antas vara 3,75 år mätt i det antal år man finns registrerad i högskolan.
- antalet som uppnår treårig gymnasienivå som uppskattas till 34 000 per år fram till år 2002 och därefter till 21 000 per år.
- att övergången till högskolan antas ske direkt efter vuxenutbildningen.
- att antalet heltidsstuderande antas utgöra 90 procent av det antal personer som läser på högskolan.

Resultaten av prognoserna framgår av tabell 9.2.

Tabell 9.2 Beräknat antal studerande i grundläggande högskoleutbildning bland dem som genom kommunal vuxenutbildning och Kunskapslyftet lyft sig till 3-årig gymnasial nivå efter 1998

Övergångsfrekvens	Helårsstuderande		
	2002	2010	2015
45 %	51 500	24 200	24 000
25 %	19 800	13 500	13 300
15 %	11 800	8 100	8 000

Källa: SCB, 2000, Beräkning av konsekvenser för högskolan till följd av kunskapslyftet. PM, Kerstin Karlsson samt muntliga uppgifter från SCB, Kerstin Karlsson.

Hur förhåller sig detta till antalet platser i högskolan? Kommer dessa nybörjare i högskolan med bakgrund från vuxenutbildning att få plats i högskolan?

Antalet studerande i högskolan har ökat kraftigt under 1990-talet. Under tiden 1999 till 2002 ska högskolan, enligt budgetpropositionen 1999/2000:1, tillföras 56 000 nya platser. Netto innebär detta ca 49 000 platser. Totalt kommer det att handla om 278 000–295 000 platser i högskolan år 2002 beroende på hur stor del av tidigare års produktion över takbeloppen som lärosätena räknar av mot kommande års anslag (Högskoleverket, 1999).

Av dessa utnyttjades 245 500 år 1998, vilket innebär att det skulle finnas i storleksordningen 35 000–50 000 platser i tillväxtutrymme (Högskoleverket, 1999).

Om de studerande från Kommunal vuxenutbildning och Kunskapslyftet skulle ta 10 000–20 000 platser i anspråk av dessa platser skulle det därutöver återstå ett tillväxtutrymme på som minst 15 000 och som mest 40 000 platser. Med beaktande av att en årskull består av ca 100 000 ungdomar får detta betraktas som ett relativt gott om utrymme. Detta resonemang förutsätter naturligtvis att det finns en viss överensstämmelse mellan platsernas fördelning över ämnen och lärosäten och de sökandes önskemål.

Som konstaterades i kapitel 4 är kanske inte det största hotet mot direktövergången från ungdomsskolan till högskolan brist på platser i högskolan utan det faktum att en allt mindre andel ungdomar har grundläggande högskolebehörighet när de lämnar gymnasieskolan.

Kunskapslyftskommittén nöjer sig i detta sammanhang med att konstatera att med de satsningar som för närvarande görs bör både fler ungdomar och fler vuxna i rimlig omfattning kunna beredas plats i högskolan.

Kunskapslyftskommittén har inte funnit anledning att närmare granska reglerna för tillträde till högskolan, om det skulle behövas nya tillträdesregler för unga och/eller vuxna eller om det ligger några ineffektiviteter i nuvarande antagningssystem (med den typ av målrelaterade betyg som numera tillämpas i gymnasieskolan, gällande regler för

betygssammanräkning, kvoter, upprepbara högskoleprov, tillgodoräkande av arbetslivserfarenhet etc.).

Högskoleverket analyserar löpande effekterna av tillträdesreglerna till högskolan. Som ett led i sin uppföljning av den svenska högskolan följer Högskoleverket också utvecklingen av tillströmningen till grundutbildningen i högskolan, bl.a. hur nybörjare i högskolan fördelar sig på olika åldersgrupper. Verket har således nyligen konstaterat att det sedan 1997 blivit lättare för nybörjare att bli antagna till högskolan (Högskoleverket, 2000).

Högskoleverket bedriver också ett särskilt projekt med syfte att belysa konsekvenserna av de tillträdesregler som trädde i kraft inför höstterminen 1997 och de effekter dessa har haft på tillströmningen till högre utbildning.

Samverkan mellan högskolan och andra utbildningsanordnare – validering

Det är angeläget att olika utbildningsanordnare kan samarbeta på ett effektivt sätt och att övergångarna från en utbildningsanordnare till en annan liksom mellan informellt och formellt lärande blir så smidiga som möjligt.

Kunskapslyftskommittén vill när det gäller utbildningsanordnare något belysa samverkansproblematiken utifrån den diskussion som förekommit på folkbildningsområdet. Kommittén vill dock påpeka att problemen är likartade för all eftergymnasial utbildning inklusive den yrkesinriktade och kan förväntas öka i takt med att den eftergymnasiala utbildningen utvecklas som en del i det livslånga lärandet.

Efter att ha analyserat situationen som den ter sig efter den av regeringen beslutade förändringen (SFS 1997:846) i Högskoleförordningens 7 kap. § 14 och införandet av den nya Förordningen om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor (SFS 1997:845) kommer Folkbildningsrådet (1998) fram till att det numera

– – – ej finns någon möjlighet för folkhögskolor och studieförbund, att i samverkan med högskola/universitet genomföra kvalificerade utbildningar på högskolenivå, som också resulterar i att kursdeltagaren får ett intyg om uppnådda högskolepoäng.

Om kursdeltagaren däremot, efter avslutad utbildning, antas för vidare studier på en högskola bör det finnas möjlighet, att efter prövning, få tillgodoräknat den tidigare utbildningen såvitt den bedöms ha uppfyllt högskolekriterierna.

Till Folkbildningsrådets slutsatser i övrigt hör att folkhögskolorna och studieförbunden för närvarande inte har möjligheter att köpa uppdrags-

utbildningar av universitet/högskolor eller sälja uppdragsutbildningar till universitet och högskolor.

På detta område har – trots vad som i övrigt sagts om högskolans tredje uppgift dvs. att ”högskolorna skall i ökad utsträckning samverka med det omgivande samhället t.ex. näringsliv, organisationer, kulturliv och folkbildning” (Utbildningsdepartementet, 1997) – förutsättningarna för samverkan försämrats.

Kunskapslyftskommittén anser det vara beklagligt att samverkan mellan olika utbildningsanordnare på detta sätt försvårats. Folkbildningen men även den kvalificerade yrkesutbildningen skulle kunna fungera som alternativa rekryteringsvägar till högskolan och därmed bidra till att bryta den sociala snedrekryteringen till högskolan. Som Kunskapslyftskommitténs utvärderingar visar rekryterar folkhögskolorna i högre utsträckning individer med funktionshinder, invandrabakgrund och kort formella utbildning än den kommunala vuxenutbildningen (jfr. kapitel 7 och SOU 1998:51). Även för KY gäller att den sociala snedrekryteringen är mindre än i högskolan (SOU 1999:119; SOU 1999:122).

Validering, dvs. möjligheterna att få tillgodoräkna sig kunskaper som inhämtats på *informella* vägar, har blivit ett viktigt instrument i Kunskapslyftet att effektivisera vuxenutbildningen och jämställa olika former av lärande. Regeringen har tillsatt en utredning (dir. 1999:86) som ska se över möjligheterna till en vidareutveckling av valideringen av vuxnas kunskap och kompetens i förhållande till utbildningsväsendet och näringslivet. Utredningen har dock inte fått i uppdrag att undersöka möjligheterna för individerna att få tillgodoräkna informellt inhämtade kunskaper, eller för att använda det norska uttrycket s.k. ”realkompetanse” (NOU 1997:25), i studier vid högskolan.

Kunskapslyftskommittén föreslår att regeringen tillsätter en utredning som ska se över möjligheterna till samverkan mellan högskolan och andra utbildningsanordnare samt validering av informellt inhämtade kunskaper i högskolestudier.

Tredje uppgiften

Kunskapslyftskommittén ser det som angeläget att högskolan inom ramen för den s.k. tredje uppgiften dvs. uppgiften att samverka med det omgivande samhället utvecklar bl.a. följande:

- forskning om det livslånga lärandet (se vidare kapitel 5, 14 och 15)
- pedagogiken i praktiken (se vidare kapitel 5 och 14)
- yrkesinriktad fort- och vidareutbildning bl.a. för vuxenutbildare (se vidare kapitel 5 och 14)
- distansutbildning/flexibelt lärande (se vidare kapitel 5 och 14)
- individuell anpassning av högskolestudierna, vägledning och validering (se vidare kapitel 5 och 15)
- praktiskt användbara kvalitetssäkringssystem, redovisningssystem för kunskapskapital och kvalitetsarbete i företag och förvaltningar, den lokala och regionala utbildningsplaneringen (se vidare kapitel 5).

9.5.5 Arbetsliv

Kunskapslyftskommittén anser att det är viktigt

- att individernas kompetens tas tillvara i arbetslivet.
- att alla får tillfälle att vidareutveckla sin kompetens i arbetslivet.

Kunskapslyftskommittén har i kapitel 4 konstaterat att mycket återstår att göra innan vi har ett mångkulturellt, jämställt och jämlikt arbetsliv, innan existerande kompetens utnyttjas på ett effektivt sätt och alla vuxna får reella möjligheter till kompetensutveckling i arbetslivet så att de kan delta i det livslånga lärandet inklusive i utbildning på högskole nivå och i annan vidareutbildning.

För kompetensutvecklingen i arbetslivet måste en större fördjupning eftersträvas utan att för den skull bredden eftersätts. Även små och medelstora företag bör stimuleras att utveckla en arbetsorganisation inriktad på hög produktivitet och kompetensutveckling för de anställda. Eftersom Sverige snabbt utvecklar både intern och extern flexibilitet på

arbetsmarknaden – det senare bl.a. i form av deltidsanställningar och tillfälliga anställningar – är det hög tid att börja utarbeta system som garanterar de senare adekvat tillgång till kompetensutveckling.

Arbetsgivaren har ett huvudansvar för kompetensutvecklingen på arbetsplatserna. Till det kommer offentliga satsningar. Nya Mål 3-programmet kommer att underlätta kompetensutvecklingen i arbetslivet.

Kunskapslyftskommittén förutsätter att de individuella konton för kompetensutveckling som för närvarande är under utredning (dir. 1999:106) kommer att innebära en resursförstärkning för dem som har behov av att komplettera en redan tidigare genomgången utbildning. Det är viktigt att systemet konstrueras på ett sådant sätt att det smidigt går att kombinera med andra försörjningskällor och studiestöd inklusive de av Kunskapslyftskommittén föreslagna.

På det organisatoriska planet förutser Kunskapslyftskommittén att den infrastruktur på utbildningssidan som byggs upp i ute i kommunerna också kommer att vara en stor tillgång för anställda, fack och arbetsgivare som vill engagera sig i kompetensutvecklingsfrågor. Inte minst bör ett samarbete kring vägledningscentra och kunskapscentra vara intressant för dessa olika parter.

Av stor vikt för den individuella kompetensutvecklingen bör också vara den stora satsning på utveckling av distansutbildning/flexibelt lärande som Kunskapslyftskommittén föreslår (se vidare kapitel 14).

På det nationella planet förutsätter Kunskapslyftskommittén att en samordning mellan denna del av det livslånga lärandet och övrigt livslångt lärande kommer till stånd (se vidare kapitel 15).

De statliga insatserna för utbildning och kompetensutveckling måste dock även i övrigt backas upp inom den ekonomiska politiken och näringslivspolitikerna av beslut och satsningar som leder till att det skapas fler kvalificerade jobb, som ökar efterfrågan på välutbildad arbetskraft och som kan stimulera individer, fack och arbetsgivare att själva investera i utbildning och kompetensutveckling och att ta tillvara den kompetens som redan finns.

9.5.6 Kulturliv, informativa verksamheter och infrastruktur

Både när det gäller kulturlivet och andra utbildande och informativa verksamheter är sambandet mellan dem och samhällsutvecklingen dubbelriktat. Å ena sidan påverkar kulturlivet samhällsutvecklingen inklusive utbildningssystemet och det livslånga lärandet å andra sidan ger

samhällsutvecklingen och utbildningssystemet vissa rambetingelser för kulturlivet.

Från utbildning och livslångt lärande till kultur och demokrati

Om man får upp befolkningens utbildningsnivå och intresse för det livslånga lärandet är det viktigt att också vara beredd på att efterfrågan på olika kulturyrtingar kommer att öka. Det gäller bl.a. kultur i radio och TV, på bibliotek och muséer, i form av tidningar, böcker, teater, konserter, bio och grammfoninspelningar.

Kunskapslyftskommittén anser det är viktigt att staten i anslutning till Kunskapslyftet och de fortsatta satsningarna på livslångt lärande tar tag i denna kulturella potential och ser till att den verkligen kommer till uttryck inte bara i familje-, förenings- och kulturliv utan även i samhällsliv och demokratisk delaktighet. Kunskapslyftskommittén anser därför

att staten och kommunerna i anslutning till Kunskapslyftet och den fortsatta utvecklingen av det livslånga lärandet bör satsa på kultur och folkbildning.

I detta sammanhang syftar begreppet folkbildning på folkbildning i dess vidare betydelse av allmän medborgerlig bildning och aktivering av individerna till samhällelig delaktighet och demokratiskt engagemang.

För kommunernas del vill Kunskapslyftskommittén särskilt peka på biblioteken. Folkbibliotekens verksamhet är sedan 1965 en kommunal angelägenhet. Då kom det specialdestinerade statsbidraget att upp gå i det allmänna skatteutjämningsbidragen. Sedan några år tillbaka vilar folkbiblioteksverksamheten på statlig lagstiftning (SFS 1996:1596). I det lokala samhället fyller folkbiblioteken flera funktioner: de bevarar och levandegör kulturarvet; de stimulerar intresset för läsning och litteratur bland barn och vuxna; de utgör lokala informations- och kunskapscentra, och de fungerar oavsett geografiskt läge som en ingång till det nationella och det internationella bibliotekssystemets samlade resurser.

Under senare år har folkbiblioteken fått en allt viktigare funktion som en del av det lokala och nationella utbildningssystemets infrastruktur genom att de har kommit att bli allt viktigare pedagogiska resurser. Skälen till detta är bl.a. den tekniska utvecklingen och framväxten av informationsnätverk som möjliggör avancerad informations- och litteraturförsörjning även på det lokala folkbiblioteket. Förändrade pedagogiska modeller med en undervisning som inriktas mot problembaserad inläring och individualiserad och aktiv informationssökning förutsätter tillgång till välutrustade bibliotek. Den ökande satsningen på vuxenutbildning och möjligheten till distansstudier förutsätter

folkbibliotekens resurser. För många av de ” nya studenterna” är det lokala folkbiblioteket den naturliga och i vissa fall den enda biblioteks- och informationsresursen. Antalet studerande och andra som går till biblioteket för att söka och få hjälp att söka information ökar.

En enkät genomförd hösten 1998 av Svenska kommunförbundet i samarbete med Sveriges Allmänna Biblioteksförning och Statens Kulturråd visar att nästan hälften av bibliotekens besökare är studerande. Folkbiblioteken är i hög grad integrerade i undervisningen och utbildningarna kräver att de studerande använder biblioteken dagligen. Folkbiblioteken utgör en förutsättning för utbildningarna på alla nivåer men kanske främst inom de obligatoriska utbildningarna. Folkbibliotekens roll har därmed successivt förändrats. Den tidigare starka kopplingen till folkbildningen har blivit svagare. Dagens statliga satsningar på vuxenutbildningar påverkar i hög grad biblioteksverksamheten .

Vid biblioteket i Örebro har man i samband med Kunskapslyftet bedrivit ” Öppen skola” . Till viss del har man nått andra grupper än de som normalt söker sig till utbildning – individer med dåligt självförtroende, invandrare som förbrukat sin tid i sfi utan att ha kommit upp på en tillräckligt hög nivå i svenska för att kunna bedriva andra studier. Öppen skola kan fånga upp individer med låg motivation. Det är lätt att besöka biblioteket. Besökare i Öppen kan inspireras att ta steget över till reguljära studier (Blomberg, & Jonsson, 1999).

Kunskapslyftskommittén rekommenderar

kommunerna att planera in satsningar på biblioteken när de gör upp sin kultur-, utbildnings- och näringslivsplanering.

Från samhällsengagemang till utbildning och livslångt lärande

Som biblioteksexemplet ovan visar beror inte efterfrågan på bibliotekens tjänster enbart på intresse för kultur och utbildning utan de är också en förutsättning för att satsningar på kultur och utbildning ska ge utdelning. Det framgår för övrigt även av den jämförelse mellan Sverige och Kanada som refererades i kapitel 4. De bättre svenska testresultaten då det gällde den vuxna befolkningens ”läsförmåga” kunde i stor utsträckning förklaras av indikatorer på breda allmänbildande intressen såsom tidningsläsande och biblioteksbesök.

Det är Kunskapslyftskommitténs övertygelse att de investeringar som görs i allmänna, utbildande och informativa aktiviteter typ föräldra- och mödravårdsutbildning, familjerådgivning och konsumentupplysning också påverkar och höjer effektiviteten i det livslånga lärandet. I dessa mer informella sammanhang kan möjligheterna att nå och påverka grupper som står längre från och känner sig främmande för det formella utbildningssystemet också vara större.

En särskild aktualitet har satsningarna på informationsteknik fått på senare tid. Kunskapslyftskommittén instämmer i de internationella ut-

värderarnas bedömning att utan tillgång till informationsteknik blir det inget livslångt lärande för alla (Rubenson m.fl., 1999).

Kunskapslyftskommittén anser det sammanfattningsvis således viktigt

att staten och kommunerna i sina överväganden beaktar de indirekta effekterna av satsningar på bildande och informativa verksamheter samt infrastruktur och att utan tillgång till informationsteknik blir det inget livslångt lärande för alla.

9.6 Sammanfattning av förslag och kostnader

9.6.1 Sammanfattning av förslagen

Kunskapsbygge i kommunal vuxenutbildning och på folkhögskolor

Kunskapslyftskommittén föreslår sammanfattningsvis

- att den vuxnes tillgång till gymnasial utbildning i en omfattning som motsvarar ungdomarnas nationella eller specialutformade program säkerställs. Eftersom det är den studerandes önskemål och behov som ska beaktas bör möjligheten till studier på gymnasial nivå omfatta samtliga nationella kurser – alltså även samtliga kurser inom de olika yrkesområden som finns på denna nivå.
- att personer med utvecklingsstörning garanteras utbildning
 1. som övriga vuxna när det gäller grundläggande vuxenutbildning i en
 2. i en omfattning av kurser på gymnasial nivå som motsvarar de nationella eller specialutformade program som ungdomar med utvecklingsstörning kan studera i gymnasiesärskolan.
- att vuxnas tillgång till studier bör utformas som en garanti att – tillsammans med tidigare studier – få läsa en utbildningsvolym omfattande 2 000 gymnasiepoäng (motsvarande) med godkända betyg. En sådan garanti ger då möjlighet för den som så önskar att fortsätta utbildningen på högskolenivå eller med kvalificerad yrkesutbildning/påbyggnadsutbildning. Om tidigare studier i gymnasieskolan omfattat endast ett år (800 gymnasiepoäng) ska den vuxne ges möjlighet att läsa in en hel gymnasial utbildning (2 000 gymnasiepoäng). Detta gäller endera studerande med tidigt studieavbrott i gymnasieskolan eller äldre utbildning (ettårig specialkurs).
- att garanterad undervisning ska finnas att tillgå så snart som möjligt efter det att rätt till sådan utbildning inträtt. Om inte särskilda skäl finns, ska undervisningen kunna påbörjas inom tre till sex månader.
- att staten ersätter kommunerna för den föreslagna vuxenutbildningsreformen genom att tillföra medel till det generella statsbidrags- och utjämningsystemet.
- att den särskilda delegationen med uppgift att svara för en fortsatt uppföljning av utjämningsystemet ges i tilläggsuppdrag att i god tid före år 2002 lämna förslag till hur och när statliga medel ska föras in i och kanaliseras ut via det kommunala utjämningsystemet.

- att regeringen i förordning reglerar kommunernas skyldighet att erbjuda alla intresserade (studieintresserade) rätt till kontinuerlig vägledning och rätt till validering.
- att regeringen i Förordningen om kommunal vuxenutbildning skriver in rätten till studiehandledning och stödundervisning för studerande i kommunal utbildning för vuxna.
- att kommunernas skyldighet att upprätta fördjupade studieplaner förtydligas genom att regeringen anger i Förordningen om kommunal vuxenutbildning att studerande i behov av särskilt stöd ges rätt till en fördjupad individuell studieplan som tydliggör hur behovet av särskilda stödinsatser eller särskilda anpassningar ska tillgodoses.
- att rätten till studier på gymnasial nivå innebär att den studerande har rätt att välja bland samtliga nationella kurser – alltså även samtliga kurser inom de olika yrkesområden som finns på denna nivå. Om kommunen eller samverkansområdet inte kan erbjuda kursen, så har den sökande rätt att välja att sin utbildning på annan ort och hemkommunen skyldighet att betala anordnarkommunen dennes kostnader (interkommunal ersättning).

Kommunernas skyldighet att erbjuda utbildning avser utbildning på dag- och/eller kvällstid samt utbildning i ett system av flexibelt lärande där exempelvis även distansutbildning och webbaserat lärande med kvalitet kan ingå. Det torde enligt kommitténs uppfattning åvila Skolverket att bedöma kvaliteten i utbildningen.

- en övergångsperiod om högst fem år med stegvis förändring samt
- att det även fortsättningsvis ska utgå särskilda medel specifikt till folkhögskolorna för utbildningar som motsvarar grundläggande och gymnasial nivå (1-, 2- och 3-åriga allmänna kurser) och som ger grundläggande behörighet för fortsatta studier på universitet och högskolor.
- att dimensioneringen av det framtida Kunskapsbygget uppgår till sammanlagt 65 000 helårsplatser, varav 50 000 platser avses för gymnasial vuxenutbildning, 5 000 platser kvarstår till grundläggande utbildning och där 10 000 platser även fortsättningsvis tilldelas folkhögskolorna.

Ungdomsutbildning

Kunskapslyftskommittén anser

att grund- och gymnasieskolan måste utvecklas så att en större andel av varje årskull lämnar grund- och gymnasieskolan med godkända resultat än för närvarande.

Det ankommer på kommunerna att satsa på grundskolan och gymnasieskolan och ge ungdomarna det stöd de behöver för att fullfölja utbildning i grund- och gymnasieskolan. Kommunernas ansvar för ungdomarna och deras utbildning kompletteras med de möjligheter till utveckling som den kommunala uppföljningen av ungdomar upp till 20 år och ungdomsgarantin för ungdomar 20–24 år erbjuder. Strukturerna och resurserna finns men det krävs krafttag för att bryta den negativa trenden och få igång en positiv utveckling.

Vidare menar Kunskapslyftskommittén

att prioriteringarna vid uttagning till kurser bör göras tydligare i den kommande nya vuxenutbildningsförordningen.

Kunskapslyftskommitténs förslag att kommunerna ska vara skyldiga att erbjuda vuxna korttidsutbildade gymnasial utbildning innebär att korttidsutbildade garanteras plats. Andra sökande kan då inte konkurrera med denna grupp om platserna. Kunskapslyftskommitténs förslaget till urvalsregler sedan denna grupp fått plats prioriterar

1. sökande som ska fullfölja studier som påbörjats enligt en upprättad individuell studieplan
2. sökande som behöver utbildningen för att komplettera sin tidigare utbildning i syfte att skaffa sig behörighet för högre studier eller komplettera sitt yrkeskunnande eller vill förändra sin situation i arbetslivet
3. övriga.

För att minimera problemen både för de ungdomar som vill komplettera sina betyg i kommunal vuxenutbildning och störningar när det gäller den kommunala vuxenutbildningens huvuduppgift, dvs. att ge vuxna en chans att återuppta tidigare korta, avbrutna eller aldrig påbörjade studier på grundläggande eller gymnasial nivå, rekommenderar Kunskapslyftskommittén kommunerna

att studerande som kommer direkt från gymnasieskolan och behöver konkurrenskomplettera får göra detta i t.ex. särskilda grupperingar med färre lärarhandledda undervisningstimmar, studera på distans alternativt genomföra självstudier med viss handledning från lärare på gymnasieskola eller kommunal vuxenutbildning och därefter genomgå prövning i gymnasieskolan eller vid komvuxenheten. De bör erbjudas diagnos/vägledning så att de kan erbjudas lämpliga individuella lösningar. Samma möjligheter bör erbjudas

övriga ungdomar som vill komplettera sina gymnasiebetyg i den mån det bedöms lämpligt.

Arbetsmarknadsutbildning och eftergymnasial yrkesutbildning

Kunskapslyftskommittén anser att förutsatt att de förbättrade villkor som kommittén föreslagit bl.a. när det gäller studiestödet

studier på grundläggande och gymnasial nivå ska genomföras inom den kommunala vuxenutbildningen och med de studiestöd som förutses för dylika studier och att undantagen för invandrare och arbetshandikappade tas bort.

Kunskapslyftskommittén föreslår att extra pengar för studiestöd och utbildningsplatser tillförs det kommunala utbildningssystemet vid större konjunkturedgångar och större lokala/regionala strukturförändringar.

Kunskapslyftskommittén anser

att en separat eftergymnasial yrkesutbildningssektor bör utvecklas i Sverige.

att möjligheterna att validera in till dessa utbildningar måste tas till vara redan från början.

En särskild statlig myndighet bör ansvara för anslagstilldelning till dessa utbildningar samt mål- och resultatuppföljning liksom regeltillsyn. Denna myndighet bör också få i uppdrag att hantera nödvändiga konjunktur- och strukturbetingade satsningar både inom området yrkesinriktade eftergymnasiala utbildningar och den kommunala vuxenutbildningen. Särskilda konjunktur- och strukturavtal skulle kunna upprättas med kommunerna i de aktuella fallen.

Högskolan

Kunskapslyftskommittén konstaterar att med de satsningar som för närvarande görs bör både fler ungdomar och fler vuxna i rimlig omfattning kunna beredas plats i högskolan.

Kunskapslyftskommittén föreslår att regeringen tillsätter en utredning som ska se över möjligheterna till samverkan mellan högskolan och andra utbildningsanordnare samt validering av informellt inhämtade kunskaper i högskolestudier.

Kulturliv, andra informativa verksamheter och infrastruktur

Kunskapslyftskommittén anser

att staten och kommunerna i anslutning till Kunskapslyftet och den fortsatta utvecklingen av det livslånga lärandet bör satsa på kultur och folkbildning.

I detta sammanhang syftar begreppet folkbildning på folkbildning i dess vidare betydelse av allmän medborgerlig bildning och aktivering av individerna till samhällelig delaktighet och demokratiskt engagemang.

Kunskapslyftskommittén anser det viktigt

att staten och kommunerna i sina överväganden beaktar de indirekta effekterna av satsningar på bildande och informativa verksamheter samt infrastruktur och att utan tillgång till informationsteknik blir det inget livslångt lärande för alla.

9.6.2 Sammanfattning av kostnader

Kunskapslyftskommittén beräknar följande kostnader för sina förslag:

Särvuxreformen

Totalt torde kostnaderna för den föreslagna särvuxreform kunna uppskattas till cirka 7 miljoner kronor per år – när verksamheten är fullt utbyggd.

Individuell handledning och validering

En väl genomförd individuell handledning och validering torde sammantaget snarare utgöra en kostnadsminskning än en kostnadsökning i den kommunala budgeten.

Studiehandledning och stöd

Den utökade kostnaden för studiehandledning och stöd beräknar Kunskapslyftskommittén till 112 miljoner kronor årligen.

Fördjupade individuella studieplaner

Kunskapslyftskommitténs förslag om fördjupad individuell studieplan innebär ett förtydligande av den skyldighet som kommunen idag har att upprätta en individuell studieplan. Förslaget stärker den studerandes ställning gentemot utbildningsanordnaren men kan i och med detta inte sägas innebära att kommunerna åläggs några nya uppgifter.

Platserna i kommunal vuxenutbildning och i folkhögskolan

Den dimensionering av det framtida Kunskapsbygget som Kunskapslyftskommittén föreslår beräknas till en total kostnad av ca 2 200 miljoner kr årligen, där platserna för grundläggande nivå summerar 150 miljoner, platserna på gymnasienivå ca 1 650 miljoner och folkhögskolans platser ca 400 miljoner kr.

Övriga åtgärdsförslag

Kunskapslyftskommittén har i visa fall diskuterat förslag och åtgärder sin inte innebär några kostnadsökningar eftersom de endast är rekommendationer och/eller syftar till ett bättre resursutnyttjande

- ungdomsutbildningen som basutbildning
- preciserade urvalsregler till kommunal vuxenutbildning
- förenklad hantering av konkurrenskompletterande ungdomar
- statliga och kommunala satsningar på kultur, folkbildning och bibliotek liksom rekommendationen att beakta indirekta effekter av dylika satsningar.

Förslaget om en utredning om samverkan mellan högskolan och andra utbildningsanordnare samt validering i högskolestudier bör kunna rymmas inom ordinarie kommittéanslag. I förlängningen av dessa utredningar torde ligga stora kostnadsbesparingar.

Kostnaderna för förslagen om reguljär vuxenutbildningen inklusive studiestöd som alternativ till arbetsmarknadsutbildning har redovisats ovan respektive i kapitel 10. Eventuella besparingar i arbetsmarknadsutbildningen berörs i också i dessa kapitel, dynamiska effekter.

För kostnaderna för eftergymnasial yrkesutbildning hänvisas till slutbetänkandet från KY-kommittén (SOU 1999:122) med tillägget att eventuella besparingar på grund av validering också bör beaktas.

För kostnaderna för en allmän tillgång till informationsteknik hänvisas till regeringens satsning på bredbandsutbyggnad.

Kostnaderna för konjunktur- respektive strukturbetingade åtgärder har av naturliga skäl ej beräknats.

10 Finansiering av uppehålle under studier – statligt finansierat studiestöd

För att finansiera studier som vuxen finns flera alternativ. I första rummet finns de statliga studiestödssystemen i form av Särskilt vuxenstudiestöd, SVUX, Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa, SVUXA och Studiemedel. Till dessa system kom i samband med Kunskapslyftet hösten 1997, ett Särskilt utbildningsbidrag, UBS.

I detta kapitel redovisas inledningsvis kort hur de nuvarande statliga studiestödssystemen ser ut och fungerar. Sedan presenteras huvuddragen i det nya systemet med studiemedel enligt regeringens förslag till riksdagen i propositionen *Sammanhållet studiestöd* (prop. 2000:10). I kapitlets andra avsnitt ges en bakgrundsbild av olika forskares och studiestödsutredningars resultat främst när det gäller sambandet mellan studiestödets utformning och rekrytering till studier. I det tredje avsnittet diskuterar och kommenterar Kunskapslyftskommittén de hittills redovisade resultaten.

Avslutningsvis lämnas förslag på förändringar samt en kostnadsberäkning för dessa.

10 .1 Beskrivning av gällande och föreslagna studiestödssystem

10 .1 .1 Dagens studiestödssystem

Sedan hösten 1997 finns det i huvudsak fyra större statliga studiestödssystem för studier inom kommunal vuxenutbildning, KY, SSV, folkhögskola och i förekommande fall högskola.

- *Särskilt utbildningsbidrag (UBS)* för arbetslösa och anställda med kort utbildning. Villkoren är att personen i fråga är mellan 25 och 55 år gammal, studerar på grundskole- eller gymnasienivå samt uppfyller villkoren för att få arbetslöshetsersättning. Bidraget motsvarar

nämnda ersättning och kan utgå under högst ett år. För den som är anställd gäller dessutom att man ska ha arbetat i minst fem år och att arbetsgivaren ska fylla den lediga platsen med en (långtids-)arbetslös person. Beloppet motsvarar ersättningen från a-kassan och ligger mellan ca 3750 kr och 8740 kr i månaden efter skatt ¹ (augusti 1999).

- *Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (SVUXA)* kan sökas av den som är mellan 21 och 50, arbetslös, anmäld som arbetssökande och ska studera på grundskole- eller gymnasienivå. För att man ska bli beviljad SVUXA krävs att man yrkesarbetat i minst tre år. SVUXA består av en skattepliktig bidragsdel och en återbetalningsskyldig lånedel. Totalsumman för bidrag och lån ligger liksom UBS på samma nivå som arbetslöshetsersättningen efter skatt.
- *Särskilt vuxenstudiestöd (SVUX)* är avsett för personer med kort utbildning och som tar ledigt från sitt arbete för att studera på grundskole- eller gymnasienivå. Stödet kan sökas av den som förvärvsarbetat i minst fyra år och är högst 50 år. Efter fyllda 50 år kan SVUXA och SVUX endast beviljas vid särskilda skäl. Det består av en skattepliktig bidragsdel och en lånedel. För den som har rätt till a-kassa ligger totalsumman på samma nivå som SVUXA. För den som inte har rätt till a-kassa är summan något lägre.
- *Studiemedel*, är ett studiestöd i första hand avsett för högskolestuderande, men även för den som vuxenstuderar på grundskole- eller gymnasienivå. Studiemedel är aktuellt från 20 års ålder. Den som fyllt 45 år kan få studiemedel bara om det finns särskilda skäl. Studiemedlet består av både bidrags- och en lånedel. Studiemedel tagna för grundskole- eller gymnasiestudier skrivs av till hälften efter tre högskoleterminer med lån.

Återbetalning av tagna återbetalningspliktiga lån sker efter avslutade studier med ett belopp motsvarande 4 procent av bruttoinkomsten per år.

Totalt använde drygt 60 procent av de studerande inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå de statliga studiestöden hösten 1997 och våren 1998. Fördelningen våren 1998 var UBS, 34 procent; SVUXA, 4 procent; SVUX 3 procent och Studiemedel 21 procent. För ytterligare detaljer se t.ex. SOU 1999:39 och SOU 1998:51

¹ Beräkningarna för beloppen efter skatt gäller heltidsstuderande där inga andra (förvärs-)inkomster antagits påverka varken fribelopp eller skattesatser.

10.1.2 1999 års studiestödsproposition i korthet

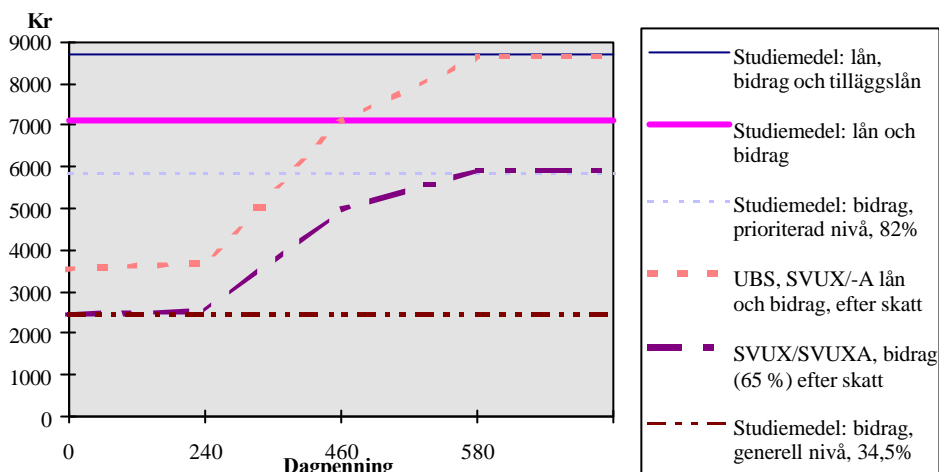
De gamla systemen ersätts, enligt regeringens förslag, den 1 juli 2001 med ett sammanhållet studiestödssystem på grundval av studiestödsetradningens förslag (SOU 1996:90). Det särskilda utbildningsbidraget, UBS, kommer att ligga kvar till år 2002 som en del av Kunskapslyfts-satsningen. Det nya studiestödet, som kommer att kallas Studiemedel, ersätter SVUX, SVUXA och tidigare Studiemedel samtidigt som korttidsstudiestöden (Timersättning, Internatbidrag och Korttidsstudiestöd) försvinner. De senare omformas delvis till direkta stöd till fackliga organisationer och handikapporganisationer.

En av de tydligaste förändringarna är att återbetalningskraven skärps samtidigt som individens skuldsättning kommer att minska. Totalbeloppet, bidrag och lån, ska vara lika stort för alla studerande oavsett utbildningsnivå. Se figur 10.1.

Två olika bidragsnivåer införs. En lägre generell bidragsnivå och en högre för vissa prioriterade grupper. Den lägre bidragsnivån höjs från nuvarande 28 procent till 34,5 procent. För dem som läser på grundskole- och gymnasienivå och som är 25 år eller äldre kommer den högre bidragsnivån att ligga på 82 procent. I första hand riktas det till dem som saknar grundskolekompetens och i andra hand till dem som saknar gymnasiekompetens. För låginkomsttagare och för dem med låg dagpenning i arbetslöshetsförsäkringen innebär den högre bidragsnivån inklusive lån kraftiga förbättringar. Resurserna för det högre bidraget är begränsade och kan därför bara ges till ett visst antal studerande. Bidraget gör inte skillnad på arbetslösa, arbetstagare och individer utanför arbetskraften, men begränsas i ålder och utbildningsbehov. Den som en gång beviljats det högre stödet ska få förtur till detta bidrag för att fullfölja studierna. Det prioriterade bidraget kan också få tilldelas för yrkesteknisk högskola, YTH, och vissa speciella lärarutbildningar.

För inkomster över nivån motsvarande en dagpenning på 580 kr finns i dagsläget ett tak över vilket ingen högre ersättning ges. I figur 10.1 anges detta med hjälp av den horisontella delen av kurvorna höger om dagpenning 580 kr. För personer med högre inkomster kan därför studiestödsnivån uppfattas för låg och därmed ha en negativ effekt på rekryteringen.

Figur 10.1 Studiestödsbelopp, efter skatt per månad, år 1999, samt belopp i det nya studiestödssystemet



Källa: Proposition 1999/2000:10

Det ska dock påpekas att det är endast de med en anställning och en lön över knappt 13 000 kr per månad som riskerar att på kort sikt förlora på att börja studera. För dem som är arbetslösa har taket däremot ingen betydelse.

Bidragen i det nya studiemedelssystemet kommer att vara obeskattade för alla studerande, men ändå ge pensionsrätt.

Fribeloppet höjs och ska vid heltidsstudier uppgå till 250 procent av prisbasbeloppet², förr kallat basbeloppet, för helårsstudier. Det innebär att inkomsten under året kan öka från 54 600 till 91 000 kr (1999 års prisbasbelopp) utan att lån och bidrag påverkas. Om inkomsten är högre än fribeloppet så reduceras studiemedlen med 50 procent av överskjutande inkomst. För den som studerar på deltid ökar fribeloppet i motsvarande grad.

Ett annuitetsliknande återbetalningssystem införs där årsbeloppet baseras på skuldens storlek, räntan, det antal år som återbetalningen beräknas pågå och med beaktande av en viss årlig uppräkningsprocent av skulden. Genom konstruktionen med en uppräkningsprocent blir återbetalningskravet lägre under den första delen av återbetalningstiden jämfört med ett traditionellt annuitetslån för att sedan öka relativt långsamt. Återbetalningstiden ska normalt vara 25 år eller det lägre antal år som

² Prisbasbeloppet är hämtat från Lag (1962:381) om allmän försäkring och här definierat till 36 600 kr för år 2000.

återstår till dess låntagaren fyller 60 år. För den som vid 60 års ålder inte fullgjort betalningarna ska tiden sträckas ut, dock längst till 67 år. En låntagare ska kunna få nedsättning av årsbeloppet så att det inte utgör mer än 5 procent av inkomsten till dess låntagaren är 49 år och därefter 7 procent av inkomsten. Hel nedsättning kan medgivas då låntagaren påbörjar nya studier eller då andra synnerliga skäl finns. Från och med 50 års ålder ska en viss del av låntagarens förmögenhet läggas till den återbetalningsgrundande inkomsten. Med inkomst ska då avses summan av inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital.

De årliga studielåneavskrivningarna i statens budget beräknas att på längre sikt kunna minska betydligt i och med detta återbetalningssystem.

Tillägglån för studerande som är 25 år eller äldre

Personer 25 år eller äldre ska oavsett utbildningsnivå under vissa förutsättningar kunna få tillägglån. Lånet ska kunna lämnas till heltidsstuderande under högst 120 veckor. Tillsammans med tillägglånet blir den totala studiestödsnivån drygt 8700 kr vilket ungefär motsvarar dagens högsta ersättning *efter skatt* i arbetslöshetsförsäkringen vilket därmed kan jämföras med dagens nivå inom UBS. För att tillägglån ska bli aktuellt måste studierna ha medfört en ansträngd ekonomi. Behovsprövning kan bli aktuell. Med 1999 års prisbasbelopp blir det totala stödet som mest 1 600 kr lägre per månad efter skatt för den som i dag har högsta UBS och som i det nya systemet inte kan komma i fråga för tillägglånet.

Tillägglån för andra merkostnader

Extra tillägglån kan lämnas för vissa angelägna merkostnader som till exempel dubbel bosättning, obligatoriska resor, dyrare studiematerial, utbildningsavgifter m.m.

Längsta tid för Studiemedel

För högskoleutbildning är den längsta tiden för Studiemedel begränsad till 240 veckor (tolv terminer). För gymnasieutbildning är motsvarande begränsning antingen 80 veckor (fyra terminer) för den som redan har en treårig gymnasieutbildning, eller 120 veckor (sex terminer) för övriga. På grundskolenivå ska de som redan har grundskola få studiemedel i högst 40 veckor. De som helt saknar grundläggande utbildning ska få

80 veckor. Tiden för den senare gruppen kan förlängas med ytterligare 20 veckor till totalt 100 veckor för färdighetsträning i läsning, skrivning och räkning.

Övre åldersgräns för bidrag och lån

Studiebidrag får lämnas t.o.m. 50 års ålder. Rätten till återbetalningspliktiga studielån ska successivt begränsas fr.o.m. 41 år och helt upphöra över 50 år. Studiebidragsåldern höjs därmed från 45 år till 50 år i förhållande till nuvarande Studiemedel. Vid synnerliga skäl kan även förlängning av tiden ske så att lån kan beviljas även efter 50 års ålder (t.ex. för att avsluta utbildning eller för att genomgå en utifrån arbetsmarknadsbehov angelägen yrkesinriktad utbildning). Ett av skälen till att begränsa rätten till lån vid viss ålder är att återbetalningsmöjligheterna minskar med stigande ålder.

Det maximala antalet veckor (låneterminer) föreslås successivt begränsas från 41 år ålder enligt nedan:

Ålder	Veckor	Terminer
40	240	12
41	220	11
42	200	10
43	180	9
44	160	8
45	140	7
46	120	6
47	100	5
48	80	4
49	60	3
50	40	2

Dessa regler gäller oavsett utbildningsnivå. Den som är 50 år kan alltså låna för ett års studier och den som är 45 kan fortfarande gå igenom en normal högskoleutbildning och få lån under hela tiden. Den som tidigare fått fullt lån kan inte beviljas ytterligare lån. Bidragsnivån påverkas inte av nedtrappningen av lånemöjligheten.

Avskrivning av lån för gymnasiala studier

I det nya systemet ska avskrivning av lån som beviljats för kompetensgivande studier på grundskole- och/eller gymnasienivå kunna ske med

en sjättedel för varje avslutad 40 poäng som kan ingå i högskoleexamen, upp till 120 poäng. I förhållande till nuvarande system för Studiemedel innebär detta inte någon större förändring. Hälften av lånen kan avskrivas i båda systemen. Dock innebär det nya systemet att man måste läsa motsvarande sex terminer på högskola för att uppnå maximal avskrivning. Idag räcker det med tre terminer. Jämfört med SVUX och SVUXA innebär det nya systemet däremot en klar förbättring i det att lån tagna inom dessa system i dag inte avskrivs alls, men bidragsandelen är högre i SVUX och SVUXA än med den oprioriterade bidragsandelen i det nya Studiemedlet.

Någon avskrivning av lån som tagits för gymnasiala studier med den högre bidragsnivån är inte aktuell. Här har regeringen ansett att det är tillräckligt förmånligt med den höga bidragsdelen samt att det inte kommer att handla om någon särskilt stor lånebörd.

Avskrivning på grund av hög ålder m.m.

Studielån som kvarstår obetalda ska avskrivas då låntagaren fyller 67 år och om låntagaren saknar tillgångar över en viss nivå. Förslaget grundar sig på att även i det nya systemet kan det finnas personer för vilka avskrivning kan bli aktuellt. Främst rör det sig om dem som haft lån för både gymnasiala och eftergymnasiala studier samt dem som påbörjat sin utbildning sent i livet. Även vid dödsfall eller om det finns synnerliga skäl (skada, nedsatt betalningsförmåga på grund av sjukdom eller handikapp) avskrivs lånen.

Stöd för studier av mindre omfattning – korttidsstudiestöd, internatbidrag och timersättning

De korta stödets viktigaste syfte är att rekrytera kortutbildade till studier samt att stimulera till längre kompetenshöjande studier. Dessutom ska funktionshindrade ges möjlighet att bedriva studier som främst syftar till att utveckla deras färdigheter och kunskaper om handikappet.

Gemensamt för korttidsstudiestödet och internatbidrag är att de kan utgå för studier i svenska, engelska och matematik på grundskole- och gymnasial nivå samt för samhällskunskap som motsvarar sådana moment som ingår i den kommunala vuxenutbildningen. Därutöver kan ersättningarna lämnas för studier som syftar till att utveckla handikappades färdigheter. Båda ersättningarna kan sökas av enskilda personer eller kollektivt av fackliga organisationer och handikapporganisationer.

Korttidsstudiestöd kan utgå till studerande som är arbetstagare upp tills de fyller 64 år. Deras utbildning får inte vara längre än tvåårig gymnasial nivå. Undantag kan göras för deltagare i handikappkurser (SFS 1973:418). Stödet utgår med 75 kronor per timme som ersättning för förlorad arbetsförtjänst. Maximal utbetalningstid är 14 dagar för heltidsstudier. Kurser på deltid har däremot ingen tidsbegränsning alls (CSN, 1999b). Däremot kan stödet lämnas till varje enskild individ högst 240 timmar per år. Stödet kan lämnas för studier i kommunal vuxenutbildning, statens skolor för vuxna, studiecirklar och studier vid vissa folkhögskolor.

Internatbidrag är en kostnadsersättning som kan sökas för sig eller lämnas tillsammans med korttidsstudiestödet. Stödet kan lämnas till både arbetstagare och icke arbetstagare. Bidraget beviljas för studier vid folkhögskolor och statens skolor för vuxna. Kurserna får inte vara längre än 14 dagar. Ersättning utgör 327 kronor per dygn i maximalt 12 dygn per år.

Timersättning lämnas endast till studerande i vuxenutbildning för individer med psykisk utvecklingsstörning (särvox). Av denna grupp kan emellertid endast de elever som förlorar arbetsinkomst erhålla timersättning. Ersättning utgår med 75 kronor per timme. Ersättningen är skattepliktig och pensionsgrundande.

Studiestödsutredningen (U1994:13) föreslog att studiestöd för studier av mindre omfattning skulle utredas vidare av Kunskapslyftskommittén. Regeringen valde emellertid att inte vänta på kommitténs slutbetänkande utan lade förslag om ett borttagande av timersättningen samt en omfördelning av de två andra stöden i studiestödspropositionen hösten 1999. Det innebär bland annat att resurser motsvarande korttidsstudiestödet och internatbidraget inte längre ska regleras i studiestödslagen utan istället anvisas som statsbidrag till fackliga organisationer och handikapporganisationer för i princip samma utbildning som nu. Även timersättningen ska försvinna. Skälet som anges för att ta bort timersättningen är att det numera utges i ytterst liten omfattning och att det blir en onödigt stor administration för enbart ca 250 personer. Riksdagen beslutade i enlighet med de riktlinjer regeringen föreslog i propositionen (prop. 1999/2000:10, bet. 1999/00:UbU07, rskr. 1999/00:96). Förändringen träder i kraft när det nya studiestödssystemet tas i bruk den 1 juli 2001.

10 .2 Undersökningar och beskrivande statistik med fokus på studiestödet

Detta avsnitt är en sammanfattning av forsknings- och utredningsläget när det gäller studiestödets utformning och relationen till studierekrytering med särskilt fokus på utbildning för vuxna.

En översiktlig kartläggning av forskningsläget ger vid handen att forskningen har koncentrerat sig på två huvudområden:

- studiestödets betydelse för rekryteringen med avseende på social bakgrund och
- studiestödets betydelse när det gäller rekryteringen till högskolan.

Vad gäller studiestödets betydelse för rekryteringen till vuxenstudier på grundläggande och/eller gymnasial nivå är det först på senare tid som vissa forsknings- och utredningsinsatser gjorts. Inledningsvis summeras resultaten från högskolenivån. Sedan övergår framställningen till att mer specifikt handla om betydelsen av studiestödets utformning för studerande inom kommunal vuxenutbildning.

Trots det lite tunna underlaget torde ändå vissa slutsatser kunna dras av de senaste årens forskning och utredningsrapporter.

10 .2 .1 Vuxenutbildning på högskolenivå

Flera enkäter har undersökt olika studiehindars betydelse bland dem som inte påbörjat högskoleutbildning. I en enkät, där man fick ange flera alternativ, framkom det att de vanligaste skälen i tur och ordning var:

- man har bra arbete utan studier
- man ville tjäna pengar i stället för att studera
- man ville inte ha studieskulder (tydligast hos i socialgrupp III)
- det är svårt att försörja sig på studiemedel.

De ekonomiska aspekterna visar sig alltså ha stor betydelse. Särskilt ska noteras att oviljan att påta sig studieskulder är störst i socialgrupp III (SOU 1992:122).

I uppväxtfamiljen är det i huvudsak tre förhållanden som ger upphov till att sociala skillnader i betyg och utbildningsval uppkommer. Utbildningsnivån i hemmet är den viktigaste faktorn och sedan klass-tillhörigheten. Ekonomin i föräldrahemmet anges vara den i sammanhanget minst betydelsefulla faktorn. Av denna anledning har förslagen om ett selektivt studiestöd grundat på inkomst visat sig vara behäftade

med stora problem. Att bara gå på ekonomiska förhållanden är ett trubbigt instrument, särskilt som föräldrarnas utbildningsnivå, som noterats ovan, är mer betydelsefull än deras ekonomi.

I vissa rapporter framkommer betydelsen av studiernas framtida ekonomiska avkastning för viljan att satsa på vidare studier. 1996 års studiestödsutredning (SOU 1996:90) noterade t.ex. att de inkomstskillnader som tidigare fanns mellan akademikergrupper och andra grupper minskat på senare tid, vilket minskat individens möjlighet till ökade inkomster efter utbildning. Andra utredare avvisar inte argumentet att ökade löneskillnader genom en bättre ekonomisk avkastning på högre utbildning främst gynnar personer från mindre studievana miljöer, men i rekryteringssyfte behövs det dock inte några ytterligare ökade löneskillnader eftersom fördelarna med högre utbildning redan är tillräckligt stora. Dessa fördelar verkar dock inte i tillräckligt hög utsträckning uppfattats av de mer svårrekryterade grupperna.

Studiestödsutredningen noterade att styrkan av rekryteringseffekten implicerar ett betydande inslag av statliga garantier och subventioner. Man menade vidare att det är sannolikt att effekten av studiebidragets storlek är successivt avtagande. Upp till en viss nivå påverkar bidragets storlek den sociala snedrekryteringen påtagligt, men därefter avtar effekten av ett allt större bidrag. Nuvarande situation med en socialt betingad ovilja mot stora studieskulder gjorde det befogat att anta att en höjning av bidragsdelen skulle ha viss effekt, menade man. Studiestödspropositionen (prop. 1999/2000:10) har tagit fasta på detta och föreslagit vissa höjningar av bidragsandelen.

Men inte bara bidragets storlek är avgörande. Viktigt är också att det totala studiestödets storlek är tillräckligt för att inte de studerande ska bli beroende av andra finansieringskällor. Trots att studiestödsutredningen förordade snabbare återbetalningsvillkor var man osäker på om och i så fall hur skärpta återbetalningskrav skulle komma att påverka den sociala rekryteringen.

Enligt CSN:s rapporter om högskolestuderande med statligt studiestöd fanns det 1998 ungefär 50 000 personer över 29 år (Andréasson J., 1998c). Av dessa hade 90 procent studiemedel och 10 procent vuxenstudiestöd i form av Särskilt vuxenstudiestöd till studier vid vissa naturvetenskapliga och tekniska utbildningar, NT-SVUX, Särskilt vuxenstudiestöd till studier vid vissa lärarutbildningar, s.k. Lärarsvux, och Särskilt vuxenstudiestöd för Yrkesteknisk högskola, YTH. Två tredjedelar av de vuxenstuderande var kvinnor.

Dessa äldre studenter har betydligt svårare att få det statliga studiestödet, i form av studiemedel och de tre ovan nämnda vuxenstudiestöden att räcka till under studietiden. Nästan två tredjedelar uppger att det

i första hand beror på att hade försörjningsansvar för barn. Drygt var tionde vuxenstuderande var ensamstående med barn. Detta, i kombination med att studierna i sig av många upplevs som mycket krävande, gör att endast ett litet antal vuxna uppger att de skulle arbeta mer om fribeloppsgränsen höjdes. Omkring 60 procent av de vuxna studiemedelstagarna skulle inte heller påverkas av en liberaliserad inkomstprövning.

Utifrån enkätsvaren framgår också att många vuxenstuderande har vant sig vid en lite högre levnadsstandard. Därmed blir det också svårt att rekrytera vuxna till högskolestudier om det innebär ekonomiska uppoftningar.

Medelinkomsten bland de vuxenstuderande var i genomsnitt låg, men vuxenstudiestödstagarna hade högre inkomst än de vuxna studiemedelstagarna.

Den stora majoriteten, 90 procent, av alla studerande över 29 år, inklusive studiemedelstagarna, tog studielån vilket är en något större andel än för hela gruppen högskolestuderande där andelen låntagare brukar ligga på ca 75 procent. En förklaring till att vuxenstuderande i högre utsträckning än gruppen högskolestuderande som helhet känner sig tvungna att även utnyttja lånedelen i studiestödet, kan vara att de ofta har högre fasta utgifter och försörjningsansvar för barn och inte hinner arbeta vid sidan av studierna.

Studiestödet verkar inte räcka till för merparten av de vuxenstuderande. Här handlar det till stor del om studiemedel där bidragsdelen ligger på ca 28 procent av det totala stödet inklusive lån. Många röster har höjts för både en höjd bidragsdel och ett högre totalbelopp. Om deltagarna tvingas välja mellan ett högre totalbelopp och ett högre bidrag väljer dock två av tre av studiemedelstagarna ett högre bidrag. Detta skulle kunna indikera att det är bidragsandelens storlek och inte det totala beloppet kronor som är den viktigare faktorn vid rekrytering.

10 .2 .2 Studiestödets effekter för deltagare inom kommunal vuxenutbildning

Under perioden 1980 till 1986 genomfördes en rad förändringar inom området vuxenutbildning och vuxenstudiestöd. Bland annat tillkom Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa, SVUXA, 1984 (SFS 1983:1031) och ett barntillägg i SVUX (SsL 1984:122). Bilden av hur vuxna finansierar sina studier förändrades därför i några avseenden. Denna utveckling har analyserats av Olof Lundquist, Göteborgs universitet, i tre

rapporter från början av 1990-talet benämnda "Studiefinansieringens betydelse för nybörjare i Komvux" (Lundquist, 1990, 1991 och 1993).

Lundquist visar att gruppen i kommunal vuxenutbildning med statligt stöd under perioden växte från 20 till 25 procent där hela ökningen föll på det nya s.k. Ams-bidraget (ett stöd som helt utgjordes av bidrag, men endast utgick till personer som var eller riskerade att bli arbetslösa och som infördes i början av 1990-talet, inte att förväxlas med dagens UBS). Det blev möjligt att studera i reguljär utbildning med det arbetsmarknadspolitiska utbildningsbidraget. Möjligheten att studera på heltid ökade och därigenom ökade andelen heltidsstuderande. Andelen av de studerande inom kommunal vuxenutbildning som finansierade sina studier med eget arbete minskade också betydligt under perioden. Genom att studiestödets urvalskriterier tydligare riktades mot de prioriterade grupperna lyckades man öka andelen kortutbildade bland dem som utnyttjade vuxenstudiestöden och andelen med längre studiebakgrund bland dem med studiemedel.

Den differentiering av studiestödet som gjordes under perioden påverkade dock inte i någon större utsträckning rekryteringen av kortutbildade män.

Någon större påverkan på den totala andelen fullföljda studier kunde inte upptäckas. Dock minskade under perioden andelen som helt avbröt sina studier. Kvinnorna avbröt i lägre utsträckning än männen. Andelen studieavbrott minskade med högre ålder. Man fann ingen koppling mellan avbrottsfrekvens och skillnader i utbildningsbakgrund.

Studier som finansierades med statliga studiestöd fullföljdes i högre grad än de som finansierats med lön från arbete parallellt med studierna. Betydelsen av extra bidrag från arbetsgivaren var ett viktigt inslag, särskilt för dem i åldern över 44 år. Detta inslag hade en tydlig påverkan för deltagarna när det gällde att fullfölja studier. Studier med mer arbetsmarknadsinriktade motiv fullföljdes i högre utsträckning än studier av mer allmänbildande karaktär.

De som redan från början lyckades att ordna en finansieringsform som medgav studier på heltid hade bättre förutsättningar att genomföra sina studier som planerat. Vid mer omfattande studier angavs att man behövde någon form av yttre stöd för att täcka det inkomstbortfall som uppstår.

Under läsåret 1993/94 satsade regeringen extra pengar på studieplatser i kommunal vuxenutbildning för arbetslösa. Tre undersökningar genomfördes i utvärderingssyfte 1995–96 bland annat för att se hur satsningen slagit rekryteringsmässigt (Hult, 1997; Mäkitalo, 1997; Paldanius, 1997). Man har även jämfört de arbetslösa som deltog i kommunal vuxenutbildning med de arbetslösa som inte gjorde det.

I huvudsak var det de med den gynnsammaste bakgrunden, med avseende på utbildning, arbetslöshet m.m., som i första rummet utnyttjade möjligheterna till utbildning. De arbetslösa som deltog i kommunal vuxenutbildning var en avsevärt yngre och mer homogen grupp än gruppen arbetslösa generellt. De yngre inom kommunal vuxenutbildning gick vidare till högre studier medan de äldre fortsatte på samma nivå. Bland deltagarna var det färre som hade hemmavarande barn än i gruppen utanför kommunal vuxenutbildning. Andelen med gymnasieutbildning var högre bland de arbetslösa deltagarna än bland icke-deltagarna. Detta ger intrycket av att man inledningsvis rekryterade ur den starkare delen av målgruppen. Man lyckades dock samtidigt att rekrytera arbetslösa invandrare vilka utgjorde en större andel bland deltagarna än bland de arbetslösa generellt.

De arbetslösa som deltog i kommunal vuxenutbildning använde olika slags bidrag. 41 procent använde SVUX/SVUXA medan 33 procent använde andra former av studiestöd eller enbart bidragsdelen. SVUX utgjorde ett större inslag av studiefinansieringen högre upp i åldrarna.

De arbetslösa som ej deltog i satsningen tillfrågades om deras argument för att inte studera. De vanligaste svaren var att man inte ville skuldsätta sig genom lån, att man inte hade råd att studera eller att man ville vara tillgänglig på arbetsmarknaden. Det första argumentet indikerar att bidragsdelen i de aktuella studiestöden uppfattades som för låg. Om den vore högre skulle lånedelen bli mindre skrämmande. Det andra svaret antyder att nivån i antal kronor var för låg för att man ska klara att försörja sig på studiestödet. Vad gäller det tredje svaret angav fler män än kvinnor att de ville vara tillgängliga på arbetsmarknaden.

En intressant uppgift från dessa enkäter är att totalt drygt en fjärdedel av svaren indikerade att de arbetslösa inte kände till vilka utbildningar som fanns, vilka villkoren för studier var eller vad man kunde utbilda sig till. Här fanns uppenbarligen en informationslucka hos stora grupper.

Av vilka skäl skulle de arbetslösa kunna tänka sig att studera i framtiden? Nästan hälften kunde tänka sig att studera för att få ett arbete och en tredjedel för att förbättra yrkeskompetensen. I den grupp av arbetslösa som inte såg någon anledning att studera alls var medelåldern 50 år och nästan tre fjärdedelar kortutbildade. Här finns många av de svårrekryterade som i många avseenden har ett stort behov av utbildning.

De som var arbetslösa, men avstod plats i kommunal vuxenutbildning sedan de antagits kan delas in i tre kategorier. Den första kategorin uppgår till 60 procent och innehåller sökande som valde annan samsättning än de studier som man antagits till. Forskarna definierar detta

som övervägande ”positiva” avhopp. Gruppen består av fler kvinnor, fler yngre och fler med längre utbildningsbakgrund. En annan kategori var sökande som avstod eller tvingades avstå platsen på grund av problem relaterade till antingen lärare, pedagogik, kursval m.m. eller finansieringen. Denna grupp utgjorde totalt 26 procent, varav problem med finansieringen utgjorde en mindre del. Den tredje kategorin av avbrotts-/avhoppsskäl var t.ex. sjukdom, flyttning m.m. Denna grupp utgjorde 14 procent. De två senare kategorierna betecknas som mer ”negativa” avhopp. I denna grupp finns fler män, fler äldre och fler med kort utbildning.

För många av dem som hoppat av utan att gå till annan sysselsättning tillhör studieekonomin de viktigaste och avgörande frågorna. För de arbetslösa är problemen med studieekonomin helt dominerande. Bland dem som endast angivit en orsak till avbrotten fanns dock studiefinansiering inte med bland de viktigaste orsakerna. Totalt sett spelar inte heller problem i samband med finansieringen någon särskilt stor roll.

För dem som är lite yngre är kommunal vuxenutbildning många gånger en väntplats till högskolan. Så fort man kommer in på högskolan hoppar man av studierna i kommunal vuxenutbildning. Andelen studieavbrott avtar med stigande ålder.

Män anger i högre utsträckning ekonomiska motiv för sitt avbrott än kvinnorna som i högre utsträckning anger sociala motiv (t.ex. ”måste ta hand om familjen”).

Undersökningen visar också att så länge finansieringen är ordnad fullföljer kortutbildade sina studier i lika hög utsträckning som de med längre utbildning eller annorlunda uttryckt – utbildningsbakgrund har liten betydelse för studiernas fullföljande så länge de ekonomiska behoven är tillgodosedda.

10.2.3 Undersökningar med fokus på det särskilda utbildningsbidraget, UBS

Siffror från forskare vid Umeå universitet om deltagarna i kommunal vuxenutbildning, inklusive Kunskapslyftet, hösten 1997 visar att totalt 56 000 personer uppbar det särskilda utbildningsbidraget, UBS (Axelsson & Westerlund, 1999).

Den grupp som rekryterades till Kunskapslyftet via UBS kan beskrivas enligt följande. Andelen kvinnor är högre i gruppen med UBS än den utan UBS. De som uppbar UBS var totalt sett något äldre än de utan. De med UBS verkar generellt sett ha längre arbetslöshetserfarenhet är de utan. De med längst arbetslöshetserfarenhet var män inom

grundläggande Kunskapslyft med UBS. Vad gäller arbetsinkomst visar det sig att de med UBS generellt hade en lägre inkomst än de utan UBS.

Andelen utländska medborgare var betydligt lägre bland dem inom Kunskapslyftet med UBS än dem utan. Kraven på kvalificering till arbetslöshetskassan och antal år i arbete kan här spela en stor roll.

På många sätt har det särskilda utbildningsbidraget rekryterat effektivt i så motto att det i huvudsak fångat den grupp som avsågs. Dock finns det vissa grupper som inte fick UBS, men som kanske ändå kan anses tillhöra målgruppen. Främst gäller det invandrare och andra potentiellt marginaliserade grupper.

Forskare från Göteborgs universitet som jämfört Kunskapslyftsdeltagare med UBS med olika jämförelsegrupper (arbetslösa och övrig befolkning) visar upp en liknande bild (Lander & Larsson, 1999a). Bland de studerande i Kunskapslyftet med UBS var andelen kvinnor större än för jämförelsegrupperna. Kunskapslyftsdeltagare med UBS har större relativ anslutning från vården och omsorgen vilket hänger samman med den stora andelen kvinnor.

UBS-deltagarna har viss erfarenhet av upprepade arbetslöshet, men inte i lika hög utsträckning som gruppen arbetslösa.

Människor i den övriga befolkningen tjänar mer än UBS-deltagarna och de arbetslösa. Män har kommit ned i betydligt lägre inkomst än den normala innan de låter sig rekryteras till Kunskapslyftet med UBS.

Göteborgsforskarnas uppföljningsenkät efter ett år visar att när det gäller sambandet mellan studiefinansieringsformen och avbrottsfrekvensen hade SVUX den lägsta avbrottsfrekvensen och "Annan" (för registret okänd form) den högsta. Här får UBS en mellanposition.

Genomgående inslag i dessa uppgifter om deltagarna i Kunskapslyftet med UBS:

- Det är främst kvinnorna som utnyttjar UBS.
- UBS-deltagare är i genomsnitt äldre än de utan.
- Deltagare med UBS har i större utsträckning en kortare utbildningsbakgrund.
- UBS-deltagare har längre erfarenhet av arbetslöshet än deltagare med annat statligt studiestöd.
- UBS-deltagarna ligger inkomstmässigt mellan å ena sidan de arbetslösa och å andra sidan den övriga befolkningen och de med annan finansieringsform.

Ett avsnitt i redovisningen av resultaten från den riksrepresentativa enkäten behandlar frågan om deltagarna upplever tillfredsställelse med studierna eller om man gjort ett avbrott (Lander&Larsson, 2000).

Analysen av enkätsvaren i detta avsnitt ger en bredare bild av hur ekonomiska villkor påverkar studiegenomförandet.

En fråga i enkäten till deltagarna hösten 1998 gällde orsaken till eventuella studieavbrott och svaren visar på följande exempel. En fjärdedel angav att ekonomin var orsak till avbrottet, nästan lika många uppgav egen sjukdom som avbrottsfaktor och en femtedel att de fick ett arbete som de hellre ville ha än att börja studera. Även andra anledningar angavs.

En analys av vilka faktorer som ligger bakom att man angivit ekonomin som orsak till avbrott visar att ekonomiska motiv inte har särskilt stor påverkan på avbrotten trots att de i enkätsvaren anges vara bland de viktigaste. Ekonomiska faktorer, som om man haft UBS eller ej eller vilken inkomst man hade före studierna (1996), spelar ingen roll. Som starka negativa faktorer framstår i stället följande tre: att ha låg tillit till sin prestationsförmåga, att ha låg studiemotivation och att känna sig föga angelägen att alls börja studera. De som anger att ekonomin är en avbrottsorsak har betydligt lägre prestationstillit än de som inte gör det. Resultaten av dessa analyser visar att de anförda ekonomiska motiven för avbrott mer liknar svepskäl än reella anledningar till studieavbrott.

10.2.4 En CSN-undersökning av studiestödets användare

Utifrån utgångspunkten att UBS är det mest generösa studiestödet är en viktig fråga om studiestödet ger den rekryteringseffekt, med avseende på de mest prioriterade målgrupperna; kortutbildade, äldre, män, långtidsarbetslösa och invandrare, som man är ute efter.

En viktig och grundläggande ansats är att jämföra nybörjare och fortsättare. Nybörjare definieras här som studerande som för första gången registreras på en utbildning aktuell termin. Fortsättare kan definieras på olika sätt, men här gäller det dem som fortsatt sina studier en andra termin.

När det gäller dem som fortsätter sina studier, kan man se några skillnader mellan denna grupp och de som inte väljer att fortsätta och på vilket sätt kan dessa skillnader härledas till skillnader hos de olika studiestöden?

Allt detta kan mätas på flera olika sätt, men i huvudsak är det det särskilda utbildningsbidraget, UBS, som ska ställas mot andra, mindre fördelaktiga studiestöd som t.ex. SVUX och SVUXA.

Ovanstående frågeställningar är svåra att hitta svar på, men för att i någon mån få lite mer information om dessa förhållanden har Kun-

skapslyftskommittén låtit CSN göra en specialbearbetning av sitt register över studerande med olika studiestöd (CSN, 2000). Nedan redovisas resultaten av denna bearbetning, som i tid sträcker sig mellan hösten 1997 och hösten 1999.

Nyborjare och fortsättare med studiestöd – hur ser grupperna ut?

Undersökningen visar att nybörjarnas bakgrundskaraktäristiska varierar över tiden. Detta gäller dock inte könsfördelningen bland nybörjarna med studiestöd. I och med att männen i högre grad väljer att studera med annan studiefinansiering än statliga studiestöd (se även avsnitt 10.2.5), är andelen kvinnor bland dessa studiestödstagare högre än andelen kvinnor i vuxenutbildningen totalt sett. Bland dessa studiestödstagare ligger den mellan 70 och 75 procent.

Tabell 10.1 visar att andelen med enbart grundskola som högsta utbildning av de med UBS ökar mot slutet av perioden, dvs. under 1999. Andelen med tvåårig gymnasienivå med UBS minskar på motsvarande sätt. Hos SVUX, SVUXA ökar denna grupp under 1999.

Tabell 10.1 Andel fortsättare, hösten 1997, 1998 och 1999, uppdelat på utbildningsbakgrund och studiestöd, procent

	H97		H98		H99	
	UBS	Annat	UBS	Annat	UBS	Annat
Grundskola	25	13	24	9	34	13
2 åk	65	62	60	66	54	72
3 åk +	10	25	16	25	12	15
Summa	100	100	100	100	100	100

Anm. "Annat" innebär SVUX eller SVUXA.

Källa: CSN, 2000, *Specialbearbetning av register över studerande med olika studiestöd*. Dnr 13/2000.

Den äldre åldersgruppen bland dem med UBS ökar också i andel mot slutet av perioden. De som läser på grundskolenivå med UBS ökar i andel. Andelen invandrare med något av studiestöden UBS och SVUX, SVUXA går däremot ner över tiden.

Vad gäller de s.k. fortsättarnas fördelning visar det sig att över tid ökar andelen kvinnor i alla tre studiestöden (UBS, SVUX och SVUXA). Andelen med utländsk bakgrund minskar under samma period i SVUX och SVUXA. För UBS är andelsförändringarna mycket små.

Av de fortsättare vars andel ökar hos SVUX eller SVUXA samtidigt som UBS tar slut verkar många som läser på gymnasial nivå i stället återfinnas hos gruppen med SVUXA (se tabell 10.2). Där ökar andelen som läser på gymnasial nivå markant under hösten 1999. På grundläggande nivå minskar andelen i motsvarande grad.

Tabell 10.2 Andel nybörjare, hösten 1998, våren 1999 och hösten 1999, uppdelat på nivå aktuella studier och studiestöd, procent

	H 98		V 99		H 99	
	UBS	Annat	UBS	Annat	UBS	Annat
Grundläggande nivå	10	27	11	21	12	13
Gymnasienivå	90	73	89	79	88	87
Summa	100	100	100	100	100	100

Anm. "Annat stöd" innebär SVUX eller SVUXA.

Källa: CSN, 2000, *Specialbearbetning av register över studerande med olika studiestöd*. Dnr 13/2000.

Fortsättarna med UBS med tvåårig gymnasial nivå som högsta utbildning minskar i andel över tid samtidigt som andelen med enbart grundskola hos SVUX ökar.

De ungas andel med SVUX minskar över tid, möjligen som ett resultat av att de äldre, som tidigare hade UBS, återfinns i denna grupp. Inom gruppen studerande med UBS är förändringarna däremot betydligt mindre.

Vad händer när UBS tar slut? Studieavbrott eller övergång till annat stöd?

I syfte att studera avbrottsfrekvensen kan man jämföra de som tidigare haft UBS och som när UBS tar slut antingen avbryter sina studier helt eller byter till annat studiestöd. Dessa båda grupper jämförs sedan med avseende på de utvalda bakgrundsvariablerna. Det som CSN:s register kan ge i detta fall är uppgifter om huruvida de som haft UBS då maximalt antal dagar var uppnått sökte annat studiestöd (SVUX eller SVUXA) eller inte.

Avbrott i detta fall räknas på följande sätt: antal dagar har beräknats per person som har studerat med UBS under hösten 1997, våren 1998 och/eller hösten 1998. Man har sedan räknat av det maximala antal dagar med UBS som gäller för respektive grupp. De som påbörjade sin utbildning hösten 1997 hade möjlighet att få UBS i totalt 600 dagar. De

som påbörjade sina studier hösten 1998 hade endast maximalt 300 dagar.

Här har vi också antagit att den grupp som inte sökte något studiestöd efter att UBS tog slut därmed avbröt sina studier. De kan emellertid ha fortsatt sina studier med annan finansiering, t.ex. privata medel. Om detta säger dock CSN:s studiestödsregister inget.

Det var ca en tredjedel (ca 10 000) av dem med UBS som under våren 1999 bytte till annat studiestöd när det särskilda utbildningsbidraget tog slut. För två tredjedelar (ca 20 000) saknas det alltså någon registrering om nytt sökt studiestöd. I detta avseende finns ingen skillnad mellan kön eller medborgarskap. Varken nivå på tidigare utbildning eller studieomfattning uppvisar någon förändring i avbrottsfrekvensen. Däremot var det jämförelsevis fler avbrott bland dem som läste på gymnasienivå än på grundläggande nivå, vilket är lite förvånande med tanke på att variabeln utbildningsbakgrund inte i sig uppvisade någon skillnad i avbrottsfrekvens.

De som avbröt sina studier då UBS tog slut kom till en större andel från längre arbetslöshet än från kortare. Tabell 10.3 visar också att de som avbröt sina studier i högre grad kom ur gruppen arbetslösa än ur gruppen anställda.

Tabell 10.3 Fördelning mellan avbrott och sökning om annat stöd, våren 1999, uppdelat på arbetslösa och anställda, procent

	V 99	
	Avbrott	Annat
Arbetslös	23	35
Anställd	77	65
Summa	100	100

Anm. "Annat stöd" innebär SVUX eller SVUXA.

Källa: CSN, 2000, *Specialbearbetning av register över studerande med olika studiestöd*. Dnr 13/2000.

Uppdelat på ålder visar det sig att ju äldre den studerande var i desto högre grad avbröt personen sina studier när UBS:en tog slut.

De som använde sina fyra terminer med UBS och de som inte gjorde det

En intressant grupp är de som hösten 1997 påbörjade sina studier med UBS och som hade möjlighet att fortsätta upp till fyra terminer. Visserligen visste de inte om att så var fallet vid kursernas början, men

redan under det första läsåret blev detta känt. Finns det någon skillnad mellan dem som använde alla fyra terminerna och dem som inte gjorde det?

Uppgifter från CSN:s register visar att de med UBS som läste alla fyra möjliga terminerna till viss del skiljer sig från dem som valde att läsa en kortare tid. Gruppen utgörs av fler kvinnor. De läser mer på grundläggande nivå och mindre på gymnasial nivå, men de har ändå en något längre utbildningsbakgrund än de som studerade en kortare tid. Det var färre av de yngre som tog möjligheten att studera med UBS alla fyra terminerna. De äldre gruppens andel ökar ju fler terminer som UBS användes.

Däremot finns ingen skillnad med avseende på medborgarskap och arbetslöshetserfarenhet.

10.2.5 Beskrivande statistik avseende deltagare med statligt studiestöd i gymnasial kommunal vuxenutbildning

I detta avsnitt redovisas uppgifter för hösten 1997 till våren 1999 utifrån Skolverkets halvårsvisa rapporter (Skolverket 1999). Dessa redovisningar utifrån olika variabler, som t.ex. kön och utbildningsbakgrund ger endast översiktliga avspeglningar av läget en viss tidpunkt och kan inte i någon större utsträckning ge svar på statistiska samband eller förhållanden mellan olika variabler. Däremot kan de uppmärksamma på var t.ex. obalanser kan finnas och var det krävs mer och djupare undersökningar. Inledningsvis beskrivs läget för den totala fördelningen av deltagare utifrån studiefinansieringsform.

Antal deltagare per studiefinansieringsform

Tabell 10.4 visar hur deltagarnas studiefinansiering fördelade sig mellan åren 1997 och 1999. I dessa tabelluppgifter om deltagarnas studiefinansiering ingår för hösten 1998 och våren 1999 även deltagare som avbröt eller aldrig ens påbörjade sina studier före tredje kursveckan. För våren 1999 handlade denna typ av avbrott enligt Skolverket om knappt 2 procent av kursdeltagarna.

Tabell 10.4 Deltagares studiefinansiering inom gymnasial kommunal vuxenutbildning hösten 1997 till våren 1999, antal deltagare, procent

Studiefinansiering	Antal deltagare	Andel av samtliga deltagare, %			
		Våren 1999	Hösten 1997	Våren 1998	Hösten 1998
UBS	64 530	27,2	33,2	30,0	27,8
SVUXA	12 143	5,1	4,2	4,6	5,2
SVUX	12 102	4,5	3,7	4,1	5,2
Studiemedel	44 604	23,7	21,4	20,6	19,2
Annan finansiering	99 016	39,5	37,5	40,7	42,6
Totalt	232 395	100,0	100,0	100,0	100,0

Källa: Skolverket, 1999, *Två år med Kunskapslyftet i den kommunala vuxenutbildningen, Våren 1999*, Delrapport 5, Dnr 97:1646.

De som inte uppbar något av de statliga studiestöden har registrerats i gruppen *annan finansiering*. Exempel på sådan annan finansiering kan vara utbildningsbidrag för arbetshandikappade, socialbidrag samt finansiering genom lån eller med egna medel.

Av samtliga deltagare våren 1999 finansierar ca 28 procent sina studier med det särskilda utbildningsbidraget, UBS. I jämförelse med hösten 1997 är det främst inom finansieringsformerna Studiemedel och Annan finansiering som större förändringar skett. Studiemedel har minskat med 4,5 procentenheter och Annan finansiering har ökat med drygt 3 procentenheter. UBS, liksom SVUXA, är våren 1999 tillbaka på i stort sett samma nivå som hösten 1997.

Mäns och kvinnors studiefinansiering

Skillnaden mellan mäns och kvinnors studiefinansiering framgår av tabell 10.5.

Tabell 10.5 Mäns och kvinnors studiefinansiering inom gymnasial kommunal vuxenutbildning, hösten 1997 till våren 1999, procent

Studie- finansiering	Män, %				Kvinnor, %			
	Hösten 1997	Våren 1998	Hösten 1998	Våren 1999	Hösten 1997	Våren 1998	Hösten 1998	Våren 1999
UBS	22,6	27,7	23,4	22,5	29,1	36,1	33,0	31,1
SVUXA	4,9	3,9	4,3	4,9	5,1	4,3	4,7	5,5
SVUX	3,2	2,7	2,9	3,7	5,2	4,2	4,7	6,1
Studiemedel	28,3	25,2	24,8	22,7	21,3	19,4	18,8	17,6
Annan finansiering	41,0	40,5	44,6	46,2	39,3	36,0	38,8	39,7
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Källa: Skolverket, 1999, Två år med Kunskapslyftet i den kommunala vuxenutbildningen, Våren 1999, Delrapport 5, Dnr 97:1646.

Kvinnor finansierar i högre grad än män sina studier med UBS, 31 procent mot 23 procent. Männerna i sin tur finansierar i betydligt högre grad sina studier med studiemedel, 23 procent mot 18 procent för kvinnorna. I huvudsak är fördelningen lika från år till år utom för finansieringsformen Annan finansiering där männen ökat sin andel över tiden medan kvinnorna i stort sett ligger kvar på samma nivå våren 1999 som hösten 1997.

Deltagarnas studiefinansiering i förhållande till utbildningsbakgrund

Av samtliga som studerar minst en kurs i gymnasial vuxenutbildning våren 1999 och som finansierar sina studier med UBS har 89 procent en utbildningsnivå lägre än eller högst motsvarande 2-årig gymnasieutbildning, se tabell 10.6. 7 procent har en gymnasieutbildning som är mer än 2 år och 4 procent har eftergymnasial utbildning. Denna fördelning bland dem som har UBS skiljer sig en hel del från dem som har annat studiestöd. Både SVUX och SVUXA har betydligt fler med längre utbildning än tvåårig gymnasial nivå. Över hälften med annan

finansiering har en utbildning som är högst tvåårig gymnasial nivå. Här spelar naturligtvis de olika studiestödets urvalsregler in. Urvalsreglerna för det särskilda utbildningsbidraget, UBS, prioriterar kortutbildade tydligare än de andra stöden. Alla studiefinansieringsformer utom studiemedel har ett flertal deltagare med högst 2-årig gymnasial nivå.

Tabell 10.6 Studiefinansiering inom gymnasial vuxenutbildning våren 1999, studiestödets fördelning för deltagare med olika utbildningsbakgrund, procent

Utbildnings-bakgrund	UBS	SVUXA	SVUX	Studie-medel	Annan finans.	Totalt
Okänd utbildning	0	1	0	2	2	1
Folk- eller grundskola	25	17	13	23	18	21
Gymn. utb. max 2 åk.	64	33	56	17	33	40
Mer än 2 åk. gymn	7	33	18	46	28	25
Eftergymn	4	16	13	12	19	13
Totalt	100	100	100	100	100	100

Källa: Skolverket, 1999, Två år med Kunskapslyftet i den kommunala vuxenutbildningen, Våren 1999, Delrapport 5, Dnr 97:1646.

En annan typ av jämförelse som också fokuserar på deltagarens utbildningsbakgrund men som till skillnad från tabell 10.6 redovisar hur stor andel av deltagarna inom varje utbildningsnivå som finansierar sina studier med respektive finansieringsform visar att deltagare med högst 2-årigt gymnasium har högst andel UBS, 45 procent av dessa deltagare finansierar sina studier med UBS. Ju högre utbildning desto högre andel som finansierar studierna med andra medel än statliga studiestöd. För studerande med eftergymnasial utbildning finansierar cirka två tredjedelar sina studier med annan finansieringsform än statligt studiestöd.

Studiernas längd för deltagare i förhållande till studiestöd

Merparten av dem som deltog i gymnasial vuxenutbildning våren 1999 hade studerat även tidigare under perioden sedan Kunskapslyftet startade. Av männen var en knapp tredjedel nyinskrivna våren 1999, vilket var en något större andel än för kvinnorna.

Vad gäller deltagarnas studiestöd för olika utbildningsomfattning kan man uttrycka det som att ju längre en deltagare har studerat desto troligare är det att hon eller han har UBS. Av dem som är nyinskrivna våren 1999 är det endast hälften så stor andel som har UBS i förhål-

lande till dem som studerat flera terminer. Högst andel UBS har de kvinnor som studerat mer än ett halvår, 37 procent.

Studiefinansiering och studieomfattning

Deltagares studieomfattning uttryckt som andel av heltidsstudier varierar med studiestöd, men även i förhållande till hur sammanhängande studierna bedrivs.

De allra flesta av deltagarna i vuxenutbildning som läser fler terminer gör det i en följd utan uppehåll. Endast knappt 8 procent av deltagarna har studerat med terminsuppehåll. Hög studieomfattning har framför allt de som studerat sammanhängande de senaste terminerna, högre än för dem som gjort studieuppehåll och de nyinskrivna.

Nybörjarna, uttryckt som de nyinskrivna våren 1999, hade totalt sett låg studieomfattning och särskilt låg studieomfattning har de nyinskrivna med Annan finansiering. Det är inte orimligt att anta att det i denna grupp finns många av dem som kompletteringsläser ett par kurser med betydligt mindre omfattning än de med större utbildningsbehov och att de därför saknar behov av statliga studiestöd. Fortsättningsstuderande däremot som läser utan uppehåll mellan terminerna har hög studieomfattning. Särskilt hög studieomfattning har de som studerar med UBS, oavsett hur sammanhängande man studerar över terminerna.

Ett annat sätt att mäta studiernas omfattning i förhållande till studiestöd är att utgå från antal studerade verksamhetspoäng uppdelat i olika poängintervall. En jämförelse mellan deltagare utan statligt studiestöd och samtliga deltagare visar att bland deltagare utan studiestöd studerar endast knappt var fjärde mer än 200 verksamhetspoäng. Här jämförs poäng per halvår. Motsvarande andel av samtliga deltagare är 56 procent. Bland deltagare som finansierar sina studier med UBS studerar endast 14 procent mindre än 200 verksamhetspoäng (där 378 poäng är heltid per halvår).

För att ge en viss relief åt denna av Skolverket presenterade och återkommande statistik kan vi även helt kort redovisa några resultat utifrån den enkätundersökning som Skolverket genomfört under sommaren och hösten 1999 (Skolverket, 2000c). Projektet som kallas "Lyft eller Bredd?" och som överlämnades till Utbildningsdepartementet den 20 februari 2000, har genom några enkätfrågor lyckats samla in vissa uppgifter med bäring på studiestödssystemet som tidigare inte funnits tillgängliga. Bland annat ges en bild av den bredd och variation av olika finansieringsformer som de studerande i kommunal vuxenutbildning utnyttjar under studietiden.

En fråga gällde hur man finansierade sina studier läsåret 1997/98. Förutom de huvudsakliga statliga studiestöden, UBS, SVUXA, SVUX och Studiemedel har deltagarna uppgivit ett femtontal olika finansieringskällor som i olika grad utnyttjats ensamt eller tillsammans med andra medel. De viktigare bland dessa är inkomst av arbete, hel eller deltid (ca 24 procent), närstående familjemedlem (ca 10 procent), a-kassa (6,4 procent), socialbidrag (5,3 procent) och egna sparade medel (4 procent). Nästan två tredjedelar uppger att de i någon utsträckning utnyttjat de fyra större statliga studiestöden.

En annan enkätfråga avsåg frågan vilket av dessa finansieringssätt som var det viktigaste. Här anger huvuddelen av de svarande att någon av följande finansieringssätt betytt mest: UBS (23 procent), Studiemedel (18 procent), arbete, hel eller deltid, (16 procent), SVUXA (6,2 procent), SVUX (4,3 procent) och a-kassa (3,6 procent). Övriga mindre finansieringssätt var, var för sig, den viktigaste finansieringen för ytterst få deltagare, men utgjorde ändå sammantaget knappt 30 procent. De viktigare formerna av statliga studiestöd var tillsammans den viktigaste finansieringskällan för drygt hälften av deltagarna.

En tredje fråga med bäring på finansieringsfrågorna handlade om huruvida ekonomin under studierna var bättre eller sämre än tiden strax före. Majoriteten av de svarande menade att ekonomin var i stort sett lika medan drygt 10 procent uppgav att ekonomin var bättre eller betydligt bättre än under tiden före studierna. Drygt 30 procent svarade att ekonomin var sämre eller betydligt sämre under studietiden.

Att bearbeta informationen om studiestödsfrågorna tillhörde dock inte detta skolverksprojekts huvudfokus varför en analys av dessa frågor inte kan redovisas här. I en sådan analys skulle t.ex. både regressions- och korrelationsanalyser kunna användas för att visa hur de olika frågornas resultat förhåller sig till varandra.

10.2.6 Deltagare i Kunskapslyftet med anställning – en Ams-undersökning

När det gäller de anställda är det arbetstagaren som ansöker om det särskilda utbildningsbidraget, UBS, hos CSN medan arbetsgivaren anmäler vakansen till arbetsförmedlingen som ska anvisa en långtidsarbetslös. Utifrån detta finns det två sätt att mäta dylika vikariat: antingen via det antal arbetstagare som fått bifall och utnyttjat beslut om UBS, eller via anmälda vikariat inom Kunskapslyftet på arbetsförmedlingen (Ams, 1999g).

En jämförelse av dessa siffror som Ams har gjort visar på stor diskrepans. Dessutom finns det stora regionala skillnader. Under den första 18-månadersperioden, juli 1997 till december 1998, utnyttjade ca 30 000 arbetstagare beviljad UBS enligt uppgifter från CSN samtidigt som antalet anmälda Kunskapslyftsvikariat uppgick till knappt 15 000. På grund av denna diskrepans har en enkätundersökning, på uppdrag av Ams, genomförts under september 1999 bland personer med anställning som studerar eller studerat i Kunskapslyftet under år 1999. Syftet med enkätundersökningen var att få kartlagt i vilken omfattning och på vilket sätt vikariat tillskapats för de arbetstagare som utnyttjat sitt beslut om UBS.

Ams poängterar i sin rapport att ett påtagligt hinder för att vikariatet inom Kunskapslyftet ska komma till arbetsförmedlingens kännedom är nuvarande organisation med delat ansvar mellan CSN och Ams. Det kan också finnas statistiska felkällor i registerdata.

Reella orsaker till att så få vikariat kommit till stånd vid arbetsförmedlingen kan vara:

- Arbetsgivaren har inte rekryterat någon vikarie.
- Arbetsgivaren har disponerat om personal.
- Arbetsgivaren har själv löst sitt vikariebehov utan inblandning av arbetsförmedlingen.
- Arbetsgivaren har lagt ut rekryteringsuppdrag på andra företag.
- Arbetsförmedlingen har inte haft lämpliga vikarier att anvisa.

Resultat av enkätundersökningen

En stor andel av de studerande angav att motivet att börja studera i Kunskapslyftet var att skaffa sig utbildning för vidare studier (41 procent) eller att få nya arbetsuppgifter/byta yrke (28 procent). Här föreligger en tydlig och intressant skillnad mellan män och kvinnor. Män anger i högre utsträckning motivet att skaffa sig utbildning för vidare studier. Kvinnorna anger oftare motivet att höja/fördjupa kompetensen.

Två tredjedelar av dem som svarat på enkäten har kommunal anställning. Totalt är det drygt tre fjärdedelar som arbetar inom offentlig sektor. Endast var femte kommer från privat sektor. Det är främst kvinnor och yngre som svarat att de är anställda inom offentlig sektor. Nästan hälften av männen kommer från privat sektor medan motsvarande siffra för kvinnorna endast är 13 procent. En stor andel arbetade inom kommunernas vård- och omsorgssektor i anslutning till att de började studera. Av dessa hade drygt 30 procent anställning som undersköterska, knappt 30 procent som vårdbiträde och 18 procent arbe-

tade inom barnomsorgen. Av de som anvisades till vikariat inom vård och omsorg var knappt tre fjärdedelar arbetssökande inom vård och omsorg och 82 procent hade utbildning för sökt arbete.

Efter avslutade studier var det 35 procent som fortsatte sina studier. Knappt 10 procent fanns hos ny arbetsgivare. Knappt hälften gick tillbaka till samma arbetsplats med antingen samma (36 procent) eller nya (10 procent) arbetsuppgifter. Kvinnorna har i högre utsträckning återgått till samma arbetsplats i jämförelse med männen. Männen fortsätter i högre grad sina studier än kvinnorna (42 procent jämfört med 33 procent).

Relativt många, två tredjedelar, av samtliga svarande har finansierat studierna med enbart UBS. En tredjedel av de anställda har dock under studietiden haft en kompletterande inkomst vid sidan av det särskilda utbildningsbidraget. Kvinnorna har i mindre utsträckning än männen utfyllnad av inkomst från arbete.

Av de *heltidsstuderande* svarar 12 procent att de haft utfyllnad från sin arbetsgivare och 14 procent annan utfyllnad (extraarbete, sjukpenning, föräldrapenning eller annat statligt studiestöd).

Av de *deltidsstuderande* har nästan hälften finansierat studierna med enbart särskilt utbildningsbidrag. En tredjedel har finansierat sina studier med UBS i kombination med arbete. 17 procent anger annan utfyllnad och 4 procent har utfyllnad av arbetsgivaren.

Totalt sett anser 56 procent att studiefinansieringen inte varit särskilt ekonomiskt påfrestande för familjens ekonomi. Endast 10 procent uppger att studiefinansieringen varit mycket påfrestande.

Finansiering med enbart UBS är vanligare bland dem i åldern 35 år eller äldre jämfört med de yngre. De äldre har färre sidoinkomster. De yngre uppger i större utsträckning (46 procent) än de äldre (38 procent) att studiefinansieringen upplevts som mycket eller ganska ekonomiskt påfrestande för familjens ekonomi.

En annan undersökning som fokuserat på förhållandena på arbetsmarknaden är en rapport från IFAU som ganska entydigt visar att alltför höga ersättningar (stöd) kan verka "fördröjande" i systemet (Carling, 1999). När a-kassan sänktes 1996 från 80 procent till 75 procent ökade övergångarna från arbetslöshet till arbete. Redan innan själva sänkningen genomfördes, ökade jobbövergångarna på grund av den förväntade sänkningen. Forskarna frågar sig om inte en snabbare sänkning av a-kassan hade lett till en tidigare återhämtning av sysselsättningsnivån? Forskarna menar också att det finns starka skäl för resonemanget att ju mer generös arbetslöshetsersättningsnivån är, desto svagare blir incitamenten, under vissa förutsättningar, att söka jobb.

10 .3 Reflektioner

I detta avsnitt kommenteras inledningsvis kapitlets första avsnitt som handlade om dagens studiestöd och det framtida, av riksdagen antagna, studiestödssystemet. Särskilt fokus riktas mot förhållandet mellan reglerna för studiestödet och möjligheten till ett flexibelt livslångt lärande. Därefter görs ett försök att sammanfatta och urskilja de gemensamma dragen i de utredningar och den statistik som tagits fram bland annat med avseende på studiestödets rekryterande effekter för olika för kommittén intressanta grupper.

10 .3 .1 Diskussion med fokus på studiestödssystemen

Rent generellt finns det vissa delar i dagens studiestödssystem som komplicerar livet för både den studerande och för handläggande myndighet. Inte minst uppfattas vissa regler, som gäller olika för olika stöd, som både orättvisa och onödigt byråkratiska. Till exempel regeln om s.k. halvtidsuppräknig där kopplingen till dagpenningen i arbetslöshetskassan gör att en studerande med UBS, som tidigare arbetat halvtid och därför har halv dagpenning, endast får halvt belopp vid heltidsstudier. En studerande med SVUX eller SVUXA skulle i samma situation ha fått räkna upp ersättningsnivån till heltid för heltidsstudier. (CSN, 1999a)

En annan regel som fått viss kritik handlar om längsta tid för utbetalning av UBS. Med nuvarande regel, högst tolv heltidsmånader, kan UBS upphöra mitt i termin eller en kurs. För alla inblandade borde det vara positivt om beviljande myndighet fick förlänga längsta tid för utbetalning så att den sammanföll med en naturlig brytpunkt, t.ex. terminsskifte eller kursens slut. SVUX eller SVUXA beviljas antingen för hel termin eller hel kurs eller inte alls. UBS är dock mer flexibelt i så motto att man kan börja studera när man vill på terminen.

Ett annat liknande problem är skillnaderna i kraven på förvärvsarbete för behörigheten till de olika studiestöden. Kraven på de arbetslösa i SVUXA (tre år) och UBS (i praktiken 6 månader) visar t.ex. att det förmånligare stödet har lägre krav. Detta kan på många sätt vara ett problem.

Detta är emellertid förhållanden om vilka Kunskapslyftskommittén inte har anledning att lämna några konkreta förslag, även om de på många sätt skapar hinder på vägen till studier i allmänhet och det flexibla lärandet i synnerhet. Kommitténs förslag handlar om tiden efter Kunskapslyftet och då har det nya studiestödssystemet trätt i kraft.

Hur ska då det nya studiestödssystemet dimensioneras och hur förhåller det sig nya till Kunskapslyftskommitténs syn på framtidens vuxenutbildning?

De beräkningar som redovisas i propositionstexten visar att det nya studiemedlet kommer att omfatta 482 100 studerande varav 108 200 inom vuxenutbildningen och 71 100 med det högre bidraget för vuxenstuderande på grund- och gymnasienivå. Regeringen skriver att det erfarenhetsmässigt är en rimlig långsiktig nivå mot bakgrund av erfarenheterna av utnyttjandet i SVUX/SVUXA-systemen.

Hur många heltidsstuderande de 71 100 motsvarar är osäkert. Ett närmare ställningstagandet till dimensioneringen av det högre bidraget kommer att fattas i samband med att riksdagen tar ställning till de ekonomiska ramarna för åren 2001–2003. Ett sätt att beräkna detta kan dock vara att relatera till den volym inom SVUX och SVUXA som hösten 2003 planeras föras över till det prioriterade bidraget. Om man tar hänsyn till att en del av dessa läser deltid eller kortare kurser kan man uppskatta att det omräknat till heltidsplatser motsvarar omkring 40 000 heltidsstuderande, vilket också innebär att ett motsvarande antal platser har en studiestödsfinansiering. Hur denna siffra förhåller sig till efterfrågan eller till behovet hos vissa grupper kortutbildade är också osäkert. Trots att den exakta förordningstexten inte är beslutad än kan man anta att det förmodligen inte kommer att räcka till alla som fyller kraven och har behov av utbildning. Bidraget ska dessutom finansieras med ett ramat anslag vilket implicerar någon form av urvalsförfarande. Regeringen menar att resursramen bör kunna avpassas i förhållande till förändrade utbildningsbehov i samhället, tillgången på allmänna medel samt läget på arbetsmarknaden.

Införandet av en fribeloppsgräns för vuxenstuderande måste anses vara tveksamt ur perspektivet att många vuxenstuderande läser på deltid och har ett arbete vid sidan om. Vid deltidsstudier ökas visserligen fribeloppsgränsen vilket gör att det finns visst utrymme för förvärvsinkomster vid sidan om. Dock måste införandet av en inkomstgräns anses utgöra en viss begränsning eftersom varken SVUX eller SVUXA tidigare inte hade någon inkomstgräns. Hur många som kommer att påverkas av införandet av en fribeloppsgräns är i dag osäkert. Beräkningar i studiestödspropositionen visar att 18 procent av dem som studerade inom kommunal vuxenutbildning hade en inkomst över fribeloppsgränsen, 91 000 kr per år. Hur många deltidsstuderande som kommer över gränsen för aktuellt fribelopp för deltidsstudier är i dag osäkert.

I det nya systemet är bidragsdelen skattefri. Tidigare påverkades stödbeloppet efter skatt av hur mycket man tjänat under den del av året

som föregick studierna. Reglerna i det nya systemet påverkar dem positivt som påbörjar utbildningen i t.ex. oktober och har tjänat in en del pengar redan. Studiestödsbeloppen ”störs” inte av tidigare inkomst längre. På detta sätt har en större flexibilitet byggts in i systemet vilket Kunskapslyftskommittén tycker är positivt.

Att bidragsdelen i det nya systemet gjorts skattefri påverkar även fribeloppet i så motto att bidragsbeloppen inte längre har någon betydelse för fribeloppsgränsens beräkning. Tidigare inräknade man de skattepliktiga bidragen i studiestöden i underlaget för hur mycket man fick tjäna under ett år innan bidragen minskades.

När det gäller åldersgränser skiljer sig det nya systemet inte särskilt mycket från nuvarande system om man bortser från det särskilda utbildningsbidraget, UBS. Efter 50 års ålder har man små möjligheter att komma i fråga för studiefinansiering via de statliga studiestöden. UBS sträcker sig till 55 år, men efter 2002 finns, med planerat system, inte stora möjligheter till studiestöd för personer över 50 år. I perspektivet – det livslånga lärandet – är det naturligtvis olyckligt om personer över 50 år i praktiken ska vara utestängda från de statliga studiestödssystemen. Hur hårt denna åldersgräns verkligen kommer att tillämpas är i dag osäkert. Dagens SVUX och SVUXA tillåter i praktiken, trots de angivna åldersgränserna, en liten andel (ett par procent) äldre än 50 år.

Att kopplingen till a-kassan tas bort ger definitiva fördelar för dem som har låg eller ingen dagpenning i a-kassan. Däremot bidrar detta till problem i rekryteringen av dem med högre dagpenning i a-kassan.

När det gäller korttidsstudiestöden var det grundläggande syftet är att rekrytera kortutbildade till studier samt stimulera till en vidare utbildning. Kunskapslyftskommittén menar att syfte är mycket gott. Emellertid visar utredningar och statistik gjorda av CSN att stöden ger upphov till stora administrationskostnader och, framför allt, att endast en mindre del av bidragstagarna går vidare till längre studier. Syftet uppfylls därmed i mycket låg grad. Istället har stödet främst använts för att ge aktiva med förtroendeuppdrag inom fackliga organisationer och handikappföreningar ökade samhällskunskaper. Förändringarna i samband med det nya studiestödets införande 2001 innebär bland annat att resurser motsvarande korttidsstudiestödet och internatbidraget inte längre ska regleras i studiestödslagen utan istället anvisas som statsbidrag till fackliga organisationer och handikapporganisationer för i princip samma utbildning som nu. Reglerna för vilka som kan erhålla bidraget samt för vilken utbildning ska i princip vara samma som idag. Även timersättningen ska försvinna. Förändringarna träder i kraft i och med det nya studiestödssystemet den 1 juli 2001.

Under 1997 fick nästan 18 000 personer korttidsstudiestöd och/eller internatbidrag och 3 800 fick timersättning (SOU 1998:131). Antalet ersättningstagare sjönk dramatiskt 1998. Knappt 250 personer uppbar timersättning under i genomsnitt 100 timmar per år (CSN, 1999b). Denna lilla grupp, knappt fem procent av såruxeleverna, kommer att förlora arbetsinkomst eller arbetslöshetsersättning i samband med deltagande i studier. Ersättningens minskade omfattning beror på att tidigare hade även invandrare som läste sfi rätt att uppbara timersättning vid förlorade arbetsinkomster. Regeln togs emellertid bort 1998.

Både korttidsstudiestödet och internatbidraget har enligt CSN minskat i omfattning under flera år. Cirka 6 000 personer uppbar dessa bidrag under 1998, vilket innebar en minskning med 40 procent jämfört med föregående år. Hälften av dem som får korttidsstudiestöd studerar mindre än 40 timmar per år (CSN, 1999b).

Anslagen för 2000 är drygt 4 miljoner kronor för timersättning och drygt 36 miljoner kronor för korttidsstudiestödet samt internatbidraget (Statsliggaren, 2000).

Argumenten som regeringen framför för att omfördela eller ta bort ovannämnda ersättningar är flera. Framför allt är en renodling av studiestödssystemet eftersträvansvärt. Syftet med dessa stöd har varit att rekrytera kortutbildade till längre studier, men enligt CSN har stödet verkat i den riktningen för endast fem procent av stödtagarna (CSN, 1999b). Därutöver har inte resurserna för korttidsstudiestöd och internatbidrag utnyttjats till fullo under flera år varför tillgängliga medel skurits ned redan tidigare. Regeringen menar även att de studerandes försörjning ofta tillgodoses på annat sätt, bland annat genom att "[s]tatliga och kommunala bidrag såsom sjukbidrag, förtidspension, handikappersättning, socialbidrag [som regel lämnas] under den tid eleven studerar" (prop. 1999/2000:10).

Skälet som anges för att ta bort timersättningen är att det numera utges i ytterst liten omfattning och att det blir en onödigt stor administration för enbart ca 250 personer.

Under senare år har utbudet av orienteringskurser utvecklats som ett sätt att rekrytera och motivera kortutbildade till vuxenutbildningen. Kurserna innehåller ofta en blandning av olika ämnen men har även praktiska inslag. Verksamheten har visat sig fungera väl och rapporter från anordnare runt om i landet pekar på rekryteringseffekter. Dylika studier har varit möjliga att finansiera med arbetslöshetsersättning. Dessa kurser kan mycket väl ha tagit över rollen som språngbräda till vidare studier från de enskilda kurser som har varit möjliga att finansiera med korttidsstudiestödet. Ett borttagande av korttidsstudiestödet innebär att det kan uppstå problem för dem som inte är berättigade till

arbetslöshetsersättning. En stor andel av denna grupp har dock inte heller varit berättigad till korttidsstudiestödet, eftersom det vänder sig till arbetstagare.

Kunskapslyftskommittén lämnar emellertid i detta betänkande förslag på hur studiestödssystemet bör se ut efter det att Kunskapslyftsprojektet avslutats. Förslaget, som tar sin utgångspunkt i den studiestödsproposition som riksdagen antog hösten 1999, medger kortare studier utan lånedel på orienteringskurser. Kunskapslyftskommittén bedömer att orienteringskurser i kombination med de föreslagna studiestödssystemet bör täcka större delen av det tomrum som korttidsstudiestödet lämnar när det gäller möjligheten för lågutbildade att pröva på studier under en kortare period. Kunskapslyftskommittén anser att studiestödssystemet måste innehålla element som gör det möjligt att under en period studera i begränsad omfattning, kanske för att den studerande ska pröva på studier eller för att kombinera studier med arbete.

En stor del av de kortare studiestöden har utnyttjats av arbetshandikappade arbetstagare. Gruppen har en generellt sett lägre utbildningsnivå än befolkningen i stort och är därför en grupp som berörs av ett borttagande av korttidsstudiestödet. Under 1998 omfattade de konjunkturoberoende åtgärderna för arbetshandikappade 54 000 personer varav 48 000 lönebidragstagare och 6 000 med skyddad anställning hos offentlig arbetsgivare (OSA). Arbetsgivarna inom dessa konjunkturoberoende åtgärder har ett utvecklingsansvar inbyggt gentemot arbetstagaren. Bland annat finns en skyldighet att upprätta individuella handlingsplaner för de anställda. Handlingsplanerna ska ha inslag som ger möjlighet till förbättrad arbetsförmåga för den anställde, vilket kan innebära till exempel kamratstöd, arbetshjälpmedel och inte minst kompletterande utbildning. Den enskilde ska ha möjlighet att bygga upp sin kompetens.

Samhall är ett aktiebolag med ca 30 000 anställda som har ett avtal med staten. Bolagets verksamhetsidé är att skapa meningsfulla och utvecklande arbeten för personer med arbetshandikapp. I Samhalls planeringsriktlinjer för år 2000, som omfattar koncernens mål och prioriteringar, anges att en särskild fokusering på utbildning och kompetensutveckling ska ske. Bland annat sker en särskild satsning på baskunskaper för alla anställda med arbetshandikapp under åren 2000–2001 som innebär att de ska erbjudas att genomgå ett basblock på minst 30 timmar.

Målet för de konjunkturoberoende åtgärderna är att verksamheten ska fungera som en sluss och på sikt ska lönebidraget eller den skyddade anställningen inte längre behövas.

För mer detaljer, se vidare i avsnitt 10.4 där Kunskapslyftskommittén lämnar förslag på förändringar inom området korttidsstudiestöd.

10.3.2 Sammanfattande diskussion utifrån redovisade statistik- och forskningsresultat

Vad kan man då utläsa av de undersökningar och rapporter som KKK har redovisat? Det är tyvärr inte en helt entydig bild som tecknas. De grupper som undersökts har dessutom olika förutsättningar. Vissa går på högskolan och andra inom kommunal vuxenutbildning. Det man trots allt kan säga ligger på ett relativt generellt plan.

Ekonomi har betydelse när det gäller att styra elevströmmarna. Den har också betydelse för rekrytering till studier överhuvudtaget. Hur studiefinansieringssystemet är utformat påverkar alltså rekryteringen. Det är dock ett trubbigt instrument då många andra variabler påverkar rekryteringen till vidare studier.

I samband med större satsningar som t.ex. Kunskapslyftet visar det sig att de som i satsningens början söker sig till utbildning i första hand är de med de för gruppen bästa förutsättningarna. Dock rekryteras efter hand en stor del av den tilltänkta målgruppen. Jämfört med andra tidigare satsningar uppvisar deltagare i Kunskapslyftet med UBS den största och snabbast uppfyllda samstämmigheten med intentionerna. Att den högre bidragsnivån i kombination med urvalsreglerna skulle ha påverkat denna positiva utveckling verkar rimligt att anta. Däremot ger dessa resultat inga tydliga indikationer på att ett studiestöd enbart bestående av bidrag ensamt skulle vara det allra bästa sättet att rekrytera dessa grupper.

För många med extra utgifter som t.ex. försörjningsansvar för barn är det mycket som talar för att de nivåer som erbjudits inom dagens studiestödssystem inte varit tillräckliga. En högre bidragsnivå och möjligheter till lån för extra utgifter i enlighet med studiestödspropositionen verkar vara rätt väg att gå för dessa grupper.

De allra mest svårrekryterade grupperna verkar inte i särskilt hög utsträckning påverkas av förändringar i studiestöden. Det verkar t.ex. alltid ha varit svårt att rekrytera vissa grupper av män till vuxenstudier. Rapporterna visar dock att rekrytering av arbetslösa till studier, i större utsträckning än många andra grupper, handlar om studieekonomin.

För vissa grupper innebär reglerna i SVUX en behörighetsbegränsning. Reglerna för förvärvsarbete begränsar t.ex. möjligheten för många invandrare. Detta leder till att man måste minska kraven på tidigare arbetslivserfarenhet för att kunna rekrytera dem som inte har fått

in en fot på arbetsmarknaden. De som har låg dagpenning i arbetslöshetsförsäkringen tjänar dessutom på att ta studiemedel i stället för SVUX. Här ligger en möjlig ytterligare förstärkning av rekryteringen av dem med en svagt fäste på arbetsmarknaden i att frångå kopplingen till a-kassenivån. Till viss del stöds detta av enkätsvaren. Inte minst när det handlar om uppfattningen om en rimlig bidragsnivå i studiestödet och oviljan att ta lån för studier.

En del av studieavhoppet och studieavbrotten beror på problem med studiefinansieringen, men bilden är inte entydig och det handlar inte bara om ersättningsnivåerna. Många anledningar samvarierar och de problem som kopplas till studiefinansieringen kan även grundas i att man inte uppfyller de krav som är knutna till stödet, ofta beroende på att man inte tillhör målgruppen.

Rekryteringseffekten av UBS i kombination med Kunskapslyftet visar sig på många sätt vara större och mer i linje med intentionerna än tidigare satsningar.

Av samtliga deltagare våren 1999 finansierar ca 28 procent sina studier med det särskilda utbildningsbidraget, UBS. Studiemedel har minskat och Annan finansiering har ökat. UBS, liksom SVUXA, är våren 1999 tillbaka på i stort sett samma nivå som hösten 1997.

I huvudsak är utvecklingen av könsfördelningen lika från år till år utom för finansieringsformen Annan finansiering där männen ökat sin finansiering över tiden medan kvinnorna i stort sett ligger kvar på samma nivå våren 1999 som hösten 1997.

Ju högre utbildning desto högre andel som finansierar studierna med andra medel än statliga studiestöd. Alla studiefinansieringsformer utom studiemedel har ett flertal deltagare med högst 2-årigt gymnasium.

Vad gäller deltagarnas studiestöd för olika utbildningsomfattning kan man uttrycka det som att ju längre en deltagare har studerat desto troligare är det att hon har UBS.

De som har studiestöd har i regel högre studieomfattning.

Bilden av *nybörjargruppen* studiestödstagare är inte entydig. Dock kan man säga att ju längre Kunskapslyftet fortgår desto mer attraheras nya grupper av äldre och deltagare med enbart grundskola som högsta utbildningsnivå. Samtidigt minskar andelen invandrare i alla studiestödsgrupper över tid. Samtidigt med att UBS upphör för många under 1999 ökar andelen med tvåårig gymnasienivå i SVUX och SVUXA.

När det gäller de s.k. fortsättarna visar det sig att männen inte *fortsätter* i samma grad som kvinnorna och att personer med utländsk bakgrund inte heller fortsätter i lika hög utsträckning. Mot slutet av perioden ökar fortsättarnas andel inom de mindre förmånliga studiestöden SVUX och SVUXA.

Av avbrottsstatistiken kan man utläsa att många av de s.k. mer utsatta grupperna avbryter sina studier när det mer fördelaktiga studie-stödet, UBS, inte längre utbetalas. Detta gäller t.ex. de äldre och de med längre arbetslöshetsferienhet. Dock är inte bilden entydig eftersom studerande på gymnasial nivå samtidigt avbryter i högre grad än de studerande på grundläggande nivå, en grupp som kan sägas vara i starkare behov av utbildning.

Det är de med de mest grundläggande utbildningsbehoven och de äldre som utnyttjade det särskilda utbildningsbidragets alla fyra terminerna. På många sätt kan detta sägas vara en förväntad ordning.

Den bild som Kunskapslyftskommittén får av systemet med anställda inom Kunskapslyftet och de vikariat som är knutna till dessa är inte entydigt positiv. Framst eftersom vikariat tillsatta och registrerade av arbetsförmedlingen till följd av Kunskapslyftet har skapats i betydligt lägre omfattning än vad som var avsett. Ams anser att den viktigaste förklaringen till att så få vikariat kom till arbetsförmedlingens kännedom är den administrativa organisationen med flera myndigheter involverade i handläggningen av UBS. Till exempel gör CSN inte någon kontroll av att arbetsgivaren har uppfyllt sin del av regelverket. Ams menar att det framkommit ur enkäten att arbetsgivarna givits möjlighet att till stor del själva diktera villkoren beträffande vilka personer som tagits in som vikarier. I vilken mån detta skett i samförstånd med arbetsförmedlingen är däremot omöjligt att utläsa ur enkäten.

Sett utifrån de äldre studerandes synvinkel verkar man i högre grad klara sig med enbart UBS än de yngre. Man har färre sidoinkomster än de yngre och uppger i lägre grad att finansieringen varit ekonomiskt påfrestande. De äldre har alltså haft mindre problem än de yngre. En förklaring kan vara att de yngre ofta har lägre dagpenning eftersom de ännu inte har kommit upp i de äldres lönenivå. Dessutom är det troligt att det finns fler yngre i gruppen deltidsarbete/deltidsstudier vilket också påverkar dagpenningen. Det kan också handla om att de i gruppen upp till 34 år i högre utsträckning har försörjningsansvar för barn. Av alla uppger endast en av tio att tiden med UBS varit mycket påfrestande på ekonomin. Samtidigt har endast en tredjedel haft sidoinkomster parallellt med studierna.

Som ett resultat av de obalanser som framkommit av Ams undersökning skriver regeringen i CSN:s regleringsbrev (991222) att arbetet med UBS måste fås att fungera betydligt bättre. Det måste därvidlag skapas en fungerande kontrollrutin. Regeringen ska bl.a. komplettera förordningen så att arbetsgivaren med intyg ska åta sig att tillhandahålla uppgifter för kontroll av arbetsgivaren. Regeringen överväger även att inför någon typ av sanktioner mot de arbetsgivare som missköter sig.

IFAU-rapporten beskriver vad som händer med genomströmningen till arbete från arbetslöshet i samband med förändringar av nivån i arbetslöshetsförsäkringen. Parallellen till Kunskapslyftskommitténs övervägningar om studiestödet är inte självklar, men det är nog inte orimligt att dra slutsatsen att alltför höga ersättningar i studiestödet i förhållande till lönenivån kan ha en negativ inverkan på studiegenomströmningen. Det finns uppgifter på att studier i kommunal vuxenutbildning i kombination med lågt studieintresse uppfattas som ett lämpligt sätt att spendera sin tid i väntan på högskoleplats eller i brist på andra alternativ.

10 .4 Förslag och kostnader

10 .4 .1 Förslag på förändringar av studiestödssystemet

En av utgångspunkterna för Kunskapslyftskommitténs övervägningar när det gäller frågor kring studiestödet har varit uppfattningen att den enskilde vuxenstuderande inte ska behöva förlita sig på ett studiestödssystem som kräver skuldsättning för studier på grundskolenivå. Det är ett samhälleligt ansvar att alla medborgare garanteras en grundskoleutbildning utan att under tiden behöva låna pengar till sitt uppehälle. Högsta bidragsnivån i det föreslagna studiestödssystemet enligt studiestödspropositionen (prop. 2000:10) motsvarar en 82-procentig bidragsnivå. Kunskapslyftskommittén anser att systemet behöver kompletteras med ytterligare en bidragsnivå för studier på grundläggande nivå där hela studiestödet utgörs av bidrag.

Kunskapslyftskommittén föreslår att ytterligare en bidragsnivå inrättas för studier på grundläggande nivå där hela studiestödet, på i dag ca 7 100 kr per månad, utgörs av bidrag.

De regler som i studiestödspropositionen föreslås gälla för tillägglån utöver de 7 100 kr per månad ska även gälla för den nu föreslagna nya bidragsnivån på 100 procent. De specifika siffror som anges här är beräknade på aktuellt prisbasbelopp. I den mån prisbasbeloppet ändras påverkas även motsvarande belopp.

Kunskapslyftskommittén menar att den högre bidragsnivån på 82 procent för dem som läser på gymnasial nivå är, i förhållande till tidigare system med SVUX och SVUXA, en kraftig förbättring. Det är dessutom en rimlig ordning att de som läser på gymnasienivå har en

lägre bidragsnivå än de som läser på grundläggande nivå i enlighet med Kunskapslyftskommitténs förslag.

När det gäller volymen i dessa olika stöd finns det mycket som talar för att det behövs ett tillskott av medel för att svara mot behov och efterfrågan. Detta betyder att de platser som regeringen avsatt för det prioriterade stödet inte kommer att räcka utan bör utökas så att det volymmässigt överensstämmer med Kunskapslyftskommitténs förslag.

Det särskilda utbildningsbidraget, UBS, med dess koppling till a-kassan har haft stor betydelse för rekryteringen för arbetslösa med en, relativt sett, hög dagpenning i arbetslöshetsförsäkringen. För dessa innebär det nya studiestödssystemet, tillsammans med att UBS upphör år 2002, en incitamentsförsämring och därmed också rekryteringssvårigheter. När det saknas en koppling mellan arbetslöshetsersättningen och ersättningen vid studier kommer mer aktiv kompetensutveckling för många att innebära en sämre ekonomisk ersättning än vid mer passiv arbetslöshet. Därför menar Kunskapslyftskommittén att kopplingen mellan a-kassan och rätt till förmånligt studiestöd bör bestå för de arbetslösa som har en dagpenning över den s.k. brytpunkten där arbetslöshetsersättningen överstiger bidraget i studiestödet.

I praktiken innebär detta en dagpenning som ligger över bidragsdelen i det prioriterade stödet (82 procent) eller med andra ord över 372 kr i dagpenning. Uttryckt i månadsbelopp går brytpunkten vid bidragsbeloppet på ca 5 800 kr per månad. (Dessa uppgifter utgår från prisbasbelopp och andra beloppsnivåer för våren 2000.)

Kunskapslyftskommittén föreslår att arbetslösa studerande med en dagpenning i arbetslöshetsförsäkringen över brytpunkten även fortsättningsvis erbjuds ett studiestöd med inkomstrelatering.

De *arbetslösa* som hittills har prioriterats inom ramen för UBS kommer att, då UBS försvinner 2002, hänvisas till samma studiestöd som andra deltagare i studier på grundläggande och gymnasial nivå.

Detta kommer att leda till att arbetslösa i behov av utbildning får konkurrera både med dem som redan har en anställning och med dem som befinner sig utanför arbetsmarknaden om platserna inom vuxenutbildningen. Kunskapslyftskommittén menar att detta är ett problem.

För det första handlar det om rätt till förmånligt studiestöd och för det andra handlar det om rätt till plats. Tillgången till studieplats och studiestöd hänger i praktiken samman.

Vad gäller studiestöd föreslår Kunskapslyftskommittén att det skapas två prioriteringsgrupper – en för stödet på grundskolenivå och en

för stödet till gymnasial nivå. I båda grupperna går de arbetslösa före övriga befolkningen i en urvalssituation.

När det gäller tillgången till platserna föreslår kommittén att man på motsvarande sätt i en urvalssituation prioriterar arbetslösa framför övriga. Kortutbildade garanteras plats för studier upp till 2000 gymnasiepoäng oavsett om man är arbetslös eller ej. För dem som redan har motsvarande 2000 poäng, men som av olika anledningar vill komplettera eller bredda sin utbildning, finns det sedan urvalsgrupper i enlighet med vad som beskrivs i avsnitt 9.5, där de arbetslösa prioriteras framför övriga ansökande.

Kunskapslyftskommittén föreslår, för att stödja de arbetslösa, att arbetslöshet även fortsättningsvis ska få påverka urvalet på så sätt att de arbetslösa i en urvalssituation prioriteras framför dem med anställning både när det gäller studieplats och studiestöd.

De *anställda* har som grupp hittills varit garanterade en del av de resurser som avsatts till det särskilda utbildningsbidraget.

Trots att de arbetslösa på flera sätt måste anses vara i ett mer ansträngt läge än de som redan har ett arbete och därför också i större behov av utbildning, har regeringen i och med Kunskapslyftet ansett att de anställda ska ges del av de satsade resurserna. Under lång tid har de dessutom fått en större del än de på förhand stipulerade 15 procenten.

Kunskapslyftskommittén uppfattning är att det, då många anställda under Kunskapslyftet fått chansen till studier, är befogat att fullt ut satsa på dem som fortfarande är arbetslösa. Resurserna måste dessutom räcka till dem som ännu inte har en fot på arbetsmarknaden.

Kommittén anser att de anställdas del i den framtida vuxenutbildningen främjas i tillräckligt hög utsträckning. Detta gäller exempelvis genom de regler som förs in i det nya studiestödet när det gäller möjligheten att studera på deltid och där höjningen av fribeloppet ger utökade möjligheter att kombinera studier och arbete. På lite längre sikt kan även system med individuella kompetenskonton – en fråga som är under utredning – skapa ytterligare utrymme för anställda att efter eget huvud studera på en för individen lämplig nivå. Utvecklingen på området flexibelt lärande, t.ex. distansutbildning, gynnar också de anställda. De förändringar som planeras i och med den nya studie stödspropositionen kommer dessutom att ge anställda fortsatta goda möjligheter till vidareutbildning. Kunskapslyftskommittén menar att de anställdas del i resurserna inom ramen för det särskilda utbildningsbidraget, UBS, inte

längre är lika nödvändig. I mån av resurser bör dock insatser liknande dagens UBS fördelas till de anställda.

Den *åldersgräns* på 50 år som studiestödspropositionen anger menar Kunskapslyftskommittén är otillräcklig och inte förenlig med idén om det livslånga lärandet. Stora grupper av personer över 50 år som med det särskilda utbildningsbidraget, UBS, fått reell tillgång till vuxenutbildning kommer med det nya studiemedelssystemet att i praktiken hamna utanför. En 50-åring kan dessutom ha upp till 15 år kvar i verksam ålder fram till pensionen.

För vissa grupper av äldre kommer troligtvis resurser för t.ex. kompetensutveckling i arbetslivet och möjligheten till individuella kompetensförsäkringar att vara ett alternativ till statliga studiemedel. Det är dock inte rimligt att tänka sig en alltför snabb utveckling av dessa finansieringssätt. Stora grupper av personer över 50 år kommer därför för överskådlig framtid att vara beroende av ett förmånligt statligt studiestöd i samband med vuxenstudier.

Kunskapslyftskommittén föreslår därför att åldersgränsen för behörighet till statliga vuxenstudiestöd höjs från 50 till 55 år.

Timersättning vänder sig endast till särvuxelever som samtidigt är arbetstagare. Studiestödet är tänkt som ersättning för förlorad arbetsinkomst. En majoritet av dessa arbetar antingen för Samhall eller har lönebidrag. Antalet ersättningstagare ligger stabilt på ungefär 250 personer. Anslaget för 2000 är drygt 4 miljoner kronor. Det stora flertalet studerande i särvux deltar endast några timmar i veckan, i hög utsträckning för att upprätthålla den kunskap de tidigare har förvärvat. Behovet av att delta i utbildning för vuxna för att bibehålla tidigare utbildning är större hos särvuxstuderande än hos övriga vuxenstuderande. Därför är möjligheten till kontinuerlig utbildning extra viktig för den här gruppen.

Det här ger Kunskapslyftskommittén anledning att fundera över om inte de arbetsgivare, som har anställda med hjälp av någon av de konjunkturoberoende åtgärderna, redan har ett ansvar som borde täcka upp för de få timmar den anställde tillbringar i utvecklande utbildning. Eventuellt kräver det mera anslag och i så fall får regeringen se över systemet. I vilket fall som helst bör inte de enskilda vara de som kommer i kläm. Borttagandet av timersättningen för deltagande i särvux kommer att försämra de ekonomiska förutsättningarna för vuxenutbildning. Fortsatta möjligheter till en kombination av utbildning och praktisk arbetsträning vore det bästa för den här gruppen.

Enligt Kunskapslyftskommitténs bedömning är det rimligt att ett deltagande i särvux motsvarande några timmar i veckan bör kunna ske

på betald arbetstid. När det gäller mer omfattande studier bör dessa finansieras via det ordinarie studiestödssystemet.

Kunskapslyftskommittén föreslår att regeringen bör agera för att kompensera för borttagandet av timersättningen inom ramen för avtalet med Samhall och regelverket för de konjunkturoberoende åtgärderna genom att öka möjligheterna till ett deltagande i särvtid på arbetstid.

Det studiestöd som i första rummet blir aktuellt för dessa studerande är det av Kunskapslyftskommittén föreslagna stödet utan lånedel för studier på grundskolenivå eller motsvarande. Den lägsta studieomfattning som berättigar studiemedel i det kommande studiestödssystemet är studier på halvtid. För dem som tillhör målgruppen för särvtid finns ett stort värde i att kunna kombinera studier på deltid med ett arbete och Kunskapslyftskommittén vill öka de studerandes möjligheter att delta i studier i en omfattning som är anpassad till den egna kapaciteten.

Kunskapslyftskommittén föreslår därför att ett undantag bör införas i studiestödssystemet som medger ersättning för studier på kvartstid för deltagare inom särvtid.

Internatbidraget kan lämnas till kortutbildade – både anställda och andra – som deltar i en kurs om högst 14 dagar. Internatkostnader täcks inte av något annat bidrag än internatbidraget. För studerande kan avgifterna för boende bli en betungande del av ekonomin – och särskilt så för funktionshindrade, vilka ofta har extra utgifter som icke-funktionshindrade elever inte har. Många har ett gruppboende som fortsatt ska betalas för parallellt med boende på internat under studierna. Internatboende är ofta absolut nödvändigt för att den funktionshindrade ska kunna delta i en kurs som passar henne eller honom. Förklaringen är det finns ett antal kurser av god kvalitet på just folkhögskolor för studerande med olika funktionshinder.

Riksdagen har beslutat att de medel som finns idag ska distribueras via handikapporganisationerna. Kunskapslyftskommittén anser det olyckligt att det därmed kan bli diagnos och inte behov som blir avgörande för ett möjligt deltagande i de folkhögskolekurser som det i detta fall handlar om. Kunskapslyftskommittén menar att medlen skulle kunna hanteras av statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) istället. Sisus arbetar med den övergripande målsättningen att förbättra förutsättningarna för utbildning och studier för unga och vuxna med

funktionshinder. Myndigheten hanterar de volymmässigt största anslagen till insatser för särskilda insatser för studerande med funktionshinder inom vuxenutbildningen. Sibus fördelar idag inget stöd till den kommunala vuxenutbildningen utan vänder sig främst till folkhögskolan, högskolan samt riksgymnasieskolan för rörelsehindrade. Kunskapslyftskommittén anser att medlen inte bör överföras till handikapporganisationerna.

Kunskapslyftskommittén föreslår att medlen för internatbidraget istället förs över till Sibus och att myndigheten får till uppgift att administrera bidragen för internatkostnader för studerande med funktionshinder.

10 .4 .2 Kostnadsberäkningar för studiestöd efter 2002

I kapitel 9 redovisas kostnadsberäkningar för platserna. Där redogörs också utförligare för Kunskapslyftskommitténs syn på den framtida dimensioneringen av vuxenutbildningen. I detta avsnitt ska kostnaden för alla studiestöd inom vuxenutbildningen beräknas.

Volymmässigt utgår kostnadsberäkningarna från Kunskapslyftskommitténs volymförslag om 65 000 särskilda helårsplatser i det framtida Kunskapsbygget. Kommunens basorganisation har beräknats till 57 000 platser.³ Folkhögskolans basorganisation har utifrån antalet deltagarveckor beräknats till ca 15 000 helårsplatser.

³ Skolverket använder två olika sätt att beräkna heltidsstuderande/heltidsplats beroende på om det handlar om den kommunala basorganisationen eller Kunskapslyftet. För basorganisationen definieras heltidsstuderande utifrån antalet undervisningstimmar. I Kunskapslyftet utgår man från verksamhetspoäng. Det första sättet är mer koncentrerat till lärarinsats medan det senare fokuserar på elevprestation. De olika beräkningssätten leder till olika antal heltidsplatser.

Uppdelat på Kunskapsbygget och basorganisation blir fördelningen av helårsplatserna denna:

<i>Platstyp</i>	<i>Antal helårsplatser</i>
förstärkt kommunal vuxenutbildning,	
gymnasial nivå	50 000
grundläggande nivå	5 000
förstärkt utbildning på folkhögskolorna	10 000
kommunal basorganisation, gymnasial nivå	35 000
kommunal basorganisation, grundläggande nivå	22 000
basorganisation inom folkhögskolan	15 000
<i>Summa helårsplatser</i>	<i>137 000</i>

När det gäller de olika studiestödsnivåerna och -typerna kan de sammanfattas enligt följande.

Enligt förslagen ska det för grundskolestudier inrättas ett stöd utan lån, där hela studiestödsbeloppet, som i dag uppgår till ca 7 100 kr, utgörs av bidrag, förkortas här *Gr(100)*.

För studier på gymnasienivå ska det fortsättningsvis i enlighet med studiestödspropositionen utgå ett stöd med en bidragsnivå på 82 procent, som förkortas *Gy(82)*.

Avslutningsvis föreslår Kunskapslyftskommittén ett inkomstrelaterat stöd för dem som ligger över den s.k. brytpunkten och som skulle få mindre ersättning med det nya Studiemedlet, kallat *UBS2*.

Dessa prioriterade stödnivåer ska, på samma sätt som föreslås i studiestödspropositionen, finansieras genom ett ramat anslag.

Hur de 137 000 vuxenutbildningsplatserna ska fördelas på de olika studiestödsnivåerna är en fråga som är avgörande för den slutgiltiga kostnaden i kostnadsberäkningarna. Här har vi utgått från de fördelningar som gällde 1998 och 1999. Först redovisas totalvolymen på grundläggande nivå och därefter beräkningarna för *UBS2*.

För kommunal vuxenutbildning på grundskolenivå är 22 000 platser en nivå som varit i stort sett konstant de senaste åren. Tillsammans med de 5 000 platserna inom Kunskapslyftet handlar det på grundläggande nivå totalt om ca 27 000 helårsstudieplatser.

Folkhögskolan redovisar av olika skäl inte nivåfördelningen, uppdelat på grundläggande och gymnasial nivå, lika tydligt som den kommunala vuxenutbildningen vilket gör det svårt, för att inte säga omöjligt, att placera rätt volym hos respektive stöd. Därför antar vi i dessa

beräkningar att alla vuxenstudiestödstagare inom folkhögskolan hör till det prioriterade stödet med 82 procent bidrag. Totalt ca 25 000 helårsstudieplatser⁴.

För beräkning av antalet studerande med UBS2 kan man utgå från antalet personer med dagpenning över brytpunkten. Denna andel kan beräknas till ca 80 procent av alla UBS-tagare (CSN, 2000b). Den långsiktiga volymen UBS:are kan beräknas till ca 70 000 studiestödstagare, vilket motsvarar den uppskattade volymen för år 2000 (CSN, 2000b; Modlitba, 2000) som, tillsammans med de volymminskningar i antalet platser som Kunskapslyftskommittén föreslår, motsvarar ca 35 000 helårsstudsstagare. Antalet helårsstudiestödstagare över brytpunkten kan därmed beräknas till ca 28 000 st.

Gymnasienivån innebär ett i sammanhanget mindre förmånligt stöd och beräknas som en återstående volym.

Sammanfattningsvis innebär detta följande fördelning av antalet helårsstudiestödsplatser på föreslagna studiestödsnivåer:

27 000 helårsstöd på grundläggande nivå, Gr(100), med 100 procent bidrag av studiestödet som i dag uppgår till ca 7 100 kr.

82 000 helårsstöd definierat som Gy(82). Antalet beräknas här som en restpost efter Gr(100) och UBS2.

28 000 helårsstöd med det inkomstrelaterade UBS2 där dagpenningnivån är över brytpunkten, som här har definierats till 372 kr.

Kostnadsberäkningarnas utgångspunkter

Utgångspunkten för kostnadsberäkningarna är *prisbasbeloppet* som för år 2002 kan beräknas till 37 800 kr. Detta multipliceras sedan med 175,5 % för att erhålla summan för fullt studiestöd per helår, vilken blir 66 300 kr. Sedan multipliceras denna med antalet helårsstudiestödstagare. För Gy(82) multipliceras summan dessutom med 0,82 som totalt summerar 54 400 kr.

Kostnaden för UBS2 beräknas på ett annat sätt. Här utgår vi från ett dagpenningbelopp som ligger mellan brytpunkten och det maximala 580 kr. Ett genomsnittligt dagpenningbelopp ligger närmare 580 än brytpunkten och definieras här till 500 kr. På en månad blir det 11 000 kr brutto och 7 700 kr netto (med en skattesats på 30 procent), vilket på

⁴ Den del av de studerande inom folkhögskolan som läser på grundläggande nivå kommer – om det är praktiskt möjligt – att bli behöriga till det 100-procentiga studiestödet. Om en sådan registrering verkligen kan ske skulle det innebära något ökade studiestöds-kostnader. För att detaljerna ska kunna klarläggas på detta område krävs ytterligare utredning.

nio månader (eftersom studietiden inte är 12 månader) summerar 69 300 kr.

Sammanfattningsvis har vi tre årskostnader att ta med i beräkningarna; 66 300 kr för Gr(100), 54 400 kr för Gy(82) och 69 300 kr för UBS2.

I de fortsatta kalkylerna måste vi ta hänsyn till ett antal ingångsvärden som påverkar totalkostnaden. Man kan t.ex. inte utgå i fråga att alla vuxenstuderande ska finansiera sina studier med något av de prioriterade stöden. Det kan på goda grunder hävdas att det är en del av de studerande som varken kvalificerar sig för eller har behov av dessa stöd. En viktig variabel är således den andel som inte utnyttjar något stöd alls. Inom dagens vuxenutbildning på gymnasienivå är det exempelvis ca 40 procent av deltagarna (individerna) som inte utnyttjar något statligt stöd alls. Det är inte orimligt att tro att det även med framtidens studiestödssystem kommer att vara en viss andel som studerar utan statligt studiestöd. Hur många av deltagarna efter 2002 ska på samma sätt anses kunna studera utan stöd? Här finns ett antal ingångsvärden som påverkar beräkningarna.

För det första är det 40 procent av *deltagarna* inte 40 procent av *helårsplatserna*. När man ska räkna om från person till helårsstudiestödstagare måste man veta i vilken omfattning personerna läser. Vi vet att de som läser utan studiestöd läser i betydligt mindre omfattning än t.ex. de som läser med dagens UBS.

För det andra ska vi lägga till dem som läser på grundskolenivå. Där är det en mindre andel som läser utan studiestöd, vilket leder till att den totala andelen utan statligt stöd blir mindre.

För det tredje kommer många av dessa som idag inte kvalificerar sig för UBS och som inte klarar sig med de andra vuxenstöden att i det nya studiestödssystemet bli behöriga till t.ex. det prioriterade stödet och därför välja det. Det handlar här t.ex. om socialbidragstagare och andra utanför arbetsmarknaden.

Den ursprungliga siffran på 40 procents bortfall kan sammantaget minskas till åtminstone 20 procent av helårsstudiestödstagarna, vilket motsvarar 27 400 av de totalt 137 000.

Den andra variabeln som påverkar kostnaden är andelen med den lägre bidragsnivån på 34,5 procent. Här måste man uppskatta hur många av de studerande på gymnasial nivå som ska tillhöra denna grupp, utanför de prioriterade stöden. Man kan utgå ifrån uppgiften att ungefär samma andel av alla vuxenstuderande på grundläggande och gymnasial nivå som idag utnyttjar dagens studiemedel, ca 20 procent, även efter 2002 kommer att utnyttja motsvarande stöd. Även här måste man räkna med studieintensiteten för att beräkna andelen på helårs-

basis. Samtidigt får man anta att det i dag ingår en viss andel som ofrivilligt studerar med det lägre bidraget eftersom de inte kvalificerar sig till eller tjänar på dagens vuxenstudiestöd, men som troligen kommer att välja och behöva t.ex. det prioriterade 82-procentiga stödet. Uppskattningsvis kan ca 14 procent av totalvolymen flyttas från de prioriterade bidragsnivåerna till det lägre studiestödet. Detta motsvarar ca 19 200 av den totala volymen.

Sammanlagt ska de ursprungliga 137 000 helårsplatserna minskas med 27 400 och 19 200 helårsstudiestöd. Kvar att finansiera med statligt prioriterat studiestöd är 90 400 helårsplatser.

När vi nu definierat antalet helårsplatser, motsvarande antal helårsstudierande med statligt prioriterat studiestöd, måste vi även se över fördelningen på respektive stöd. Grundskoleplatserna antas vara konstanta och anges därför till 27 000 helårsplatser. En rimlig fördelning mellan Gy(82) och UBS2 kan hämtas från CSN:s statistik över den hittillsvarande fördelningen mellan dem som har en dagpenningnivå över och under brytpunkten. Vad gäller fördelningen av antalet stödtagare inom SVUX, SVUXA och UBS ligger ca 45 procent av de studierande under och ca 55 procent över brytpunkten (CSN, 2000b). Antalet platser med UBS2 blir större än den inledande utgångsberäkningen eftersom vi här även lagt till SVUX och SVUXA. Använder vi samma fördelning här leder detta till följande platsfördelning för respektive studiestöd:

27 000 helårsplatser med Gr(100)

28 500 helårsplatser med Gy(82)

34 900 helårsplatser med UBS2.

Utgångspunkten för följande resonemang är att en helårsplats, av de kvarvarande 90 400 platserna efter avräkningar, är lika med antalet helårsstudiestöd och därmed helårsstudiestödstagare. Att helårsplats inte är detsamma som antalet deltagare eller att deltagare utnyttjar stöd i olika grad kan i en mer detaljerad beräkning eventuellt påverka kostnadsberäkningarna något, men antagandet ger en väl så god approximation av de totala kostnaderna.

De hittills kända villkoren leder till följande kalkyler för respektive stöd:

- Gr(100): $66\,300$ (årskostnad) * $27\,000$ (antal helårsstudiestödstagare) = $1\,800$ miljoner kr
- Gy(82): $54\,400$ * $28\,500$ = $1\,550$ miljoner kr
- UBS2: $69\,300$ * $34\,900$ = $2\,400$ miljoner kr

Beräknad total studiestödskostnad är 5750 miljoner kr för de prioriterade vuxenstudiestöden. Till detta kommer pensionskostnaderna som beräknas med en faktor på 1,2546 för Gr(100) och Gy(82) medan man för UBS2 multiplicerar med 1,145 vilket leder till en totalkostnad för alla stöd på 6 951 miljoner kr.

Tabell 10.7 Beräknad studiestödskostnad totalt och uppdelat per studiestöd, inklusive pensionskostnader

Stöd	Antal helårsstudie- stödstagare	Kostnad i mkr	Inkl. pensions- kostnader
Gr(100)	27 000	1 800	2 258
Gy(82)	28 500	1 550	1 945
UBS2	34 900	2 400	2 748
<i>Totalt</i>	<i>90 400</i>	<i>5 750</i>	<i>6 951</i>

Rörliga, s.k. dynamiska kostnader

Man skulle kunna argumentera för att det prioriterade studiestöd som vi nu räknat på inte utgör allt som ska finansieras i samband med en förlängd vuxenutbildningssatsning efter 2002. Det kan bli fler vuxna som vill studera med det lägre bidraget (34,5 %) vilket innebär ökade kostnader. Man kan dock inte ställa det i relation till den summa som avsatts i propositionen till det prioriterade stödet eftersom detta lägre stöd inte är ett ramat anslag. I ovanstående kostnadsberäkningar har vi antagit att ca 14 procent, netto, av helårsplatserna inte ska finansieras inom det prioriterade studiestödet. Ett rimligt ingångsvärde för beräkningarna av denna dynamiska kostnadsökningseffekt skulle kunna vara bruttoandelen av de som idag utnyttjar studiemedel, nämligen 20 procent. Detta motsvarar 27 400 av de maximalt 137 000 platserna, alltså 8 200 fler heltidsplatser med det lägre bidraget.

Detta leder till en maximal kostnadsökning enligt följande kalkyl. Gy(34,5): $66300 * 0,345$ (bidragsandel) = 22 900; $22\ 900 * 8\ 200 = 188$ miljoner kr. Hur stor del av denna kostnadsökning som redan är finansierad är dock svårt att beräkna, vilket innebär att det är osäkert hur stor den egentliga kostnadsökningen blir.

De resurser som hittills avsatts för den särskilda utbildningsbidraget UBS härrör i praktiken från arbetsmarknadspolitiken genom att de arbetslösa under studier får lika mycket ersättning som vid arbetslöshet. På så sätt har kostnaderna för arbetslöshetsersättningen kunnat minskas. Kunskapslyftskommitténs aktuella förslag till ett nytt UBS-system

för de arbetslösa med en dagpenning över viss nivå innebär även det att kostnaderna för arbetslöshetsförsäkringen minskar. Här kan det därför komma att handla om besparingar inom ett annat politikområde.

Kommittén förslag om ökad åldersgräns för statligt studiestöd förväntas inte öka kostnaderna för de prioriterade stöden eftersom anslaget för dessa i förväg är begränsat till ett visst antal platser. Det enda som påverkas är sammansättningen av deltagarna där de äldre med kommitténs förslag kommer att utgöra en större andel än tidigare. Emellertid kan återbetalningsmöjligheten vid tagna studielån bli mindre för vissa individer eftersom man har färre år kvar att betala tillbaka sitt lån på. Detta kan på sikt komma att påverka statens låneavskrivningar. I vilken utsträckning är osäkert, men det har hittills handlat om mycket få låntagare över 50 år och lånedelen i de framtida studie stöden är mindre än i förhållande till dagens läge.

11 Alternativa sätt att finansiera livsuppehälle under studier

11.1 Övergripande diskussion om social- och arbetslöshetsförsäkringen

Syftet med försäkringarna

Arbetslinjen är en central princip i såväl arbetslöshetsförsäkringen som de olika socialförsäkringarna. Riksförsäkringsverket skriver att

– – – [i]nom såväl socialförsäkringen som arbetsmarknadspolitiken är den så kallade arbetslinjen central – så många som möjligt ska försörja sig själva genom förvärvsarbete. En vägledande princip är att den offentliga sektorn ska prioritera aktiva insatser för att få tillbaka människor i arbetslivet även om dessa åtgärder på kort sikt kan kosta mer än den ersättning som betalas till sjuka och arbetslösa. Arbetslinjen är central för samhället: de som är sjuka och de som blir arbetslösa ska så snart som möjligt hjälpas tillbaka till arbete och egen försörjning genom olika former av åtgärder – rehabilitering, utbildning, praktik och insatser (RFV, 1999b).

Regeringen betonar också arbetslinjen när den i budgetpropositionen för 2000 definierar målet för verksamheten inom socialförsäkringsområdet till

– – – att ge ekonomisk trygghet för sjuka och funktionshindrade och att aktivt arbeta för att återföra människor i arbete (prop. 1999/2000:1).

Social- och arbetslöshetsförsäkringarna ersätter den enskilde individen för en del av de inkomster hon eller han går miste om vid ofrivillig frånvaro från förvärvslivet och ger på så sätt henne eller honom möjlighet att upprätthålla sin levnadsnivå. Socialförsäkringen ger ersättning vid inkomstbortfall på grund av de inkomster individen går miste om vid sjukdom, funktionshinder, arbetsskada, föräldradighet eller ålderspension, medan arbetslöshetsersättning utbetalas vid arbetslöshet. Vid deltagande i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd under arbetslöshet utbetalas utbildningsbidrag medan deltagande i rehabiliteringsåtgärder ersätts av rehabiliteringsersättning. För närvarande administrerar försäkringskassorna sjukförsäkringarna och utbildningsbidraget medan de

fackliga arbetslöshetskassorna och de fristående alfa-kassorna administrerar arbetslöshetsförsäkringen.

Kostnaderna för försäkringarna

Kostnaderna för arbetslöshetsersättningen har reducerats de senaste åren – från 1997 års kostnader på 37,6 miljarder kronor till 1999 års anslag på 32,8 miljarder och det för 2000 beräknade anslaget om 29,7 miljarder kronor. Anslagen för arbetsmarknadspolitiska åtgärder uppgår 1999 till knappa 22 miljarder kronor, dvs. ungefär samma som de senaste åren (prop. 1999/2000:1).

Kostnaderna inom socialförsäkrings- och rehabiliteringsområdet ökar däremot. Årligen utbetalas omkring 60 miljarder kronor i ersättning till personer som är sjukskrivna eller förtidspensionerade, och prognoser har visat att utbetalningarna kommer att öka om inte en förändring kommer till stånd (RFV, 1999f). Kostnadsökningarna beror huvudsakligen på förändringar i ersättnings regelverk och på det förbättrade konjunkturläget, vilket har påverkat löneutvecklingen, antalet förvärvsarbetande men även resulterat i att "sjuknärvaro" har övergått i sjukfrånvaro (RFV, 1999c). Ytterligare en bidragande orsak kan vara en minskad aktivitet inom rehabiliteringsområdet med längre sjukskrivningar som följd (prop. 1999/2000:1).

Stöd till rehabilitering, med målet att återfå förmågan att förvärvsarbete i så stor utsträckning som möjligt, är dock ett viktigt syfte för socialförsäkringen. Totalt satsar alla involverade parter (försäkringskassorna, arbetsmarknadsmyndigheterna, landstingen, kommunerna, olika försäkringsbolag, landets arbetsgivare m.fl.) över 7 miljarder per år på medicinsk, social samt arbetslivsinriktad rehabilitering. Enbart försäkringskassorna använder årligen runt 2–3 miljarder kronor till rehabilitering (RFV, 1999f).

Önskade resultat

För att hävda arbetslinjen har regeringen satt upp ambitiösa mål för arbetsmarknadspolitiken. I 1999 års regleringsbrev till Ams anges att 70 procent av deltagarna i yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning ska ha fått ett arbete efter nittio dagar (Statsliggaren, 1999a). Även RFV driver linjen hårt. I regleringsbrevet till försäkringskassorna för 1999 anges att minst 70 procent av dem som varit föremål för en samordnad rehabilitering ska ha en ökad arbetsförmåga – jämfört med starttidpunkten – ett halvår efter avslutningstidpunkten (RFV, 1999b).

Frågan är hur man bäst uppnår ovannämnda resultat. Utbildning har sannolikt en viktig roll att spela. Statskontoret har i en undersökning, vars syfte var att titta på effekterna av den arbetslivsinriktade rehabiliteringen, visat att utbildning är den rehabiliteringsform som ger bäst resultat i form av friskskrivningar (Statskontoret, 1997).

11 .2 Arbetsmarknadsrelaterade ersättningar

Arbetslöshetsersättning och utbildningsbidrag är ersättningar som lämnas i samband med att en individ är arbetslös arbetssökande. Praktiskt skiljer ersättningarna sig åt i fråga om vad ersättningen kan utbetalas för och vilka som administrerar. Arbetslöshetsersättningen hanteras av arbetslöshetskassorna medan försäkringskassorna administrerar utbildningsbidraget. Arbetslöshetsersättning är i princip en 'passiv' form av ersättning under en individs arbetslöshet, då individen enbart ägnar tiden åt att söka arbete. Utbildningsbidrag lämnas när individen – förutom att söka arbete – deltar i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd, för att förbättra sina kompetens och sina möjligheter att bryta arbetslösheten och få ett arbete.

Genom medlemskapet i EU deltar Sverige i den gemensamma regional- och strukturpolitik som finansieras via EG:s strukturfonder. I enlighet med nya mål 3 finns möjligheter till satsningar på insatser för kompetensutveckling i arbetslivet i vid mening. Regeringen har också avsatt pengar för satsningar på individuell kompetensutveckling för anställda att genomföras under treårsperioden 2000–2002. Parallellt med detta växer marknaden för privata kompetensförsäkringar knutna till vissa företag.

Sammantaget kan man säga att det finns ett flertal arbetsmarknadsrelaterade ersättningar som syftar till att möjliggöra ett kompetenslyft för både anställda och arbetssökande.

11 .2 .1 Arbetslöshetsersättning

Syftet med arbetslöshetsförsäkringen är att ge ekonomisk ersättning för den inkomstförlust som uppstår i samband med arbetslöshet. Uppgiften är att underlätta och stimulera omställning från arbetslöshet till arbete och därigenom öka flexibiliteten på arbetsmarknaden. Ersättningen medverkar även till att minska inkomstklyftorna mellan dem som har arbete och dem som är arbetslösa. Ersättningen är därmed inte bara ett

arbetsmarknadspolitiskt instrument utan även en viktig del av fördelningpolitiken.

Statens utgifter för arbetslöshetsförsäkringen påverkas främst av två faktorer, varav arbetslöshetens omfattning givetvis är en. Antalet arbetslösa 1998 var ungefär 276 000 vilket motsvarar 6,5 procent av arbetskraften. Det är en minskning från den höga arbetslösheten i mitten av 1990-talet. Av alla på arbetsförmedlingen registrerade arbetssökande tillhörde 80 procent någon arbetslöshetskassa. Under 1998 utbetalades drygt 31 miljarder kronor i inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning med en genomsnittlig ersättning på cirka 500 kronor per dag för 62 miljoner ersättningsdagar fördelade på ungefär 800 000 ersättningstagare. Ersättning med grundbeloppet – tidigare KAS – uppgick till 1,4 miljarder kronor (Ds 1999:58).

Regelverk

Regelverket – dagpenningens storlek, inträdeskrav, arbetsvillkor m.m. – är den andra viktiga förklaringen till förändrade kostnader för ersättningen. Arbetslöshetsförsäkringen är en försäkring mot ofrivillig arbetslöshet. Ersättningen är inte behovsprövad och ställer krav på aktivt arbetssökande. Grundvillkoret för att söka ersättning är att den arbetssökande individen skall stå till arbetsmarknadens förfogande, vilket innebär att hon/han är skyldig att ta arbeten som erbjuds. Arbetslöshetsförsäkringen medger sedan 1997 två typer av ersättning:

- a) inkomstrelaterad ersättning (en procentuell andel av tidigare inkomst)
- b) ersättning med grundbelopp (tidigare KAS).

För att få *inkomstrelaterad* ersättning prövar arbetslöshetskassorna om den enskilde uppfyller två villkor:

- 1) *Medlemsvillkoret* – Den enskilde ska ha varit medlem i en arbetslöshetskassa minst 12 månader före arbetslösheten för att uppfylla medlemsvillkoret och vara berättigad till inkomstrelaterad ersättning.
- 2) *Arbetsvillkoret* – Huvudregeln är att den enskilde ska ha arbetat minst sex månader och under denna period ha arbetat minst 70 timmar per månad. Dessa sex månader ska ligga inom de närmaste 12 månaderna bakåt i tiden före arbetslösheten. Om inte individen uppfyller detta prövas om hon/han uppfyller alternativregeln vilken fastslår att hon/han ska ha arbetat minst 450 timmar inom ramtiden, dvs. de 12 månader som man prövar arbetsvillkoret inom. Kravet är vidare att dessa timmar måste vara fördelade över sex på varandra

följande månader och att ingen av månaderna får innehålla färre än 45 arbetade timmar.

Rätt till ersättning enligt *grundbeloppet* har den som uppfyller arbetsvillkoret, men inte medlemsvillkoret. Vidare kan grundbelopp lämnas till den som uppfyller medlemsvillkoret men istället för arbetsvillkoret uppfyller ett s.k. *studerandevillkor*. Studerandevillkoret är uppfyllt om man har stått till arbetsmarknadens förfogande genom att ha varit anmäld på arbetsförmedlingen, eller förvärvat arbetat, i minst 90 dagar under en s.k. ramtid som sträcker sig från studiernas slut och 10 månader framåt i tiden. Studierna måste ha varat minst ett år, varit på heltid och ha berättigat till studiemedel. Ersättning lämnas tidigast den dag den arbetssökande fyller 20 år.

Sedan den 1 januari 1998 är kompensationsgraden 80 procent av inkomsten – i realiteten upp till en månatlig inkomst om 15 950 kronor – för den som har rätt till inkomstrelaterad ersättning. Det ger en högsta dagpenning på 580 kronor, vilket innebär en månatlig ersättning om 12 760 kronor. Ingen egentlig lägsta nivå existerar. Maximal ersättning enligt grundbeloppet är 240 kronor om dagen eller 5280 kronor i månaden. Dagpenningen utbetalas fem dagar i veckan. Ersättningen är skattepliktig och är pensionsgrundande.

En ersättningsperiod är maximalt 300 dagar (450 för personer över 57 år). Man kan dock återkvalificera sig till en ny ersättningsperiod genom att arbeta upp ett nytt arbetsvillkor eller genom att delta i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd som berättigar till utbildningsbidrag, eller en kombination av båda två.

Möjligheter till bibehållen arbetslöshetsersättning vid studier

Utgångsläget i arbetslöshetskassornas bedömning är – kan den sökande i första hand ses som arbetssökande eller studerande? Grundregeln är att ersättning inte får lämnas till personer som deltar i utbildning, men undantag finns. Förutsättningarna för att få arbetslöshetsersättning är emellertid hela tiden att man står till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söker arbete. Ersättningen ges för arbetslösheten, inte för studierna. Studierna bedrivs i princip på undantag.

Enligt Lag (SFS 1997:238) om arbetslöshetsförsäkring 10 § första punkten får inte ersättning lämnas till personer som deltar i utbildning. Emellertid kan regeringen föreskriva att ersättning lämnas till personer som deltar i utbildning om det finns särskilda skäl (SFS 1997:238 10 § andra stycket). Förordningen (SFS 1997:835) om arbetslöshetsförsäk-

ring beskriver arbetssökandes möjligheter till studier under uppbärande av arbetslöshetsersättning.

Enligt 14 § får individer som deltar i en kurs som syftar till att ge orientering om olika yrken och utbildningsvägar ges arbetslöshetsersättning. Kursen måste dessutom ha ett eller flera av följande syften, nämligen att

- a) medverka till väl underbyggda beslut om studie- och yrkesval,
- b) ge ökade studietekniska färdigheter,
- c) utgöra en introduktion till kurser i olika ämnen,
- d) kunna ge tillfälle till bedömning av en elevs kunskaper i olika ämnen eller kurser.

För övrigt kan ersättning erhållas vid mer reguljära studier under förutsättning att individen aktivt söker arbete och inte slutade arbeta för att studera om det är

- a) studier på heltid som varaktigt har bedrivits vid sidan av ett heltidsarbete, vilka nu bedrivs parallellt med sökande av arbete på heltid. Ersättningen får inte kombineras med studiestöd i någon form.
- b) studier på deltid, under förutsättning att studierna inte hindrar individen från att söka och ta heltidsarbete samt att den sökande intygar att hon eller han är beredda att avbryta studierna om dessa kan hindra henne eller honom från att ta ett arbete. Ersättningen får inte kombineras med studiestöd i någon form.
- c) deltidsstudier, berättigade till och eventuellt finansierade med studiestöd, vilka individen bedrev varaktigt före den ofrivilliga arbetslösheten parallellt med deltidsarbete. Individen måste söka arbete i minst den omfattning det förra arbetet var. Ersättning lämnas för det inkomstbortfall som uppstod från det tidigare arbetet.

(SFS 1997:835, 16-17 §§)

11 .2 .2 Utbildningsbidrag

Syftet med utbildningsbidraget är att ge ekonomiskt stöd för den ersättning eller inkomst som bortfaller på grund av deltagande i en arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Regelverk

Utbildningsbidrag utbetalas till deltagare i olika arbetsmarknadsåtgärder, varav främst arbetsmarknadspolitisk utbildning är av intresse här. Beslut

om arbetsmarknadspolitisk åtgärd och därmed rätt till ersättning tas av arbetsförmedlingen eller länsarbetsnämnden. Bidraget beräknas och utbetalas av försäkringskassan. För att komma ifråga för arbetsmarknadsutbildning krävs att personen är eller riskerar att bli arbetslös och att hon/han söker arbete via den offentliga arbetsförmedlingen. Arbetsmarknadsutbildning kan beviljas från och med den dag man fyller 20 år. Undantagna från denna åldersgräns är ungdomar med funktionshinder, ungdomar som får inkomstrelaterad arbetslöshetsersättning samt ungdomar i kommuner där avtal inte har träffats om kommuners ansvar för individer upp till 20 år (SFS 1998:1784).

Hur stor dagpenning som utbetalas beror på om individen uppfyller villkoren för arbetslöshetsersättning eller ej. Om man uppfyller kraven för arbetslöshetsersättning får man ett bidrag som storleksmässigt motsvarar arbetslöshetsersättningen. Utbildningsbidraget har i motsats till arbetslöshetsersättningen ett golv på 240 kr/dag. Individer som inte är kvalificerade till a-kassa får 103 kr/dag, vilket innebär ett månatligt bidrag på 2 266 kronor. Specialregler gäller för ungdomar i åldern 20–24 år som deltar i utvecklingsgarantin (se avsnitt 11.3.3). I likhet med arbetslöshetsersättningen utbetalas utbildningsbidrag maximalt fem dagar i veckan, dvs. individen ersätts för dagar då hon/han deltar i åtgärd. Utbildningsbidraget är skattepliktigt och pensionsgrundande.

Knappt 8,7 miljarder kronor anslogs för utbildningsbidrag 1999 (Statsliggaren, 1999a).

Utbildningsbidrag och studier

Arbetsmarknadsutbildningens viktigaste uppgift är att utbilda för att förhindra att flaskhalsar uppstår. Följaktligen är åtgärderna, vilka man beviljar utbildningsbidrag för, främst inriktade på yrkesinriktade spetsutbildningar. Förordningen (SFS 1998:1784) om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter reglerar vad som får godkännas som utbildning för att ge rätt till utbildningsbidrag.

Förordningens 12 § anger att utbildning ska upphandlas av länsarbetsnämnden eller andra aktörer, eller utnyttjas av länsarbetsnämnden i det reguljära utbildningsväsendet.

Vidare anger förordningens 13 § att utbildningen ska vara yrkesinriktad men kan vara en

- allmänteoretisk eller orienterande utbildning som är en nödvändig förberedelse för en yrkesinriktad utbildning och
- utbildning i svenska språket för invandrare som har till syfte att förbereda invandraren för arbete eller för en arbetsmarknadspolitisk

åtgärd. Svenska för invandrare (sfi) får emellertid inte vara arbetsmarknadsutbildning.

Utbildning inom det reguljära skolväsendet på högskolenivå eller motsvarande får anvisas som arbetsmarknadspolitisk utbildning, enligt förordningens 15 §, om den omfattar högst 40 studieveckor och inte är en del av en längre eftergymnasial utbildning. Det är den enda arbetsmarknadspolitiska åtgärden i form av utbildning som är tidsbegränsad.

Utbildning som en fördelningspolitisk åtgärd

En annan uppgift för arbetsmarknadspolitiska aktiviteter är att fungera fördelningspolitiskt och stödja personer som har en svag ställning på arbetsmarknaden. De har möjlighet att läsa även mer allmänna ämnen inom det reguljära skolväsendet på grundskole- och gymnasienivå i syfte att ge dem en möjlighet att kunna ta till sig övrig för arbetslivet nödvändig kunskap. Detta regleras i förordningens 14 §. Där specificeras att dylik utbildning godkänns som arbetsmarknadspolitisk åtgärd endast för

- arbetslösa invandrare som under två år eller längre har varit anmälda som arbetssökande hos arbetsförmedlingen
- arbetslösa arbetshandikappade som saknar grundläggande utbildning.

Statistik för 1998 visar att knappt 1400 kvinnor och drygt 1000 män med arbetshandikapp deltog i reguljär utbildning med utbildningsbidrag. Av dessa var knappt 450 under 25 år. Se vidare resonemang under diskussion och förslag senare i kapitlet.

Funktionshindrade och yrkesinriktad rehabilitering som arbetsmarknadsutbildning

Funktionshindrade som är arbetslösa eller riskerar arbetslöshet och därför är i behov av yrkesinriktad rehabilitering vid ett arbetsmarknadsinstitut kan beviljas det som en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Idag regleras deras rättigheter i förordningen om arbetshjälpmedel (SFS 1987:409). Länsarbetsnämnden kan ge bidrag till vissa kostnader som individer med funktionshinder har i samband med arbetsmarknadsutbildning. Bidragen gäller främst resor för alla deltagare med funktionshinder men även läromedel för personer med synskada och vissa kostnader som uppstår i samband användande av ledsagare. De har då rätt att erhålla ersättning för nattlogi, samt även vissa kostnader för resor

och eventuell ledsagare. Emellertid kan här komma förändringar. Såväl Social- som Näringsdepartementet arbetar med reformer som berör rehabilitering och arbetsmarknadsutbildning.

11 .2 .3 EU:s Mål 3, individuell kompetensutveckling i arbetslivet och kompetenskonton

Europeiska socialfonden och Mål 3-utredningen

Genom medlemskapet i EU deltar Sverige i den gemensamma regional- och strukturpolitik som finansieras via EG:s strukturfonder. Dessa strukturfonder uppdelas i socialfonden, regionalfonden, jordbruksfonden och fiskefonden (Kolk, 1999b). Pengarna fördelas till EU:s medlemsländer genom program som kallas mål och gemensamhetsinitiativ. Europeiska socialfonden har i första hand omfattat mål 3 och mål 4, där mål 3 syftar till att slussa in ungdomar på arbetsmarknaden, bekämpa långtidsarbetslösheten och integrera dem som riskerar att slås ut från arbetsmarknaden. Mål 4 syftar till att åstadkomma en förnyelse av arbetsorganisationen och ökad kompetensutveckling hos företag och anställda.

Fram till februari 1999 hade över 143 000 personer i Sverige deltagit i olika mål 3 projekt. Arbetet med att slussa in ungdomar på arbetsmarknaden har haft högsta prioritet. Att bekämpa långtidsarbetslösheten har varit ett annat prioriterat område och ett tredje att integrera dem som riskerar att uteslutas från arbetsmarknaden. Här har målgruppen främst varit invandrare och arbetshandikappade.

Det övergripande målet för mål 4 har varit att uppnå en ökad vilja till förändring och att genomföra kompetensutveckling både hos anställda i privata företag och offentlig verksamhet inom vård och omsorg. Åtgärderna är följande: analys av kunskaps- och kompetensbehovet, utbildning av nyckelpersoner, genomförande av utvecklingsprojekt, utveckling av nätverk och externt stöd samt slutligen tekniskt stöd där det främst handlar om uppföljning och utvärdering. I första hand ska det vara individer med en svag ställning på arbetsmarknaden, t.ex. de med kort utbildning, som får del av stödet.

Vid flera tillfällen har frågan om generella stöd för utbildning i företag diskuterats mellan regeringen och arbetsmarknadens parter. I början av 1998 uppdrog därför regeringen åt en arbetsgrupp med representanter från regeringen och arbetsmarknadens parter att utarbeta ett förslag till hur parterna gemensamt kunde öka insatserna för kompetensutveckling i arbetslivet med stöd av regeringen.

Arbetsgruppen, som redovisade sina förslag i september 1998, föreslog ett ekonomiskt stöd som beräknas på grundval av den tid som anställda i företag och myndigheter deltar i kompetensutveckling. Förutsättningen är att kompetensutvecklingsarbetet grundas på en överenskommelse mellan parterna i företaget och omfattar alla anställda. Utredningen menade att det med vissa skärpningar går att göra arbetsgruppens förslag till en del av nya mål 3.

Regeringen tillsatte därefter en utredning, Mål 3-utredningen (N 1999:06), för att bl.a. utarbeta underlag och förslag om inriktningen av nya mål 3 för tiden 2000–2006. Ett av de övergripande målen är att insatserna ska riktas mot både anställda och arbetslösa, vilket alltså innebär en sammanslagning av mål 3 och mål 4. Under programperioden ska därför nuvarande strukturfondsmålen 3 och 4 ersättas av nya mål 3. Samtidigt måste fördelningen av resurserna till de olika områdena bl.a. anpassas till utvecklingen på arbetsmarknaden. Som ett led i förberedelserna för nya mål 3 för denna programperiod har Mål 3-utredningen lämnat vissa förslag vilka innebär en tydlig koncentration på insatser för kompetensutveckling i arbetslivet i vid mening (SOU 1999:23). Förslagen omfattar numera sju prioriterade insatsområden.

De olika insatsområdena är:

Insatsområde 1 – Kompetens- och verksamhetsanalyser

Området behandlar utveckling av arbetsorganisationer och därmed relaterade kompetensbehov. Här ingår också uppbyggnaden av nätverk mellan småföretag i syfte att stimulera kompetensutveckling och förnyelsekapacitet.

Insatsområde 2 – Verksamhetsrelaterad kompetensutveckling för anställda

Bidraget från den Europeiska strukturfonden och den offentliga medfinansieringen beräknas motsvara 20 procent av bruttolönen för de personer som deltar i kompetensutvecklingsinsatserna. Merparten av lönekostnaderna bärs alltså av arbetsgivaren. Sett till kostnaderna för att genomföra utbildningsinsatserna är arbetsgivarens kostnadsansvar ännu större. Inom den offentliga sektorn föreslås inte insatserna grundas på lönekostnaderna för dem som deltar i kompetensutvecklingsinsatserna utan på arbetsgivarens kostnader för att genomföra dem.

Insatsområde 3 – Stöd till utbildning av anställda i kombination med vikariat, praktik mm. för arbetslösa

Insatsområdet syftar till att ge stöd till utbildnings- och utvecklingsinsatser riktade till anställda i kombination med att arbetsgivaren gör en arbetsmarknadspolitiskt motiverad motprestation. Arbetsgivarens motprestation kan gälla vikariat, praktikplatser, lärlings- och inskolningsplatser mm. för att underlätta övergång från utbildning och arbetsliv. Detta motiverar en hög nivå på den ekonomiska stimulansen. Storleken på stödet kan variera på grund av åtgärdsprogrammets utformning, men som huvudriktning torde ändå stödet uppgå till hälften av lönekostnaden för den som deltar och upp till hälften av utbildningskostnaden. Samtidigt förutsätts arbetsgivarna stå för lönekostnaderna i samband med nämnda motprestation.

Bland *övriga insatsområden* finns insatsområde 4 som sysslar med insatser för att integrera invandrare på arbetsmarknaden och insatsområde 5 som gäller insatser för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Insatsområde 6 har integrerade jämställdhetsinsatser och riktade åtgärder för jämställdhet på sin agenda och insatsområde 7 innehåller ett ramprogram för mindre projekt av lokal karaktär.

Mål 3-utredningen menar att planeringsprocessen för nya mål 3 måste ske i överensstämmelse med den nationella sysselsättningsplanen och de regionala tillväxtavtalen. Parterna på arbetsmarknaden, myndigheterna på arbetsmarknadsområdet, lokala och regionala organ samt företrädare för den sociala ekonomin måste därför ha möjlighet att aktivt delta i planeringsprocessen.

Enligt utredningen bör satsningen finansieras till hälften av Europeiska socialfonden och hälften av statlig medfinansiering. Dessutom förutsätts medfinansiering av arbetsgivarna inom ramen för trepartsamverkan. Finansieringen inkluderar kompetensutveckling av anställda inom ramen för mål 1.

Ur den Europeiska Socialfonden satsas i Sverige 720 miljoner euro under perioden 2000 till 2006, vilket motsvarar ca 875 milj. kr. per år. I budgetpropositionen hösten 1999, anvisade regeringen 2400 miljoner kronor under åren 2000 till 2002 för kompetensutveckling för anställda vilket alltså även inkluderar medfinansiering från Europeiska Socialfonden (prop. 1999/2000:1).

Regeringen lämnade ett programförslag för mål 3 till EG-kommisionen i slutet av oktober 1999. Enligt regeringens mening, som grundats på Mål-3 utredningen, bör det nya mål 3programmet omfatta redan anställda, egenföretagare och arbetslösa. Den sistnämnda gruppen ska ha tyngdpunkten på de personer som har svårast att få eller behålla en förankring på arbetsmarknaden. De aktuella insatsområdena är stöd till analyser som ska leda till utveckling av arbetsorganisationerna i små och

medelstora företag, stimulanser till kompetensutveckling av anställda i små och medelstora företag, stöd till utbildning av anställda i kombination med vikariat eller praktik m.m. för arbetslösa, stöd till insatser för att integrera invandrare på arbetsmarknaden och stöd till personer som står långt i från arbetsmarknaden.

Den första januari 2000 startade Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (ESF-rådet) som ska arbeta med Europeiska socialfondens program i Sverige. Den nya myndigheten ligger inom arbetsmarknadsverket och dess uppgift är att stärka individens ställning i arbetslivet och på så sätt bidra till tillväxt och ökad sysselsättning. Arbetet med att ta fram nya program för socialfonden pågår intensivt under år 2000. Det förhandlingsunderlag som regeringen lämnade till EU-kommissionen under hösten 1999 beräknas leda fram till ett färdigförhandlat program till slutet av april 2000.

I arbetet med att ta fram programmet involveras fack och arbetsgivare samt andra myndigheter och organisationer som har intressen i programmet (Svenska ESF-rådet, 2000). Arbetet har dock inte flutit fram utan vissa problem. Parterna på arbetsmarknaden har länge kritiserat regeringens förslag till kompetensutveckling med EU-stöd. Under december 1999 samlades de åtta stora organisationerna, såväl arbetsgivare som arbetstagare, på arbetsmarknaden i en skrivelse om det fortsatta arbetet. Man menade då att "otydlighet och regelraseri riskerar att göra arbetet för tungt för arbetsmarknadens parter" och att det därigenom skulle bli mindre kompetensutveckling i praktiken. Kritiken gällde också att mycket annan arbetsmarknadspolitik vävts in i programmet och att statens finansiella stimulanser krympte. För att reda ut detta begärde man överläggningar med regeringen (TT, 99-12-03).

Under våren 2000 pågår förhandlingar mellan regeringen och kommissionen om hur regeringen avser att använda pengar från Europeiska socialfonden. Parterna på arbetsmarknaden vill i större omfattning använda dem till kompetensutveckling i företagen och mindre till reguljär arbetsmarknadspolitik.

Individuell kompetensutveckling i arbetslivet

Regeringen aviserade redan i vårpropositionen 1999 att satsningar på individuell kompetensutveckling för anställda skulle genomföras under treårsperioden 2000–2002. I budgetpropositionen 1999 föreslog regeringen att en satsning på sådan kompetensutveckling ska genomföras dessa år. Regeringen har avsatt 1,35 miljarder kronor för år 2000 och 1,15 miljarder kronor årligen fr.o.m. 2001 för att stimulera kompetensutveckling i arbetslivet.

En särskild utredare ska nu ta sig an uppgiften att utifrån den ekonomiska ramen utforma ett system som ska omfatta både anställda och företagare (dir. 1999:106). Meningen är att individen själv ska få bestämma över hur kompetenspengarna används. En övergripande uppgift för utredaren blir att utforma ett flexibelt system med olika ambitionsnivåer. Det kan innebära att det statliga bidraget ökar i framtiden.

Uppdraget ska vara klart senast den 15 januari 2001. Före den 30 april 2000 ska utredaren visa hur de avsatta budgetmedlen kan disponeras och före halvårsskiftet vill regeringen ha besked om hur det flexibla systemet kan te sig.

Privata kompetensförsäkringar

Ett exempel på de möjligheter som redan i dag finns för arbetstagare att spara i en kompetensförsäkring är det system som försäkringsbolaget Skandia erbjuder sina medarbetare.

Även andra initiativ har sett dagens ljus den senaste tiden, exempelvis Bonnier AB, CityMail och Stockholms stad (Statskontoret, 2000). Försäkringsbolaget Skandias variant tillhör dock de tidigaste och mer beprövade varför den försäkring som de erbjuder sina anställda redovisas särskilt.

Enligt information från Skandia innebär den kompetensförsäkring som företaget erbjuder att arbetstagaren ska kunna ta ledigt för studier för en längre eller kortare utbildning med bibehållen lön (Skandia, 1999). Studierna ska avse kompetensutveckling utöver sedvanlig befattningsutbildning. Man ska kunna bredda och fördjupa sin kompetens utöver de arbetsuppgifter som man har idag, dvs. den avser kompetensutveckling för framtida anställningsbarhet.

Arbetstagaren gör en avsättning från bruttolönen med ett avtalat belopp (sänkning av bruttolönen) till kompetensförsäkringen. Man måste avsätta minst 1 procent av prisbasbeloppet – f.n. 360 kronor varje

månad. Företaget avsätter också ett avtalat belopp för arbetstagarens räkning. Eftersom man sänker sin bruttolön, sänks också skatteuttaget, men det innebär också att man förlorar ATP-poäng och får mindre från försäkringskassan om man blir sjuk. Pengarna fonderas av försäkringsgivaren, dvs. i detta fall Skandia. När det några år senare är dags för medarbetaren att göra ett avbrott i arbetslivet för att studera, betalas pengarna ut från försäkringen. De täcker kostnaderna för lön till den studielediga medarbetaren. Företaget kan därför anställa en vikarie utan att det blir någon merkostnad under utbildningstiden. Deltagandet är individuellt och frivilligt. Högsta inträdesålder är 60 år och lägsta 16 år.

Enligt nuvarande regler kan man använda kompetensförsäkringen för utlandsstudier, men försäkringen täcker endast inkomstbortfallet, inte omkostnader som resor och skolavgifter.

Försäkringen är så flexibel att man inte måste studera på heltid. Det finns heller inget som reglerar hur lång utbildningen får eller måste vara. Den enda begränsningen är hur mycket summan på kompetenskontot, som ska användas för att täcka inkomstbortfallet för medarbetaren, har hunnit växa till. Kompetensförsäkringen medger också sådana flexibla lösningar att man kan särbehandla grupper av medarbetare. Skandia erbjuder t.ex. en grupp bland sina egna anställda särskilt förmånliga villkor om de ansluter sig. Det är de som har fyllt 45 år, har jobbat i företaget i 15 år och har utbildning enbart på grundskolenivå. För dessa medarbetare betalar företaget tredubbla premien. Därmed underlättar man för dem att snabbare komma ut i utbildning. Skandia bekostar även distansutbildning för gymnasiekompetens för dessa medarbetare.

För framtiden hoppas Skandia att statsmakten hjälper till genom att:

- företag som ansluter sig till kompetensförsäkringssystemet får minskad arbetsgivaravgift under den tid som en arbetstagare tar ledigt för att studera.
- medarbetaren till försäkringskassan får anmäla bruttolönen före sänkningen.
- individens kompetenskonto får föras över ograverat till nästa arbetsgivare, dvs. utan att pengarna faller ut och beskattas.

11 .3 Försörjningsstöd

11 .3 .1 Socialbidrag

Att studera med socialbidrag

Socialtjänstlagen (1980:620) anger att en individ har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt om hans eller hennes behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Den enskilde måste dock i första hand tillgodose sina behov genom egna inkomster, till exempel från arbete. Väljer individen att studera ska han eller hon klara sig på de studiestöd som finns. Den enskildes försörjningsbörda kan dock innebära att individen behöver söka socialbidrag som ett komplement till studiestödet.

Socialbidrag är ett individuellt behovsprövat s.k. yttersta skyddsnät som är tänkt att användas i tillfälliga situationer när de generella transfereringssystemen inte räcker till. Socialtjänstutredningen (SOU 1999:97; SOU 1999:46) har emellertid visat att det är en stor och växande grupp svenskar som tvingas använda socialbidraget som en mer permanent försörjningskälla. Man har också visat att det är en ökande andel som finansierar sina studier med socialbidrag. Ungdomarna har blivit en allt större grupp bland socialbidragstagarna samtidigt som studenter också har, både kortvarigt under sommarmånaderna och mer långvarigt, fått socialbidrag i ökad utsträckning. Några exempel på ökningen kan ges. Mellan åren 1990 och 1996 ökade antalet studenthushåll (hushåll där minst en person studerar på högskolenivå) som fått socialbidrag under åtta månader eller mer från 3 600 till 26 700. Under samma tidsperiod ökade antal studenthushåll med barn från 30 000 till 60 000. Totalt har antalet studenthushåll ökat från 160 000 år 1990 till 340 000 år 1996.

Enligt socialtjänstutredningen beror ökningen av de unga socialbidragstagarna till stor del på den höga arbetslösheten under 1990-talet som lämnat många unga och invandrare utan möjlighet att komma in på arbetsmarknaden. Skattesystemet anges också ha en roll genom de höga marginaleffekter som låser in låginkomsttagare i bidragsberoende. Den som lever på socialbidrag kan ha hundra procentiga marginaleffekter av ökade arbetsinkomster.

För att kunna få ett arbete är många av de vuxna socialbidragstagarna i behov av kompletterande utbildning. Kommunerna ser det också som angeläget att socialbidragstagarna får en kompetensutveckling så att de på sikt kan ta sig ur sitt socialbidragsberoende. Därför är

kommunerna ofta positiva till aktiva åtgärder, men inte utan förbehåll. De är samtidigt oroliga för att alltmer få ta över kostnaden för studerandes uppehälle från staten.

Även socialstyrelsens rapport *Långvarigt socialbidragstagande under 1990-talet* betonar vikten av förbättrade ekonomiska möjligheter vid vuxenstudier och att de människor som inte kommer att kunna försörja sig på arbete förs över till andra försörjningsstöd som förtidspension eller sjukpension. (Socialstyrelsen, 1999b)

I Socialstyrelsens allmänna råd om försörjningsstöd står det att vuxenstuderande normalt sett bör kunna få sina behov tillgodosedda genom de stödformer som finns inom studiemedelssystemet och vuxenstudiestödet. Från denna huvudlinje finns det samtidigt några undantag. Socialstyrelsens allmänna råd ger rekommendationer till stöd för bedömningen i vissa fall. Principen i dessa rekommendationer är att en vuxenstuderande bör kunna få försörjningsstöd i t.ex. följande situationer:

- När studierna är en förutsättning för ett arbete och en framtida försörjning bör man få läsa upp till grundskolenivå med socialbidrag. Detsamma bör gälla för deltagande i utbildningsåtgärder för personer som saknar gymnasiekompetens.
- Personer som deltar i grundläggande svenskundervisning för invandrare bör kunna få kompletterande försörjningsstöd. I första hand bör dock behovet, då det är möjligt, tillgodoses genom deltidsarbete.
- Den som sökt tillfälligt arbete under lov, men inte fått något bör kunna få socialbidrag. Studiemedlen ska därför inte anses finansiera annan tid än studietiden.
- I akuta nödsituationer bör stöd betalas ut även under pågående termin.

Hur tillämpas lagen och ovanstående rekommendationer ute i kommunerna? Det visar sig att de som har socialbidrag kan studera upp till grundskolenivå med bibehållet bidrag i de flesta kommuner. Eftersom den som uppbär socialbidrag är skyldig att själv bidra till att bli självförsörjande sker studierna på grundläggande nivå oftast i samförstånd mellan individen och kommunen.

Vid studier på gymnasienivå och högskolenivå inom det reguljära utbildningssystemet har man oftast ansett att socialbidrag inte kan vara den huvudsakliga inkomstkällan, om inte en behovsprövning visar att det finns särskilda skäl för detta. I den mån studiestöden inte räcker till för vissa individer som läser på gymnasial eller högre nivå kan kommunen välja att komplettera med socialbidrag. Malmö är ett exempel på en

kommun som efter individuell prövning beviljar socialbidrag för gymnasiala studier till personer som annars skulle bli kvar i arbetslöshet utan möjlighet att komma ur bidragsberoendet. En undersökning som Svenska kommunförbundet gjort i Värmland visade att två tredjedelar av alla socialbidragstagare ville studera för att öka sina möjligheter att komma ur bidragsberoendet. (Svenska Kommunförbundet, 1999b)

Möjligheten att delta i vuxenutbildning upp till 3-årig gymnasienivå inom ramen för Kunskapslyftet och samtidigt vara berättigad till socialbidrag tycks dock variera i landets kommuner. En del kommuner likställer dessa studier med andra arbetsbefrämjande aktiviteter medan andra intar en mer restriktiv hållning (Salonen, 1999). De som deltar i en arbetsmarknadspolitisk aktivitet och får utbildningsbidrag kan komplettera ersättningen med socialbidrag. De som studerar och får studiebidrag inom något av de reguljära studiefinansieringssystemen har i allmänhet inte möjlighet att samtidigt uppbära socialbidrag.

Parallellt med Kunskapslyftskommitténs utredande pågår inom Socialktyrelsen ett arbete som ska utmynna i en rapport om möjligheten att få studera med socialbidrag. Ett av argumenten för en utökad möjlighet är att många av dem som idag försörjer sig på socialbidrag inte kvalificerar sig till de reguljära studiestöden eller inte kan försörja sig på dem. Det kan t.ex. vara att man inte uppfyller kraven på kvalificering till arbetslöshetsförsäkringen eller har för låg nivå på dagpenningen.

Tabell 11.1 visar att det finns många personer i gruppen 25–55 år med högst 2-årig gymnasial utbildning som tillhör socialbidragshushåll. Inte mindre än 200 000 personer tillhörde ett socialbidragshushåll. I samma utbildnings- och åldersgrupp fanns det 475 000 arbetslösa i november 1997.

Tabell 11.1 Samtliga i befolkningen i åldern 25–55 år med högst tvåårig gymnasienivå, 1997, antal individer tillhöriga socialbidragshushåll samt antal arbetslösa

	Antal	Andel av befolkningen
Individer från socialbidragshushåll	200 419	9,4
Arbetslösa	476 852	22,3
Samtliga i befolkningen	2 138 103	

Källa: SCB, 2000, Specialbearbetning för Kunskapslyftskommittén av databasen Louise och Ams sökanderegister (Händel). Dnr 52/1999.

Man kan på goda grunder utgå ifrån att för en stor del av de individer som tillhör socialbidragshushåll och för de arbetslösa med låg a-kassa

skulle den 82-procentiga prioriterade nivån kunna göra det attraktivt att studera.

Några förslag till förändringar av socialbidragssystemet

Både Socialtjänstutredningen (SOU 1999:97) och den arbetsgrupp under Ulf Westerberg som arbetat för att ge förslag till åtgärdssystem för långtidsberoende socialbidragstagare (Ds 1999:54) har kommit in på frågan om möjligheten att finansiera studier med socialbidrag.

En av principerna för Socialtjänstutredningen har varit att arbetslinjen ska gälla. Arbetslinjen är ett begrepp som under senare år kommit att användas i olika sammanhang för att betona den enskildes ansvar för sin försörjning. Den enskilde ska söka arbete eller delta i olika kompetenshöjande åtgärder. Trots att socialnämnden inte kan kräva att den enskilde påbörjar studier som inbegriper skuldsättning bör det dock i individens planering ingå att överväga studier i syfte att bli självförsörjande. Inte minst för ungdomar bör utbildning vara en naturlig del i en sådan planering.

Utredningen bedömer att förändringar i vissa transfereringar skulle leda till minskat beroende av socialbidrag och här har studiefinansieringen en roll att spela. Högre studiemedel till studerande med barn skulle till exempel kunna få bort vissa individer från bidragsberoendet. Både ökade lånemöjligheter och en högre bidragsdel är exempel på sådana förändringar. Den nya studiestödspropositionen ligger i linje med dessa tankar.

Ulf Westerbergs utredning föreslår ett nytt system för att minska den växande gruppen socialbidragstagare och få dem ut ur bidragsberoendet och in i sysselsättning. Bland annat ska kraven på den enskilde skärpas. Utredningen föreslår att långtidsarbetslösa ska sysselsättas i olika projekt där staten och kommunen ska dela på kostnaden. De som deltar får en något högre ersättning än socialbidrag medan de som väljer att inte delta hamnar på en nivå under nuvarande socialbidrag. Utredningens förslag syftar till att avlasta kommunernas socialbidragskostnader och samtidigt satsa på en grupp som arbetsförmedlingarna har varit dåliga på att ta hand om. På så sätt kan man säga att ett system motsvarande dagens utvecklingsgaranti för 20–24-åringarna även utsträcks till de äldre.

Även andra röster har höjts med förslag om förändring av socialbidragssystemets regelverk. Som exempel kan nämnas att ett av dessa förslag inbegriper att landets mest utsatta och socialt segregerade områden bör omvandlas till s.k. utvecklingszoner där särskilda regler bör tillämpas. I linje med t.ex. Westerberg föreslås en tydligare koppling

mellan krav och ersättning. Reglerna har inslag som bl.a. sysselsättningsgarantier till den enskilde och inrättande av s.k. utvecklingscenter där kommunen ska förverkliga sysselsättningsgarantin. Kompetenscheckar för utbildning är andra inslag förslaget. (Rojas, 2000)

11 .3 .2 Introduktionsersättning

Introduktion för nyanlända skyddsbehövande invandrare

Som en variant av det mer passiva socialbidraget, eller försörjningsstödet, har det på senare tid införts ett, för nyanlända flyktingar, särskilt avpassat ekonomiskt bidrag som kallas introduktionsersättning. Introduktionen för nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande syftar till att ge individen förutsättningar för att försörja sig själv och bli delaktig i det svenska samhället.

Lagen om introduktionsersättning, som infördes den 1 januari 1993, gjorde det möjligt för kommuner att betala ut introduktionsersättning i stället för socialbidrag som försörjningsstöd till flyktingar och andra som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet. Kommunerna gavs alltså en möjlighet, inte en skyldighet, att utnyttja detta system. Genom att tydligare koppla aktivitet i introduktionsprogrammet till ersättning blir introduktionsersättningen ett sätt att hjälpa invandrarna att komma ifrån passivisering och bidragsberoende. Lagen om introduktionsersättning är dock utformad så att kommunerna har stor frihet att själva bestämma hur introduktionen ska utformas, vad man får göra med introduktionsersättningen, om man får studera och hur mycket pengar den enskilde ska få. Detta har skapat utrymme för flexibilitet, men också risk för låg kvalitet.

Ersättningen finansieras inom den schablonersättning som lämnas av staten till kommunerna för flyktingmottagandet (ca 153 000 kr per vuxen och ca 14 000 kr per barn under 16 år vid själva mottagandet).

För att introduktionsersättningen ska betalas ut måste den nyanlände individen förbinda sig att följa en introduktionsplan som fastställs av kommunen i samråd med individen. Introduktionsplanen ska beakta den nyanländes utbildning, kunskaper och erfarenheter från hemlandet. Den enskilde och kommunen har båda ansvar för att introduktionen blir framgångsrik och den enskilde ska få förutsättningar för att skapa sig en realistisk bild av sina möjligheter i Sverige, i förhållande till sin bakgrund.

De behov som individen har efter introduktionen ska kunna tillgodoses inom ramen för den generella politiken. Efter avslutad introduktion ska den nyanlände ha kunskaper om svenska förhållanden samt

allmänna och specifika kunskaper i svenska språket relaterade till sin kompetens, sina förutsättningar och sin livssituation.

Integrationsverket har ett övergripande ansvar för att statens integrationspolitiska mål och synsätt får genomslag på olika samhällsområden. Integrationsverket ska särskilt följa upp kommunernas introduktion för nyanlända invandrare som kommunerna får statlig ersättning för. I sitt uppföljningsarbete rekommenderar Integrationsverket kommunerna att använda sig av de möjligheter som ges i lagen om introduktionsersättning för att åstadkomma en så anställningsliknande situation som möjligt. Det innebär att den enskilde uppmuntras att ta egna initiativ. Det ska ha betydelse för var och en om hon/han kan minska sina utgifter t.ex. genom att minska sina boendekostnader och/eller öka sina inkomster t.ex. genom arbete. Självkänslan stärks och risken för passivisering minskar. Den som har behov av ytterligare försörjningsstöd ska vända sig till socialtjänsten på samma sätt som gäller för övriga kommuninvånare.

Då invandringen var på topp, under åren 1993 och 1994, var det ett 60-tal kommuner som på frivillig basis hade valt att tillämpa lagen om introduktionsersättning. Nu, med minskade flyktingströmmar, har vissa av dessa kommuner helt fallit bort och Socialstyrelsen bedömer att det troligen handlar om ett 50-tal kommuner. Socialtjänstutredningen (SOU 1999:97) skriver att det är ett stort problem med att så få kommuner använder sig av möjligheten att erbjuda introduktionsersättning i stället för socialbidrag. Socialbidraget saknar till skillnad från introduktionsersättningen en direkt koppling mellan arbetsinsats och bidrag. För att få alla kommuner att införa introduktionsersättningssystemet, menar därför socialtjänstutredningen, att en bindande skyldighet måste införas lagstiftningsvägen.

Regeringen har också ansett det angeläget att finna alternativ till socialbidrag som försörjningskälla för nyanlända invandrare. Beräkningar som gjorts i samband med socialtjänstutredningens rapportering visar också att ett introduktionsbidrag till flyktingar tillhör de effektivare sätten när man vill minska socialbidragskostnaderna.

Introduktionsersättning används alltså av en minoritet av kommunerna. Kommunerna bestämmer själva innehållet i introduktionen och Integrationsverket vet därför ytterst lite om och i så fall vad de som har introduktionsersättning studerar. Tillgänglig statistik ger inte heller någon information om hur många vuxenstuderande med introduktionsersättning det finns på grundläggande eller på gymnasial nivå. Invandrarna har visserligen möjlighet att, förutom sfi, även studera på grund- och gymnasienivå med introduktionsersättning. Det måste dock röra sig om ganska få personer. Introduktionsperioden inleds med en kartläggning av

behovet hos varje individ. Därefter blir det i de flesta fall aktuellt med sfi i kombination med arbetspraktik för dem med siktet inställt på arbetsmarknaden. Det förekommer säkert också att några läser in grundskolekompetens, men knappast några studier på gymnasienivå i någon större omfattning.

Introduktionstiden är i normalfallet högst två år, men kan förlängas om det behövs med hänsyn till den enskildes behov. Om personen har arbete under introduktionstiden anpassas formen och innehållet efter detta. Efter avslutad introduktion kan den enskilde antingen vara i behov av arbetsmarknadsutbildning eller fortsatta studier inom det reguljära utbildningssystemet. Om inte någon annan möjlighet erbjuds övertar kommunen i denna fas – via socialbidrag – försörjningsansvaret för invandrarna.

Introduktionsersättningen i praktiken

Man kan säga att kommunernas tillämpning av lagen om introduktionsersättning kan indelas i tre huvudtyper (Ds 1997:47).

En första variant inbegriper den tydligare koppling till deltagande i introduktionsprogrammet som kan sägas mer strikt följa lagens intentioner. En fara med en för hård koppling mellan prestation och ersättning är dock att det i många kommuner har lett till en tung administration eftersom det krävs mycket arbete för att hantera uppgifterna om t.ex. närvaro. Denna typ av introduktionsersättning dominerar.

Enligt en annan variant av systemet är introduktionsersättning fullt jämförbart med socialbidrag. Pengarna utbetalas via socialförvaltningen. Det sker en individuell behovsprövning och individen har små möjligheter att själv påverka sin ekonomiska situation på grund av de marginaleffekter som är förenade med bidraget. Denna variant kan snarare sägas innehålla en mer psykologisk skillnad mellan socialbidrag och introduktionsersättning än en reell. Av de tre olika varianterna är denna det näst vanligaste.

Utöver dessa två huvudvarianter finns en tredje där kommunen genom en form av kommunanställning fått introduktionsersättningen att mer likna en lön. Bland annat i Strängnäs har man valt denna form. Utbildningstiden är fördelad mellan å ena sidan teoretisk utbildning i samhällskunskap och svenska och å andra sidan arbetspraktik. På detta sätt har deltagarna nått stora språkliga framsteg. Under introduktionen har man också kunnat kvalificera sig för a-kasseersättning. Endast något fåtal (ett 10-tal) kommuner har valt denna form.

I syfte att få lite mer information än vad som för närvarande finns utifrån tillgänglig statistik, har nedanstående kommuner valts ut för

särskild redovisning. Att just dessa kommuner valts ut beror på att de av Integrationsverket bedömts vara representativa och typiska exempel för den variation som finns (Johansson, 1999).

Fallstudie: Göteborg

I Göteborg har man sedan september 1998 tillämpat regler om introduktionsersättning för flyktingar och invandrare. Totalt handlar det om drygt 1 300 personer för 1998. Den modell man tillämpar liknar på flera sätt socialbidraget på så sätt att individuell behovsprövning görs och hyreskostnader täcks på liknande sätt som inom systemet för socialbidrag. Under den tid man deltar i introduktionen får individen ut en summa motsvarande försörjningsstödet plus 500 kr. Utöver detta får man tjäna upp till 500 kr per månad innan det blir aktuellt med avdrag på ersättningen.

Själva introduktionen innehåller undervisning i sfi, dock utan möjlighet till andra utförare än kommunen och utan det inslag av praktik som annars brukar ingå. Inom kommunen håller man på att utveckla en introduktion på heltid med öppen undervisning och där samhällsinformation ska ingå. Utförarna ska kunna hämtas utifrån och praktik ska ingå i undervisningen. Om allt går enligt plan ska denna nya typ av introduktion kunna införas hösten 2000.

Upp till 30 procent av dem som börjar sfi bedöms ha uppnått godkänd nivå efter de två år som introduktionsersättning utgår. Därmed är det antal personer som kan hinna läsa på grundskole- eller gymnasienivå inom introduktionsperioden lågt.

Fallstudie: Norrköping

I Norrköping har man under åren 1997–1998 tagit emot ca 930 invandrare med utländskt medborgarskap. Av dessa räknades drygt hälften, 475 st, som flyktingar. Alla vuxna flyktingar erhåller introduktionsersättning de första två åren. Av dessa var ca 60 procent 21 år eller äldre. Efter ankomst läser alla friska vuxna personer sfi som en del av kommunens heltidsintroduktion. Äldre personer, handikappade och sjuka erbjuds en introduktion med svenskundervisning och samhällslära utan någon inriktning mot att personerna ska kunna bli aktivt arbetssökande. Personer som är sjuka vid ankomsten, men sedan tillfrisknar, övergår till att delta i introduktionsprogrammet.

Den nivå som man i Norrköping har valt på introduktionsersättningen ligger endast något ovanför socialbidraget.

Det finns inga uppgifter på hur många som efter avklarad sfi-nivå går vidare till fortsatta högre teoretiska studier. Det måste dock röra sig om en liten del. Ofta behövs en extra påbyggnad av svenska språket inför högskolestudier eller annan nivå där godkänd sfi-nivå inte är tillräcklig. Ganska många behöver också läsa engelska och andra ämnen inom vuxenutbildningen i samma syfte. I åldersgruppen 21 till 29 gäller detta ca hälften.

Av dem som slutade introduktionen i förtid (innan 2 år förflutit) gjorde 15 procent det på grund av att de fått arbete. 20 procent flyttar från kommunen under introduktionsperioden. Några är föräldralediga eller långtidssjukskrivna. Resten går in i praktik, arbetsmarknadsåtgärd eller gör ingenting under det att de väntar på utbildning/arbete.

Handläggaren i Norrköpings kommun bedömer att det endast kan handla om ett fåtal som hinner bli aktuella för kommunal vuxenutbildning med bibehållen introduktionsersättning eftersom det oftast tar minst ett år att uppnå sfi-nivå (för en person med 7 års skolunderbyggnad).

Fallstudie: Mölndal

Under åren 1997–1998 tog Mölndals kommun emot 278 flyktingar varav 158 var vuxna. Alla vuxna har fått introduktionsersättning och introduktionsprogrammet har bestått av sfi och grundläggande svenska samt samhällsinformation, arbets- och studieorientering. De krav man ställt på invandraren för att kunna uppbära introduktionsersättning är närvaro i sfi-undervisning och introduktionsprogrammet. Det nuvarande systemet i Mölndal är helt och hållet förknippat med sfi-undervisning och introduktionsprogram. Om eleven klarar sitt sfi-test och går in i annan utbildning ska det ordinarie studiefinansieringssystemet gå in i stället för introduktionsersättningen. Kommunens erfarenhet är att flyktingen sällan klarar att läsa andra ämnen innan sfi-testet är gjort och betyg erhållits.

Ersättningen ligger på motsvarande ca 5000 kr per månad och är inte kopplad till nivån på försörjningsbidraget. Detta leder till att den enskilde i större utsträckning kan påverka sin ekonomiska situation genom att t.ex. bo billigare. Familjer med barn som är i behov av extra ekonomisk komplettering har möjlighet att få det via socialbidraget.

11 .3 .3 Utvecklingsgaranti för ungdomar i åldern 20–24 år

Syftet med utvecklingsgarantin för ungdomar mellan 20 och 24 år är att fånga upp dem som är minst attraktiva på arbetsmarknaden och minst motiverade att försöka förändra sin situation och få dem att söka arbeten eller utbildningar. Målet är att de på sikt ska kunna försörja sig själva (SFS 1997:1268). Drygt 220 kommuner har valt att teckna avtal med staten om att ta på sig ansvaret att aktivera unga i åldrarna 20–24 år. De flesta kommuner som har avstått är små med endast ett fåtal långtidsarbetslösa ungdomar (Statskontoret, 1999d). Av de cirka 10 000 ungdomar i hela landet som var registrerade som öppet arbetslösa i maj 1999 deltog drygt 6 900 ungdomar i utvecklingsgarantin (SOU 1999:97). Drygt 60 procent av deltagarna är män, vilket är samma andel som bland alla långtidsarbetslösa ungdomar (Statskontoret, 1999d).

Regelverk

Utvecklingsgarantin infördes den 1 januari 1998. Garantin innebär att kommunerna frivilligt avtalar med arbetsförmedlingen om att ta över ansvaret för de ungdomar som har varit öppet arbetslösa i 90 dagar. Därefter ska kommunerna ordna någon form av sysselsättning inom 10 dagar. Målet är att ingen individ upp till 25 års ålder ska vara öppet arbetslös längre än 100 dagar. Ersättningstiden är 12 månader.

Programdeltagarnas ersättning beror på deras bakgrund. Individer som är kvalificerade för arbetslöshetsersättning får utbildningsbidrag från försäkringskassan på motsvarande summa. De som är berättigade till kommunalt försörjningsstöd (socialbidrag) får en utvecklingsersättning av kommunen. Övriga får en statligt finansierad utvecklingsersättning på 1967 kronor per månad, vilket motsvarar bidragsdelen i det nuvarande Studiemedlet. Kommunerna har möjlighet att dra in ersättningen för de ungdomar som vägrar att delta i åtgärden.

Knappt 40 procent av ungdomarna har a-kasserelaterad ersättning, drygt 40 procent har ersättning motsvarande socialbidrag medan cirka 20 procent har statligt finansierad utvecklingsersättning (Svenska Kommunförbundet, 1999c).

Statens kostnader för utvecklingsgarantin består i finansieringen av det a-kasserelaterade utbildningsbidraget och den statligt finansierade utvecklingsersättningen samt en kostnad på 150 kronor per deltagare per dag vilket ges till kommunerna för verksamhetskostnader.

Kravet för att få ersättning är att den enskilde är aktivt arbetssökande eller deltar i någon kompetenshöjande åtgärd i form av utbildning eller praktiktjänstgöring eller annan arbetslik sysselsättning. Det finns relativt få regler som styr verksamheten och vilka aktiviteter som kan ingå. Åtgärden bör emellertid utformas med skälig hänsyn till individens

önskemål och förutsättningar. Kommunerna erbjuder i första hand ungdomarna praktik eller praktik varvad med utbildning. Bland utbildningarna erbjuds företrädesvis kurser i kärnämnen och IT men också en del praktiska utbildningar – såväl traditionella yrkeskurser som mer specifika kurser för att bli skidlärare och hästfysioterapeut. Andra verksamhetstyper är arbetsträning, datortek och jobbsökaraktiviteter (Ungdomsstyrelsen, 1999).

Effekter och resultat

Bakgrunden till utvecklingsgarantin kan spåras till det faktum att långtidsarbetslösheten bland unga ökade dramatiskt på 1990-talet. Många i den här åldersgruppen hade inte arbetat i sådan utsträckning att de kvalificerade sig till arbetslöshetsersättning vilket ledde till att ett omfattande socialbidragsberoende växte fram. Det är allvarligt eftersom riskerna med en långvarig arbetslöshet är att den enskilde ofta passiviseras men också att hon eller han har svårt att få anställning på sikt. Mot bakgrund av detta har regeringen formulerat följande arbetsmarknadspolitiska mål för ungdomar under 25 år: ”Alla – – – skall erbjudas arbete, lämplig utbildning, praktik eller sysselsättningsskapande åtgärd senast inom 100 dagars arbetslöshet” (Statskontoret, 1999d).

Statskontoret har, på regeringens uppdrag, utvärderat utvecklingsgarantin för ungdomar. Rapporten som lades fram i februari 1999 är övervägande positiv. Kommunernas och arbetsförmedlingarnas ökade insatser har inneburit att de dåligt motiverade ungdomarna fångas upp tidigare i dag, vilket har resulterat i att den långa arbetslösheten bland ungdomar har sjunkit. Även den totala arbetslösheten bland ungdomar har sjunkit de senaste åren. Det beror emellertid framför allt på att ungdomskullarna har minskat. (Däremot har sysselsättningsgraden bland unga inte ökat.)

Ungdomar som har deltagit i aktiviteter inom utvecklingsgarantin har till stor del positiva referenser till programmet. Många har uppskattat kontakterna med kommunens handläggare och deras engagemang. Flertalet ungdomar anger att de efter programmet har en klarare bild av vad de vill göra. Flera har börjat eller fortsatt studera och rapporten visar att ungdomar som deltagit i programmet har brutit sin arbetslöshet snabbare än ickedeltagande långtidsarbetslösa ungdomar. Studien kan dock inte visa vilken verksamhet inom programmet som bäst ökar ungdomars chanser att bryta arbetslöshet. Det enda riktiga missnöjet med programmet – bland såväl ungdomar som kommuner – har varit att man ogillar att ersättningsnivån inte är den samma för alla ungdomar.

11 .4 Socialförsäkringar vid sjukdom och funktionshinder

Olika stöd i kronologisk ordning vid sjukdom och skada

Lagen (SFS 1962:381) om allmän försäkring är en mycket viktig lag i sammanhanget. Den allmänna försäkringen består av sjukförsäkring (inklusive frågor om rehabilitering), folkpensionering och försäkring för tilläggspension. Personer som är svenska medborgare och personer som är bosatta i landet utan att vara svenska medborgare är försäkrade enligt lagen om allmän försäkring.

När en anställd person blir sjuk ska arbetsgivaren betala *sjuklön* som uppgår till 80 procent av anställningsförmånerna efter en karensdag. Efter de första 14 kalenderdagarna med sjuklön, övertar försäkringskassan ansvaret för en sjuk individs finansiering (SFS 1991:1047). *Sjukpenning* om 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) betalas ut så länge rätten till sjukpenning föreligger (SFS 1962:381).

Om försäkringskassan bedömer att det tar mer än ett år innan den försäkrade kan återvända till sitt arbete och arbetslivsinriktad rehabilitering inte är aktuell inom den närmast tiden, rekommenderar Riksförsäkringsverket att sjukpenningen övergår till *sjukbidrag*. Om det förefaller som om arbetshindret är varaktigt och inte bara långvarigt kan *förtidspension* bli aktuell (RFV, 1998b).

Den som skadar sig i sitt arbete och är tvungen att stanna hemma berörs av Lagen (SFS 1976:380) om *arbetsskadeförsäkring*. Den lagen hänvisar den arbetsskadade till lagen om allmän försäkring under den tid som den arbetsskadade räknas som "sjuk". Detta innebär att den försäkrade då erhåller sjukpenning på samma sätt som den som är sjuk. När läkningsprocessen är över och det inträtt ett mer permanent tillstånd av arbetsskada blir det aktuellt att bedöma om den skadade är berättigad till arbetsskadelivränta. Den kan liksom förtidspension kvarstå tills det blir aktuellt med ålderspension vid 65 år.

11 .4 .1 Sjukpenning

Det primära syftet med sjukpenning är att ge ekonomisk trygghet under (kortare) perioder av nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Ersättningens syfte, att stödja ekonomiskt under tid av sjukdom, illustreras av att man även kan – i förebyggande syfte eller för att förkorta

sjukdomstiden – få sjukpenning för medicinsk behandling eller medicinsk rehabilitering under en kortare period (RFV, 1999e).

Gruppen sjukpenningmottagare är liten upp till 25-årsåldern, varifrån det stadigt ökar för att nå en topp vid gruppen 50–54-åringar. Att antalet sjukpenningmottagare följer den här kurvan är relativt naturligt eftersom förvärvsfrekvensen ökar i 25-årsåldern samtidigt som sjukbidrag samt del- och förtidspensioner ökar vid 55 år. År 1997 fick närmare 450 000 individer totalt ungefär 13,9 miljarder kronor i sjukpenning och ökade under 1998 till 18,6 miljarder kronor. Antalet dagar ersatta med sjukpenning var drygt 50 miljoner kronor vilket är 21 procent mer än 1997. Kostnaderna för 1999 uppgick till drygt 25 miljarder kronor.

Kostnadsökningarna beror huvudsakligen på förändringar i ersättningens regelverk och på det förbättrade konjunkturläget, vilket har påverkat löneutvecklingen. Samtidigt har de långa sjukfallen – mellan ett halvt och två år – blivit fler, speciellt bland kvinnor (RFV, 1999e). Minskad aktivitet inom rehabiliteringsområdet med längre sjukskrivningar som följd kan vara en bidragande orsak till den här utvecklingen (prop. 1999/2000:1).

Regelverk

Sjukpenningreglerna har förändrats flera gånger under 1990-talet. Idag fungerar emellertid systemet så att efter de första 14 dagarna med sjuklön, vilken arbetsgivaren betalar, övertar försäkringskassan ansvaret för finansieringen och man får sjukpenning istället. De individer som inte har en anställning kan få sjukpenning direkt från försäkringskassan. Om man får sjukpenning för utebliven arbetsinkomst kan man få hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels ersättning. Formellt sett finns det inte någon gräns för hur lång period ersättningen kan betalas ut, men om försäkringskassan bedömer att situationen kommer att bestå längre än ett år prövar man om personen kan få sjukbidrag eller förtidspension istället. För närvarande är det lägsta belopp försäkringskassan beräknar SGI på knappt 8 800 kronor och det högsta 274 500 kronor per år, vilket innebär att inkomster över 22 875 kronor per månad inte renderar någon högre ersättning. Även individens årsarbetstid påverkar ersättningens storlek.

Sjukpenning och studier

Rubriken implicerar två olika saker:

- (1) Vilket försäkringsskydd har studerande vid sjukdom under studierna?
- (2) Kan man studera under tid med sjukpenning? (Exempelvis gruppen anställda som har något annat än studier eller liknande som huvudsaklig sysselsättning när de inte har sjukpenning.)

Sjukpenning för studerande – Syftet med sjukpenning är, som nämnts tidigare, att ge ekonomisk trygghet vid nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Det gäller även studerande, vilka kan ha rätt till sjukpenning vid sjukdom. Möjligheterna till ersättning varierar lite om man har studiestöd eller inte, men oftast innebär studier låg eller ingen sjukpenning alls. Det motiveras med att försäkringen ska täcka det inkomstbortfall individen lider av under sjukdomsperioden, och har man inga förvärvsinkomster så har man inget inkomstbortfall och är därmed inte berättigad till något sjukförsäkringsskydd.

Under studiemedelsstödda studier ligger en eventuell gällande SGI från tiden före studier vilande, dvs. studierna är SGI-skyddad tid. Vid behov av sjukpenning under studierna beräknas en temporär SGI, en s.k. studietids-SGI. Den baseras på eventuella sidoinkomster under året – extraarbete under terminerna eller ferieinkomster. De som har mycket låga eller inga inkomster alls, utöver studiemedlet, har därmed i princip inte rätt till någon sjukpenning under själva studietiden. Därför finns en frivillig sjukpenningförsäkring som alla individer med en dagpenning under 60 kronor kan teckna. Avgiften betalar de själva. Studiestödstagare kan få ersättning från den här försäkringen samtidigt som de får studiestöd.

De flesta studenter avstår emellertid från den frivilliga sjukpenningförsäkringen. Frånvaro på grund av sjukdom med missade tentamens-tillfällen eller icke godkända resultat som följd påverkar inte studiemedlen under själva sjukfrånvaron eller den innevarande terminen. Det som istället påverkas är studiemedel för nästa termin. Ej uppfyllda studiekraav i form av ett specificerat antal poäng berättigar normalt inte individen till fortsatt studiemedel. CSN har emellertid möjlighet att ta hänsyn till särskilda skäl. Särskilda skäl kan vara sådant som hänt den studerande och som har påverkat studieresultaten negativt. Det kan till exempel vara sjukdom. Det ska man i princip styrka med läkarintyg. CSN föreskriver att de problem som låg till grund för de negativa studieresultaten måste vara överspelade för att individen ska vara berättigad till nya studiemedel.

Studerande utan studiestöd, däremot, kan under vissa omständigheter behålla sin SGI och få sjukpenning baserad på den. Detta gäller som regel om studierna är kortare än sex månader, men också för studier inom den enskildes yrkesområde och för sÄrvux-studerande. För övriga

studerande utan studiestöd beräknas sjukpenningen på de inkomster de har under studietiden, och vid låg eller ingen sjukpenning återstår alternativet med frivillig försäkring.

I utredningen *Beräkningsunderlag för dag ersättning – sjukpenning, föräldrapenning m.m.* (Ds 1999:19) föreslås vissa åtgärder som specifikt rör (vuxen-)studerande. Regeringen föreslår bland annat att förutom de studier som idag är överhoppningsbara, dvs. studier med vuxenstudiebidrag (SVUX), särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (SVUXA), Studiemedel enligt studiestödslagen, utbildningsbidrag för doktorander ska också studier i en omfattning som berättigar till dessa ersättningar samt även tid på arbetsmarknadsinstitut och under arbetsmarknadsutbildning, räknas som överhoppningsbar tid. (Med överhoppningsbar tid menas tid som inte ska räknas med vid beräkningen av ersättningen.) Det här föreslås gälla om det är till fördel för den enskilde, eftersom personen kan ha förvärvsinkomster under studieperioden som skulle ge en högre SGI. Vidare kommer inte studiestödslagens övre åldersgräns för beviljande av studiestöd att ha någon betydelse för rätten till överhoppningsbar tid, utan det är själva studerandet som avgör det.

Särskilt utbildningsbidrag, arbetslöshetsersättning och utbildningsbidrag för arbetsmarknadsutbildning föreslås motsvara förvärvsinkomster. Därmed kommer de att vara SGI-grundande, och bidragstagnarna kommer att kunna få sjukpenning på grund av sjukdom under period med ovanstående eller motsvarande transfereringar.

Studera med sjukpenning – Lagen (SFS 1962:381) om allmän försäkring anger att sjukpenning utges vid sjukdom som sätter ned den försäkrades arbetsförmåga med minst en fjärdedel (7 §). Ersättning kan även utges för merutgifter för resor till och från arbetet, om det underlättar återgången till förvärvsarbete. Exempelvis kan man ha brutit benet och kan inte cykla som vanligt utan måste åka taxi (7 a §). Och, som nämnts tidigare, kan ersättning utges vid medicinsk behandling eller dylik rehabilitering som syftar till att förebygga eller förkorta sjukdomstiden. Sjukpenningen betalas då för den tid man inte kan arbeta på grund av behandling eller rehabilitering (7b §).

Det sägs inget om huruvida det är tillåtet att studera samtidigt som man uppbär sjukpenning. I princip skulle man kunna tänka sig att en förvärvsarbetande, som har sjukpenning under en längre period, skulle kunna studera med sjukpenning. Men antagligen är det relativt ovanligt att sjukpenning utnyttjas som ett försörjningssätt vid studier, dels måste man veta att sjukdomsperioden blir lång för att det ska vara någon idé att börja en kurs, dels bör kursstarten sammanfalla någotsånär med

sjukpenningperioden. Dessutom måste det vara en sjukdom som hindrar arbete men inte studier.

11.4.2 Rehabiliteringsersättning

Syftet med rehabiliteringsersättningen är att täcka inkomstbortfall och eventuella merkostnader i samband med arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder. Åtgärderna ska vara inriktade på att förkorta sjukdomstiden, förebygga eventuell sjukdom som kan nedsätta arbetsförmågan, eller helt eller delvis häva befintlig nedsättning av arbetsförmåga syftande till att individen ska kunna försörja sig själv (RFV, 1999e).

Riksförsäkringsverket beräknar att det årliga produktionsbortfallet till följd av enbart tillfällig sjukdom låg kring 110 000–140 000 årsarbetare under 1990-talet. Ungefär 20 procent av de långa sjukfallen (mer än 30 dagar) deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering. Antalet kvinnor som får rehabiliteringspenning är högre än antalet män. Drygt 21 500 kvinnor och knappt 14 000 män erhöll ersättning 1997. Den relativt största gruppen ersättningstagare finns i åldrarna 35–55 år. De som är äldre än 55 år får ofta sjukbidrag eller förtidspension istället. Av alla ersättningstagare 1997 hade knappt 27 700 individer i gruppen 16–64 år högst tvåårig gymnasial nivå. I den smalare ålderskategorin 25–55 år är det fortfarande nästan 23 400 personer vars utbildningsnivå är högst tvåårig gymnasial nivå (SCB 2000e).

Medelbeloppen per år är för kvinnor knappt 24 000 kronor och för män drygt 27 600 kronor. Under 1997 utbetalades cirka 900 miljoner kronor för rehabiliteringspenning (RFV, 1999e). Behovet av rehabilitering är störst bland sjukfall över 60 dagar, vilket innebär att denna grupp står för huvuddelen av kostnaderna för rehabiliteringspenning (RFV, 1999f).

Regelverk

Rehabiliteringsersättning består av två delar:

- *rehabiliteringspenning*, som uppgår till maximalt 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI), och
- *särskilt bidrag*, som ska täcka vissa kostnader (t.ex. resor) som uppstår i samband med rehabiliteringen.

I samband med studier lämnas särskilt bidrag för:

1. Ordinarie kursavgifter inom det reguljära utbildningsväsendet, dock inte till den del avgiften avser kostnader för kost eller logi. Om avgiften avser kostnader för handikappanpassat boende ersätts den emellertid.
2. Kostnader för punktskriftsböcker.
3. Merkostnader för läromedel åt handikappade som inte betalas av kursanordnaren till den del kostnaderna överstiger 300 kronor sammanlagt för kurstiden.
4. Skäliga resekostnader för studieresor och traktamente med 75 kronor per dag för sådana resor inom landet som medför övernattnings och är obligatoriska för utbildningen.

(SFS 1991:1321 4 §)

Riksförsäkringsverket rekommenderar att försäkringskassan endast ska betala ut särskilt bidrag om den försäkrade inte får kostnaderna ersatta genom arbetsgivaren eller en annan försäkring (RFV, 1991).

Rehabiliteringsersättning kan betalas ut till personer vars arbetsförmåga är nedsatt med minst en fjärdedel, men även halv, tre fjärdedels och hel ersättning finns. Kraven på nedsättning är de samma som gäller för sjukpenning. Ersättning kan också betalas ut i förebyggande syfte, för att individen ska kunna få eller behålla ett arbete. I de fallen behöver inte arbetsförmågan vara nedsatt. För den som har sjukpenning gäller att rehabiliteringsersättningen ersätter sjukpenningen under rehabiliteringsåtgärden. Individer med sjukbidrag eller förtidspension erhåller fortsatt sina ordinarie ersättningar under rehabilitering.

Rehabiliteringsersättning utbetalas när en sjuk eller arbetsskadad person deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering. Det kräver alltså en aktiv insats från den enskilde individen, vilket innebär att rehabiliteringsersättning inte utbetalas vid enbart medicinsk rehabilitering då man istället ersätts med sjukpenning. Åtgärder som kan komma ifråga inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen är till exempel arbetsträning i reell miljö, utredning vid arbetsförmedling/Ami, arbetsmarknadsutbildning hos Ams, utbildning i ordinarie utbildningssystem och arbetsträning inom Samhall.

Rehabiliteringsersättning och studier

Rehabiliteringsersättning är den socialförsäkring som tydligast kan kombineras med studier. Det är av vikt för en stor andel ersättningstagare, då siffror från 1997 visar att 27 698 individer som erhöll rehabiliteringsersättning i gruppen 16–64 år hade högst tvåårig gymnasial nivå. Än mer slående blir det i gruppen 25–55 år där fortfarande 23 393

personer hade högst tvåårig gymnasial nivå (SCB, 2000e). Inriktningen på den arbetslivsinriktade rehabiliteringen ska vara att den försäkrade ska ha återfått sin arbetsförmåga inom ett år och att en utbildning ska vara avslutad inom denna tid. Ett övergripande mål är dock att en sjuk person verkligen blir rehabiliterad och kan komma tillbaka i arbete. Riksförsäkringsverket framhåller att utbildningstiden är föremål för bedömningar i det enskilda fallet:

Utbildningstiden kan också vara beroende av utbildningsbehovet och omständigheterna i det enskilda fallet. Särskilt när det gäller handikappade personer kan det bli nödvändigt med längre rehabiliteringstider. (RFV, 1991)

Det finns dessutom vissa specifika krav som endast gäller för den rehabiliterande åtgärden utbildning. Vid utbildning får rehabiliteringssättning endast lämnas till den som genomgår:

1. yrkesutbildning,
2. allmänteoretisk eller orienterande utbildning som är en nödvändig förberedelse för yrkesutbildning, eller
3. orienterande utbildning i datateknik för personer med bristfällig/föråldrad skolutbildning.

(SFS 1991:1321 2 §)

Detta gäller för all utbildning. För eftergymnasial utbildning finns dessutom krav som begränsar valfriheten ytterligare. För en utbildning som kan finansieras med Studiemedel eller därmed jämförlig utbildning krävs även följande för rätt till ersättning:

- att utbildningen omfattar högst 40 veckor,
- att utbildningen inte är en fortsättning eller en avslutning på en tidigare påbörjad eftergymnasial utbildning, och
- att utbildningen inte heller är en del av en längre sammanhållen eftergymnasial utbildning.

(SFS 1991:1321 3 §)

Rehabiliteringssättningen är inte avsedd att finansiera ett av åren på till exempel läkarutbildningen. Reglerna gör att den som är i behov av att gå en högre utbildning som är längre än ett år för att kunna ta sig tillbaka till arbetsmarknaden efter en sjukdom inte får någon hjälp alls av rehabiliteringssättningen. Personen i fråga får i stället finansiera hela studieperioden med studiestöd eller på annat sätt.

11 .4 .3 Förtidspension och sjukbidrag

Sjukbidrag och förtidspension betalas ut med lika stort belopp och följer i huvudsak samma regler. Allt som redovisas om förtidspension gäller därför också sjukbidrag om inte annat anges. Skillnaden är att förtidspension beviljas när tillståndet antas vara varaktigt, medan sjukbidrag ges vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Riksförsäkringsverket rekommenderar att ett beslut om sjukbidrag omfattar en tid om minst ett år men högst tre år (RFV, 1998b).

Syftet med förtidspension och sjukbidrag är främst att garantera människor rätt till ekonomisk trygghet vid långvarigt nedsatt arbetsförmåga. Sjukbidragstagarna förväntas återgå till förvärvsarbete inom tre år. Vid varaktigt nedsatt arbetsförmåga beviljas förtidspension, men först måste allt som kan göras för att få tillbaka personen till arbetsmarknaden ha gjorts. Först när möjliga rehabiliteringsåtgärder – både medicinska och arbetslivsinriktade – har vidtagits blir det aktuellt att bedöma den nedsättning av arbetsförmågan som ska utgöra grunden för förtidspensionen.

Det finns ungefär 425 000 förtidspensionärer och sjukbidragstagare, varav 235 000 är kvinnor och 190 000 är män. (Ungefär 10 procent av dessa uppbär sjukbidrag.) Omräknat i hela pensioner skiljer det inte så mycket mellan könen då det är vanligare att kvinnor har partiell ersättning. Mellan 7–8 procent av befolkningen i arbetsför ålder har lämnat arbetslivet helt eller delvis på grund av hälsoskäl. I ålderna upp till 39 år är andelen förtidspensionärer mycket låg (under fyra procent av befolkningen). Den stora gruppen förtidspensionärer finns i åldersgruppen 60–64 år, i vilken ungefär 45 procent av alla kvinnor och drygt 30 procent av alla män i befolkningen uppbär förtidspension. I gruppen 25–55 år är det knappt 152 800 individer med högst tvåårig gymnasial nivå. När man lägger till 16–24-åringarna samt individer som är 56–64 år är det drygt 342 000 personer som har högst tvåårig gymnasial nivå. Sedan 1995 uppgår antalet nybeviljade ersättningar till ungefär 40 000 per år, jämt fördelat mellan könen (RFV, 1999e).

Orsakerna till förtidspension reflekteras av åldersfördelningen bland de ersättningsberättigade. De som får förtidspension i de högre åldrarna har ofta ett långt yrkesliv bakom sig, men ohälsa har nu satt stopp för vidare arbete. Den huvudsakliga orsaken till förtidspensionering är sjukdomar i rörelseorganen (muskuloskeletala systemet), framför allt för kvinnor – drygt 50 procent förtidspensioneras på grund av problem med rörelseorganen. Sjukdomar i rörelseorganen är en vanlig orsak även för männen (36 procent), men nästan lika vanligt är psykiska störningar (30 procent) (RFV, 1999e).

Den lilla grupp som förtidspensioneras i unga år har däremot ofta medfödda eller mycket tidigt förvärvade allvarliga funktionshinder. Det

stora flertalet av de riktigt unga (16–19 år) som beviljas förtidspension under gymnasietiden tillhör gruppen som omfattas av Specialskoleförordningen (SFS 1995:401).

Regelverk

För att ha rätt till förtidspension/sjukbidrag krävs att en person är försäkrad enligt lagen om allmän försäkring, har fyllt 16 men inte 65 år, samt har fått sin fysiska eller psykiska prestationsförmåga nedsatt med minst en fjärdedel. Den som fått sin arbetsförmåga helt eller i det närmaste helt nedsatt har rätt till hel förtidspension. Vid bedömningen av i vilken utsträckning arbetsförmågan är nedsatt ska försäkringskassan beakta individens förmåga att försörja sig själv genom sådant förvärvsarbete som är vanligt förekommande på arbetsmarknaden, eller genom annat lämpligt arbete (SFS 1962:381).

Enligt gällande ordning är beräkandet av förtidspensionen länkat till systemet med ålderspension. Förtidspension beräknas av folkpension, eventuell ATP och/eller pensionstillskott. Förtidspension från folkpension utges till ogifta individer till 90 procent av prisbasbeloppet (fastställt till 36 600 kronor för 2000) per år eller, för gifta, till 72,5 procent av beloppet. Detta innebär att individer som har full folkpension får 2 745 kr/mån respektive 2 211 kr/mån i förtidspension.

Till dessa belopp kommer ATP för den som haft löneinkomster. För att komplettera folkpensionen för dem som haft låga eller inga inkomster alls finns ett pensionstillskott. De som har låg ATP kan också få pensionstillskott, vilket reduceras krona för krona mot ATP. Personer som helt saknar ATP får fullt pensionstillskott, vilket för närvarande för förtidspensionärer uppgår till 112,9 procent av prisbasbeloppet per år. Det innebär knappt 3 445 kr/månad.

Det maximala belopp en förtidspensionär kan få är för närvarande (1999) cirka 14 500 kronor per månad. Det motsvarar förtidspensionens andel av full folkpension samt högsta ATP. De flesta förtidspensionärer och sjukbidragstagare ligger dock inte på den nivån. Medelbeloppet per månad är för kvinnor drygt 6300 kronor och drygt 8000 kronor för män. När beräkningen av förtidspensionen är gjord brukar pensionen (inklusive ATP) grovt sett hamna på nivån 60–65 procent av tidigare inkomst. Den totala kostnaden för utbetalda sjukbidrag och förtidspensioner var 1998 drygt 37 miljarder kronor (RFV, 1999e).

Utöver själva förtidspensionen/sjukbidraget kan behövande pensionärer även få bostadstillägg. Syftet är att individerna ska ha tillgång till en bostad av god kvalitet, utan att möjligheten att också i övrigt ha en tillfredsställande standard minskar. Förtidspensionärer och individer med

sjukbidrag kan ansöka om bostadstillägg till pensionärer (BTP). Tillägget är beroende av boendekostnaderna i relation till den förmögenhet och inkomst individen har. Maximalt stöd är 90 procent av boendekostnaden upp till 4000 kronor och stödet är skattefritt. För de individer som ändå inte når upp till en skälig levnadsnivå kan ett särskilt bostadstillägg för pensionärer (SBTP), i form av ett utfyllnadsbelopp, utbetalas. År 1997 erhöll drygt 60 000 kvinnliga och 48 000 manliga förtidspensionärer/sjukbidragstagare bostadstillägg.

Studier som arbetslivsinriktad rehabilitering

Som tidigare nämnts förväntas sjukbidragstagare återgå till förvärvsarbete inom tre år. Rehabilitering är därför ett viktigt led i återanpassningen till arbetslivet. Men även förtidspensionärer har rätt att få sina rehabiliteringsmöjligheter prövade. Försäkringskassan ska vid beslut om rehabilitering ta hänsyn till den försäkrades möjligheter att efter rehabilitering kunna återfå sin arbetsförmåga för att kunna försörja sig genom förvärvsarbete.

Det är inte givet att en arbetslivsinriktad rehabilitering beviljas förtidspensionärer. Om så sker kan en utbildning bli aktuell som rehabiliteringsåtgärd. De regler som då gäller för studier är samma regler som gäller för studier med rehabiliteringsersättning. Däremot behåller förtidspensionärer och sjukbidragstagare sina ordinarie ersättningar under period av rehabilitering (SFS 1962:381, 22 kap.).

Studier på eget initiativ

Personer kan dock välja att börja studera på eget initiativ, dvs. utan att det sker inom ramarna för en ordnad arbetslivsinriktad rehabilitering. Omfattningen av studieinsatsen påverkar försäkringskassans bedömning av den enskildes rätt till ersättning. Vid bedömningen av arbetsförmågan rekommenderar RFV att försäkringskassan bortser från sådana fritidsaktiviteter som en yrkesverksam person vanligen utför på sin fritid. Det innebär att en person kan delta i föreningsliv eller studier i mindre omfattning/långsam studietakt och ändå beviljas hel förtidspension.

Börjar en person på eget initiativ att studera i stor omfattning kan ersättningen omprövas. När en person med hel förtidspension studerar på heltid, och det visar sig att han eller hon håller den studietakt som är avsedd, kan detta vara en indikation på att arbetsförmågan har förbättrats. Halvtidsstudier kan på motsvarande sätt vara en indikation på att

det finns en halv arbetsförmåga som skulle kunna tillvaratas på arbetsmarknaden. I dessa situationer kan försäkringskassan göra bedömningen att det finns skäl att utreda om arbetsförmågan har förbättrats. Varken sjukbidrag eller förtidspension kan dock dras in endast av den anledning att den försäkrade har börjat studera. En förutsättning för indragning eller nedsättning av pension är nämligen att det skett en väsentlig och varaktig förbättring av personens arbetsförmåga. Antingen ska hälsotillståndet eller möjligheten att utnyttja den återstående arbetsförmågan till inkomstbringande arbete väsentligt ha förbättrats (RFV, 1998b).

Det är således inte det faktum att en person orkar med studier eller inte som avgör förtidspensionens eller sjukbidragets omfattning. Studierna kan dock föranleda en undersökning som visar att arbetsförmågan har förändrats och det är i så fall det som förändrar ersättningen.

11 .4 .4 Arbetskadeförsäkring

Personer, som till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan *på arbetet* fått sin förmåga att skaffa sig inkomst genom arbete nedsatt med minst en femtondel, har rätt till ersättning från arbetskadeförsäkringen.

Drygt 9000 individer beviljades ersättning under 1998. Antalet har minskat dramatiskt sedan 1993 då lagstiftningen skärptes och den särskilda arbetsskadesjukpenningen samordnades med den vanliga sjukpenningen. De beräknade utgifterna för arbetsskadeersättningen är för 2000 knappt 6 miljarder kronor (Statsliggaren, 2000).

Regelverk

Individen uppbär till en början efter skadan samma förmåner från sjukförsäkringen som vid *annan sjukdom*. Detta innebär att efter karensdagen har individen rätt att uppbära en ersättning som uppgår till 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten. Om individen inte längre kan klara sina tidigare arbetsuppgifter efter arbetsskadan kan hon/han få hjälp med rehabilitering. Under den tiden, i regel längst ett år, kan individen få *rehabiliteringspenning*.

Om arbetsförmågan har blivit varaktigt nedsatt med minst en femtondel har individen rätt till ersättning från arbetskadeförsäkringen i form av *livränta*. Livräntan ska i princip täcka den inkomstförlust individen har gjort på grund av skadan. När man beräknar livräntan jämför man med den inkomst hon/han skulle ha haft om hon/han inte hade blivit

skadad med den inkomst individen beräknas kunna få trots skadan. Skillnaden mellan dessa inkomster utgör livräntan. Livränta kan beviljas för viss tid eller tills vidare.

Arbetsskadeersättning och studier

För arbetsskadade gäller på samma sätt som för sjuka att det kan bli aktuellt med arbetslivsinriktad rehabilitering för att hjälpa individen till sin gamla arbetsplats eller ett arbete någon annanstans. Utbildning är en av de insatser som kan sättas in. Regelverket är något snårigt men är i princip detsamma som för rehabiliteringsersättning. Det innebär att för studier på en lägre nivå än högskolestudier kan man ges rätt till ersättning vid yrkesutbildning, eller allmänteoretisk/orienterande utbildning som är nödvändig som en förberedelse för yrkesutbildning, eller orienterande utbildning i datateknik för personer med bristfällig/föråldrad skolutbildning (SFS 1991:1321). Utbildningstiden bedöms utifrån det enskilda fallet.

Vad gäller högskolestudier har ersättningsrätten prövats. År 1996 fastslog regeringsrätten att "[f]örsäkrad har ansetts berättigad till arbetsskadelivränta under arbetslivsinriktad rehabilitering i form av högskolestudier omfattande mer än 40 veckor" (RÅ 1996 ref 81). Riksförsäkringsverket ändrade som ett resultat av regeringsrättens dom sina allmänna råd när det gäller arbetsskadade och rehabilitering. Som övergripande mål gäller fortfarande de övergripande mål med rehabilitering som gäller för rehabiliteringsersättning. I första hand gäller också de begränsade regler som gäller för utbildning. Men det finns ett alternativ:

I det fall det visar sig att lämpliga åtgärder inte ryms inom Lagen om allmän försäkrings (AFL) regler, och sjukdomsbesvären har godkänts som arbetsskada, får kassan bedöma om andra alternativ finns som gör att den försäkrade kan återfå sin förmåga att försörja sig. – – – Det innebär bl.a. att rehabilitering med anledning av arbetsskada till skillnad från rehabilitering enligt AFL också kan omfatta längre högskolestudier (RFV, ändring 97-09-23 av Allmänna Råd 1994:3).

Innebörden av rådet är att *högskoleutbildningar som är längre än ett år* kan finansieras med livränta *under mer än ett år* för individer som har en erkänd arbetsskada.

Arbetskadeförsäkringen var under utredning 1997–98. Förslag lades fram om en omställningsersättning och om snabbare åtgärder för de försäkrade. Vidare arbetar utredningen om den arbetslivsinriktade rehabiliteringen (S1999:08) inom området. Utredningen beskrivs kort i samband med rehabiliteringsersättningen. Regeringen planerar att lägga

en proposition, men arbetet har av olika skäl skjutits på framtiden. Eventuella förändringar är därför än så länge oklara.

11 .5 Ålderspension

Sverige håller på att få ett helt nytt pensionssystem. Det pensionssystem som nu successivt håller på att ersättas infördes stegvis med folkpension 1947 och ATP 1960. Personer födda före 1938 berörs inte alls av reformen utan kommer att få sin pension helt enligt det gamla systemet. De som är födda 1938–1953 tillhör en mellangrupp vars pensioner beräknas enligt båda systemen. Födda 1954 eller senare kommer att få en pension beräknad helt enligt det nya systemet. Systemet ska vara infört till fullo 2003.

Ålderspension och studier

Rent formellt finns det inte några hinder – vare sig i det gällande systemet eller det nya – för ålderspensionärer som vill ta del av det livslånga lärandet, att studera. Problem kan dock uppstå i form av svårigheter att få studieplats. Vidare kan individer med låg pension ha svårigheter att finansiera sitt livsuppehälle vare sig de studerar eller inte. Även obetydliga kostnader förknippade med utbildning kan ge problem. Se tabell 11.2 för en redovisning av de genomsnittliga ersättningsnivåerna.

Tabell 11.2 Total ersättning till ålderspensionärer 1997

Ålder	Antal mottagare		Medelbelopp ¹ per månad, kronor		Medelbelopp ATP per månad, kronor	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
60–64	7 123	13 674	4 556	7 343	2 579	5 127
65–69	210 975	191 636	6 866	10 427	3 967	7 931
70–74	210 421	177 919	6 309	10 225	3 160	7 674
75–79	199 561	149 921	5 934	9 937	2 467	7 323
80–	282 562	152 897	5 627	8 577	1 000	5 644
<i>Alla</i>	<i>910 642</i>	<i>686 047</i>	<i>6 131</i>	<i>9 799</i>	<i>2 622</i>	<i>7 166</i>

(¹) Folkpension, ATP, pensionstillskott, särskilt pensionstillskott, handikappersättning, bostadstillägg till pensionärer (BTP) och efterlevandepension.

Källa: Riksförsäkringsverket, *Socialförsäkringsboken 1999*, Stockholm.

Tabellen visar att männens genomsnittliga pensioner 1997 låg på en relativt hög nivå och de borde kunna finansiera studier. Kvinnornas pensioner, däremot, ligger några tusen kronor lägre per månad. Tabellen är dock ett relativt trubbigt analysinstrument då den bara visar de genomsnittliga ersättningsnivåerna. Inte heller går det att utläsa hur stor andel som lever i ensamhushåll och därmed ska klara sig på en pension och vilka som sammanbor med någon annan. För att belysa ålderspensionärernas ekonomiska möjligheter att studera kan därför en kort beskrivning av systemen vara motiverad.

Regelverk

Ålderspension betalas ut till personer från och med den månad de fyller 65 år. Hel ålderspension från *folkpensionen* uppgår till 96 procent av prisbasbeloppet per år för ogifta pensionärer medan hel ålderspension för gifta personer uppgår till 78,5 procent per år. Det här innebär att en ogift pensionär, som erhåller hel folkpension, får 2928 kronor och en gift individ får 2 394 kronor enligt prisbasbeloppet år 2000.

Storleken på pensionen från den *allmänna tilläggs pensionen (ATP)* beror på tidigare förvärvsinkomster samt antalet år man har arbetat. ATP beräknas som 60 procent av ett genomsnitt av de 15 bästa årsinkomsterna. För full pension krävs att man har arbetat i 30 år (s.k. 15/30-regeln). De individer som inte har några eller för låga inkomster från ATP kan få särskilda pensionstillskott och bostadstillägg.

Delpension, vilket inte existerar i det nya systemet, kan utgå till förvärvsarbetande personer i åldern 61–64 år som minskar sin arbetstid till att omfatta minst 17 och högst 35 timmar per arbetsvecka. Pensionen täcker ungefär 55 procent av det inkomstbortfall som uppstår när arbetstiden förkortas. Det finns inget krav på att den försäkrade ska vara sjuk eller ha nedsatt arbetsförmåga för att erhålla delpension. Därmed finns heller inget hinder för den som erhåller delpension att studera under den tid som frigörs när arbetstiden minskas. Det är var och ens ensak vad den lediga tiden används till, med ett undantag – den lediga tiden får inte användas till att utöka eller påbörja en bisyssla som ger inkomster (SFS 1979:84). Det här innebär en möjlighet för de drygt 12 800 delpensionärer som har högst tvåårig gymnasial nivå (SCB 2000e).

Under 1998 utbetalades knappt 150 miljarder kronor till ålderspensionärer, varav kostnaderna för den allmänna tilläggs pensionen (ATP) uppgick till drygt 90 miljarder kronor (RFV, 1999d).

Det nya allmänna pensionssystemet

Det nya allmänna pensionssystemet består av tre delar: *inkomstpension*, *premiepension* samt *garantipension*.

Individens inkomstpension, vilken ungefär motsvarar dagens ATP, är 'räntan' på det fiktiva konto som sätts upp inom systemet. Premiepensionssystemet ger individen möjlighet att själv bestämma över den ekonomiska placeringen av 2,5 procent av pensionsunderlaget.

Individer med låga inkomster och därmed låg pension är berättigade garantipension, vilken motsvarar dagens folkpension, dvs. en pension för dem som inte har haft tillräckliga förvärvsinkomster att falla tillbaka på. Rätt till oavkortad garantipension ges individer med 40 års bosättning i Sverige från 25 till 64 års ålder. Individer som har bott kortare tid i landet får pensionen reducerad med 1/40 per år som man inte har bott i Sverige. Pensionens storlek är knuten till prisbasbeloppet. Högsta belopp (1999) per månad är cirka 6 500 kronor för ogift pensionär och cirka 5 800 kronor. Garantipensionen reduceras gradvis av den inkomstgrundande pensionen.

Till de stora förändringarna, jämfört med gällande system, hör livsinkomstprincipen som är grundläggande för det nya ålderspensionssystemet. Alla förvärvsinkomster från 16 års ålder ska vara pensionsgrundande, dvs. pensionen kommer att baseras på summan av samtliga års intjänade pensionsrätter. Pensionsrätten motsvarar 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten. Vissa socialförsäkringsersättningar kommer att motsvara pensionsgrundande inkomster, till exempel sjukpenning, föräldrapenning och arbetslöshetsersättning. Även tid i pliktjänstgöring, vård av barn under 4 år samt förtidspension kommer att vid beräkning av pensionen kunna användas som underlag som pensionsgrundande belopp.

Retroaktivt från den 1 januari 1995 är även studier med studiemedel pensionsgrundande. Rent praktiskt innebär det att studerande som läser med studiemedel ska för varje sådant år tillgodoräknas ett s.k. pensionsgrundande belopp som motsvarar 138 procent av det studiebidrag som hon eller han fått. Bidraget kommer emellertid att vara obeskattat även i fortsättningen. Förändringen kommer att kosta staten 1,8 miljarder kronor i ökade pensionskostnader (prop. 1999/2000:10).

Avsikten med pensionsgrundande belopp för studier är att den enskilde i pensionshänseende ska kompenseras för att hon eller han helt eller delvis avstått från förvärsarbete och därigenom inte kunnat tjäna in pensionsrätt.

Pension ska man kunna ta ut från 61 års ålder, förutom garantipension som utgår tidigast vid 65 års ålder. Pensionen ska kunna tas ut helt

eller partiellt, som $\frac{1}{4}$, $\frac{1}{2}$ eller $\frac{3}{4}$ förmån (SFS 1998:674 och SFS 1998:702).

11 .6 Reflektioner och förslag

11 .6 .1 Reformering av arbetslöshetsförsäkringen

”Kontrakt för arbete” – en sammanfattning av a-kasseutredningen

En arbetsgrupp på Näringsdepartementet har haft i uppgift att se över arbetslöshetsförsäkringen. Gruppen skriver att försäkringen har dragits med stora problem bland annat i form av rundgång mellan åtgärder och ersättning. Dessutom har försäkringens karaktär av ersättning för inkomstbortfall urgröpits i samband med att dagpenningen har stått stilla medan lönerna har ökat. Nyckelord i reformförslaget är ’ansvar’ och ’aktivitet’, men även ’rättvisa’ och ’tydliga regler’. Tillsammans med arbetsförmedlingen har den sökande ett ansvar att förbättra sina möjligheter att få ett arbete genom att aktivt söka lediga jobb och förbättra sin kompetens.

Ersättningsperioden är tänkt att delas in i tre intervall om 100 dagar vardera. Den sökande förutsätts vidga den geografiska och yrkesmässiga sökradien för varje nytt intervall.

Reglerna idag anger att man inte kan uppbära ersättning längre än 300 dagar. Ändå, skriver arbetsgruppen, är det underförstått att ingen ska behöva bli utförsäkrad. Systemet inbjuder, enligt arbetsgruppen, till ett regelmässigt användande av arbetsmarknadspolitiska åtgärder som ett sätt att garantera nya ersättningsdagar utan att fundera över om åtgärderna verkligen är effektiva för den enskilde individen. Det blir en rundgång mellan arbetsmarknadspolitiska åtgärder och perioder med arbetslöshetsersättning, där det arbetsmarknadspolitiska programmet ofta blir en åtgärd för att erhålla en ny ersättningsperiod. De arbetsmarknadspolitiska programmen bör istället helt inriktas på att förbättra den arbetssökandes möjlighet att få ett nytt arbete. Därför föreslår arbetsgruppen att den arbetssökande ska kunna fortsätta att uppbära ersättning ”under förutsättning att den individuella handlingsplanen, sökkontraktet, har följts och att det bedöms som mest lämpligt under de individuella förutsättningar som råder” (Ds 1999:58). För en förlängning krävs alltså aktivitet av den enskilde individen.

Arbetsgruppens förslag är att man inrättar en s.k. övergångsarbetsmarknad med en aktivitetsgaranti, dit den sökande ska anvisas plats inom 600 dagar. Tiden där är inte begränsad. Ersättningen utgår i form

av avtalsenlig lön, utbildningsbidrag eller motsvarande. Aktiviteterna kan vara intensifierad arbetsförmedling, praktik, utbildning eller kompetenshöjande insatser. Samtidigt som den enskilde deltar i olika aktiviteter ska hon eller han också aktivt söka arbete. 'Slutmålet' är att den enskilde har fått jobb eller börjat en reguljär utbildning.

Aktivitetsgarantin kan innebära en ökad satsning på utbildning. Som svar på en fråga om utbildningstvång från en arbetslös i Söderhamn skriver arbetsgruppen att individen kan bli tvingad att gå en lång yrkesutbildning om det krävs för att förbättra dennes möjligheter att få ett arbete (www.naring.regeringen.se/fragor/arbetsmarknad/projekt/arbetsloshet.htm, 1999-12-18). Arbetsgruppen skriver emellertid: "Arbetslöshetsförsäkringen är inte avsedd att vara en allmän försörjningskälla för studerande. Det mest rimliga vore att heltidsstuderande verkligen studerar under hela året och [ges] ekonomiska villkor för detta" (Ds 1999:58).

I samband med införandet av en eventuell övergångsmarknad föreslår arbetsgruppen att utbildningsbidraget, vilket idag hanteras av försäkringskassorna, samordnas till arbetslöshetskassorna och att de två ersättningarna slås samman till en enda ersättning istället. Bidraget föreslås byta benämning till aktivitetsersättning. Dessutom föreslås högsta dagpenning höjas till 640 kronor om dagen under de 100 första dagarna. Det innebär att personer med en inkomst upp till 17 600 får ut 80 procent av sin inkomst under den här perioden. Därefter skulle den åter vara 580 kronor i likhet med gällande förordning. Denna höjning beräknas kosta 600 miljoner kronor.

Om det här förslaget genomförs krävs givetvis ett aktivare och än mer individfokuserat arbete från arbetsförmedlarnas sida än idag. Arbetsgruppen föreslår därför att Ams får 500 miljoner extra för arbetsförmedlingarnas utökade arbete med sökkontrakt för de arbetssökande. Tillsyn och kontroll bör skärpas anser arbetsgruppen och föreslår vidare att Ams får ytterligare 50 miljoner för det.

Arbetsgruppens föreslår att förändringarna träder i kraft den 1 oktober 2000 och att höjningen av högsta dagpenning sker den 1 januari 2001. Regeringen önskar emellertid en snabbare utveckling och har gett Ams i uppdrag att utforma och genomföra aktivitetsgarantin på prov i ett fyrtiotal orter i landet. Om pilotprojektet slår väl ut införs det i hela landet redan den första juli 2000.

Regeringen lägger en proposition om arbetslöshetsförsäkringen i maj 2000.

11 .6 .2 Utbildningsbidrag

Arbetsmarknadsutbildning under utredning

Näringsdepartementet har gett en projektgrupp uppdraget att se över arbetsmarknadsutbildningen utifrån organisation, effektivitet, kvalitet och resursutnyttjande (Näringsdepartementet, 1999a). En uppgift är att se över gränslinjerna mellan arbetsmarknadsutbildning och reguljär utbildning. Eventuella reformer kommer troligtvis att påverka vilka åtgärder som berättigar till utbildningsbidrag.

Undantag för deltagande i reguljär utbildning som arbetsmarknadspolitisk åtgärd

Människor med funktionshinder har, liksom långtidsarbetslösa invandrare, möjlighet att studera på grundskole- och gymnasienivå i reguljär utbildning. Det enda som egentligen skiljer mellan att studera i reguljär utbildning via arbetsmarknadsutbildning och på övrigt sätt är studiefinansieringen. Har man UBS får man dessutom samma belopp. Den som deltar i arbetsmarknadsutbildning får också i viss mån ersättning för resor. För synskadade i reguljär utbildning kan länsarbetsnämnden finansiera anpassning av läromedel.

Regeringens motivering till varför funktionshindrade och invandrare ska kunna studera i reguljär utbildning på grundskole- och gymnasienivå var att studiefinansieringen bedömdes spela en avgörande roll till att börja studera på en grundläggande utbildning:

För vissa grupper såsom invandrare och arbetshandikappade är studiefinansieringen av avgörande roll för att dessa skall kunna gå in i en grundläggande utbildning.

Regeringen anser därför det vara angeläget att ... arbetslösa arbetshandikappade som saknar grundläggande utbildning även framöver i vissa fall skall kunna beviljas utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet på grundskole- och gymnasienivå inom ramen för arbetsmarknadsutbildning. Dessa grupper har ofta behov av längre och mer omfattande utbildning. (prop 1995/96:222).

Ett problem med UBS är att alla inte uppfyller villkoren (a-kassa och ålder) för att erhålla bidraget. Dessutom ges UBS enbart för 12 månader, vilket innebär att den som startar sin "kompetensupphämtning" från en låg nivå, inte har möjlighet att uppnå gymnasiekompetens på denna tid. UBS är alltså inte ensam en lösning för s.k. svaga grupper som behöver förmånlig studiefinansiering för att motiveras till studier.

Huruvida möjligheten för människor med funktionshinder att läsa in grundskole- och gymnasienivå via arbetsmarknadsutbildning bör kvarstå, är till största delen beroende på hur ett nytt studiefinansieringssystem ser ut.

Arbetshandikappade i arbetsmarknadsutbildningen

Arbetslösa människor med arbetshandikapp har under hela 1990-talet haft ett högt deltagande i arbetsmarknadsutbildning. Ungefär en fjärdedel av de människor med arbetshandikapp som befann sig i konjunkturberoende åtgärder under 1998 deltog i arbetsmarknadsutbildning. Av dessa deltog drygt en tredjedel i utbildningar anordnade av det reguljära utbildningsväsendet. För många människor med funktionshinder är arbetsmarknadsutbildning en viktig del i kompetensutvecklingen. I den statistik som finns tillgänglig framkommer att deltagare med funktionshinder i arbetsmarknadsutbildning har en betydligt lägre utbildningsnivå än övriga deltagare. En förklaring till detta är att många människor med funktionshinder utnyttjar arbetsmarknadsutbildningen till att höja sin formella utbildningsnivå.

Människor med funktionshinder som saknar grundläggande utbildning har nämligen – liksom långtidsarbetslösa invandrare – möjlighet att studera på grundskole- och gymnasienivå i reguljär utbildning via arbetsmarknadsutbildning. En stor andel av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning utnyttjar denna möjlighet. Under 1998 studerade i genomsnitt per månad 1 800 personer med funktionshinder i reguljär utbildning på grundskole- eller gymnasienivå. Det motsvarade nästan en tredjedel av samtliga deltagare med funktionshinder i arbetsmarknadsutbildning. Av dessa studerade drygt 70 procent i allmänteoretiska utbildningar. Främst utnyttjades platser i den kommunala vuxenutbildningen och i folkhögskolan.

Det är svårt att spekulera i huruvida människors deltagande i reguljär utbildning via arbetsmarknadsutbildning beror på att de ordinarie utbildningsvägarna inte fungerar. Det finns dock vissa indikationer på detta, t.ex. att så stor andel av de unga i arbetsmarknadsutbildning studerar inom det reguljära utbildningsväsendet och att vissa grupper av funktionshindrade har ett högt deltagande i reguljär utbildning contra den upphandlade utbildningen.

Generösare regler för studieersättning – Man kan konstatera att det i vissa avseenden ges bättre stöd i arbetsmarknadsutbildning än i utbildningsformer som folkhögskola och kommunal vuxenutbildning. Det finns främst studiefinansiella fördelar att studera i den reguljära skolan genom arbetsmarknadsutbildning jämfört med att studera via de ordinarie utbildningsvägarna. Den som deltar i arbetsmarknadsutbildning och är berättigad till arbetslöshetsersättning får ett utbildningsbidrag som motsvarar dagpenningnivån. För den som studerar i ordinarie vuxenutbildning finns olika studiefinansieringsmöjligheter. Den som mest liknar utbildningsbidraget är UBS (särskilt utbildningsbidrag) som deltagare i vuxenutbildning kan söka om de är berättigade till arbetslöshets-

ersättning. Den stora skillnaden mellan studiestöden är att deltagare i arbetsmarknadsutbildning alltid har rätt till utbildningsbidrag medan UBS utdelas genom urval och utgår alltså inte per automatik till den sökande. För att få UBS krävs dessutom att personen i fråga är 25–55 år – alltså en snävare åldersgrupp än för utbildningsbidraget – och att man är berättigad till a-kassa. UBS ges endast för 12 månader. Övriga vuxenstudiestöd är mindre förmånliga då de innehåller en större eller mindre lånedel som ska betalas tillbaka.

Möjligheter till annat stöd – De människor som deltar i reguljär utbildning via arbetsmarknadsutbildning ska i princip omfattas av samma regelsystem för stödåtgärder som gäller för ordinarie utbildning i respektive utbildningsform. Det innebär att utbildningsanordnaren ofta har ett stort ansvar för att utbildningen tillgängliggörs. Den kartläggning av kommunal vuxenutbildning och folkhögskolan som Kunskapslyftskommittén gjorde i sitt förra betänkande (SOU 1999:39) visade på att människor med funktionshinder inte alltid erhåller det stöd de behöver i dessa utbildningsformer. För deltagare i arbetsmarknadsutbildning är situationen något bättre då de har vissa möjligheter till samhälleligt stöd. Människor med funktionshinder i arbetsmarknadsutbildning har rätt till bidrag för vissa resekostnader och deltagare med synskada kan få anpassade läromedel. I övrigt ska deltagare med funktionshinder som studerar i den reguljära skolan via arbetsmarknadsutbildning inte få annat stöd än vad deras kurskamrater som studerar via de ordinarie utbildningsvägarna får. Det händer dock att Ami finansierar vissa andra stödinsatser för deltagare i den reguljära utbildningen. Det finns exempel på att Ami har bekostat anpassade läromedel till andra än synskadade, och det förekommer även att Ami lånar ut hjälpmedel till vissa studerande. Tidigare hade Ami ganska stora möjligheter att bekosta stödinsatser till deltagare i reguljär utbildning, men striktare regleringar har gjort att dessa möjligheter minskat.

För många människor i behov av särskilt stöd kan den uppbäckning och det mentala och praktiska stöd som Ami ger vara betydelsefullt för att överhuvudtaget välja studier. Ami kan agera stöttande, och det finns personal som har god kunskap om de hinder och förutsättningar som den aktuella funktionsnedsättningen medför. Det är möjligt att Ami:s kompetens skulle kunna utnyttjas på ett bättre sätt av utbildningsanordnare när det gäller utbildning för människor med funktionshinder. I den kartläggning Kunskapslyftskommittén gjort av den kommunala vuxenutbildningen framgår att komvuxenheternas kontakter och samarbete med andra myndigheter, bl.a. arbetsförmedling/Ami, ofta är av blygsam art.

Det är oftast lättare för Ami att kontrollera att utbildningen är tillgänglig för deltagare med funktionshinder i upphandlad utbildning. I upphandlingsförfarandet kan Ami se till att lokaler anpassas och att grundutrustning som t.ex. anpassade datorer finns. I upphandlingen kan även ingå att utbildningsanordnaren införskaffar hjälpmedel, t.ex. ergonomiskt utformade bord och stolar, och anpassade läromedel till deltagare med funktionshinder så att de kan tillgodogöra sig studierna.

Människor med behov av särskilt stöd har goda möjligheter att få en tillgänglig utbildning i den upphandlade arbetsmarknadsutbildningen. En tillgänglig utbildning är däremot inte alltid fallet för de deltagare i arbetsmarknadsutbildning som studerar i det reguljära utbildningsväsendet. Dessa individer är hänvisade till utbildningsanordnarens vilja och möjlighet att ge stöd. Studerande som deltar i reguljär utbildning via arbetsmarknadsutbildning har möjlighet att få förmånligare studie stöd än sina kurskamrater som studerar via de ordinarie utbildningsvägarna. När det gäller hur utbildningen fungerar praktiskt, med läromedel, hjälpmedel, studietakt m.m. stöter deltagarna i arbetsmarknadsutbildning på samma hinder som övriga studerande i kommunal vuxenutbildning, folkhögskola etc.

Förslag

Som nämnts utreder Näringsdepartementet arbetsmarknadsutbildningen. Ett syfte är att tydliggöra gränsdragningen mellan reguljär utbildning och utbildning som en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Dessutom har regeringen presenterat ett nytt studiestödssystem med förslag på införande av ett fördelaktigt bidrag på 82 procent för prioriterade grupper. Därutöver lägger Kunskapslyftskommittén förslag på väsentligt förbättrade möjligheter för vuxna till utbildning på grundläggande och gymnasial nivå. Med ovannämnda förbättringar i botten har det funnits all anledning för kommittén att fundera över om inte det undantag som existerar för vissa grupper att erhålla utbildningsbidrag under reguljära studier bör ändras.

Betydelsen för funktionshindrade att erhålla övriga bidrag, i form av till exempel traktamente vid vistelse utanför hemmet, är viktig. Detta eftersom den här gruppen ofta har större kostnader än de flesta andra, särskilt i samband med resor och boende. Även möjligheten till mer individuella lösningar i form av hjälp av Ami gör att undantaget kanske ändå bör finnas kvar. Å andra sidan är en renodling av regelverket något eftersträvaransvärt och undantag bör tas bort. Dessutom eftersträvar Kunskapslyftskommittén ett genomslag för ansvars- och finansieringsprincipen inom svensk handikappolitik.

Kunskapslyftskommittén föreslår därför att undantaget för funktionshindrade att läsa grundläggande och gymnasial utbildning som en arbetsmarknadsutbildning tas bort. Detta bör emellertid endast ske under förutsättning att de förbättrade villkor som kommittén föreslår bland annat i form av höjd åldersgräns och även i övrigt genomförs.

Gällande regelverk ger även invandrare, som har varit arbetslösa i minst två år, rätten att gå en reguljär utbildning på grundläggande och gymnasial nivå som arbetsmarknadspolitisk åtgärd med utbildningsbidrag. Med de förbättrade villkor som införts samt planeras finns det inte någon anledning att behålla en åtgärd som dessutom ger en snedvridande effekt. Med dagens regler 'uppmannas' berörda individer i behov av dylik utbildning att som arbetslösa vänta i två år innan de börjar utbilda sig, istället för att börja utbilda sig omgående. Här finns det betydligt mindre anledning att kvarhålla undantaget än för arbetshandikappade.

Kunskapslyftskommittén föreslår att möjligheten för långtidsarbetslösa invandrare att läsa grundläggande och gymnasial utbildning som en arbetsmarknadsutbildning tas bort under förutsättning att de av Kunskapslyftskommittén föreslagna förbättringarna inom studie-stödssystemet genomförs.

11 .6 .3 Flexiblare studier med EU:s Mål 3 och individuell kompetensutveckling i arbetslivet

Inriktningen mot både arbetslösa och arbetstagare av EU:s nya Mål 3-satsningar utgör en god grund för möjligheten att komplettera det utbud och de finansiella möjligheter som i dag finns för vuxenstuderande. Mål 3-utredningens förslag innebär också en tydlig koncentration på insatser för kompetensutveckling i arbetslivet i vid mening. Åtgärderna medverkar till ett livslångt lärande i arbetslivet. Kunskapslyftskommitténs uppfattning är att pengarna i större omfattning bör användas till kompetensutveckling i företagen och mindre till reguljär arbetsmarknadspolitik.

När det gäller frågan om individuell kompetensutveckling i arbetslivet hoppas kommittén att utredarens förslag främjar en utveckling mot ett flexibelt system som för alla kan lägga grunden till ett verkligt livslångt lärande med både ekonomisk trygghet och valfrihet i studierna.

På sikt menar Kunskapslyftskommittén att individuella kompetenskonton kommer att vara ett omfattande och ofta förekommande sätt att finansiera studier. För att detta ska bli verklighet och för individen kunna bli ett reellt alternativ måste dock staten inledningsvis ta ett ansvar inte minst när det gäller den ekonomiska grundplåten som möjliggör ett reellt kompetenssparande för alla. Under en övergångstid behövs dessutom ett utökat statligt åtagande för att utvecklingen ska ta en önskad riktning. Dessutom kommer det alltid att finnas personer i behov av utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå som inte hunnit spara tillräckligt mycket på kompetenskontot och för vilka det reguljära studiestödssystemet blir viktigare än eget kompetenssparande.

11.6.4 Studier med socialbidrag

Rent generellt är det beklagligt om det är i vilken kommun man bor som är avgörande för om man får tillgång till grundläggande- och gymnasial utbildning med socialbidrag eller inte. Det skulle vara önskvärt att kommunerna i större utsträckning och mer likartat följde Socialstyrelsens rekommendationer. Inte minst gäller det i samband med Kunskapslyftet eftersom Socialstyrelsen i sina rekommendationer särskilt nämner ”utbildningssatsningar för personer som saknar gymnasial nivå”. Här har kommunerna ett större ansvar att utöka möjligheterna att studera med socialbidrag.

I huvudsak är det dock det statliga studiestödssystemet som ska stå för individernas finansiering under studier, inte socialbidragssystemet. Så länge studiestödssystemet genom sin struktur utestänger många med kort utbildning och stort utbildningsbehov, t.ex. genom en för stark koppling mellan arbetslöshetsersättningen och rätt till förmånligt studiestöd, kommer emellertid socialbidraget att behövas för att ge dessa grupper en möjlighet till studiefinansiering.

Socialbidragstagarna utgör en viktig del av målgruppen, både med tanke på utbildningsnivå och ekonomiska förutsättningar. Därför menar Kunskapslyftskommittén att det är en positiv utveckling att socialbidragstagare i högre utsträckning kommer att tjäna på det nya prioriterade bidraget i det nya studiestödssystemet då kopplingen mellan arbetsmarknadsstatus och rätt till fördelaktigare studiestöd försvinner.

Kunskapslyftskommittén menar också att det naturligtvis måste ligga i respektive kommuns eget intresse att stötta de studerande kommuninvånare som inte klarar sig ekonomiskt med det nya studiestödssystemet och som behöver extra stöd i form av försörjningsbidrag.

Dessa studerande bör lättare kunna ta sig ur sin situation efter en tids studier och på lång sikt komma ur sitt bidragsberoende.

11 .6 .5 Utökade möjligheter att studera med introduktionsersättning

Kunskapslyftskommittén menar att systemet med introduktionsersättning på många sätt är positivt för alla inblandade. Att få kombinera sfi, praktik med annan aktivering kan till slut stimulera många flyktinggrupper till vidare studier. Helst skulle dock Kunskapslyftskommittén se en större variation och flexibilitet vad gäller innehållet i studierna. Exempelvis skulle sfi i högre grad kunna kombineras med t.ex. studier inom naturvetenskapliga ämnen inom den kommunala vuxenutbildningen. Att systemet med introduktionsersättning redan tillåter detta visar på att det finns mycket att göra för att skapa möjligheter till ett flexibelt lärande för nyanlända flyktingar.

I den mån sfi upphör att vara en egen skolform och integreras i den kommunala vuxenutbildningen blir det mer naturligt att finansieringen av uppehållet främst består av det prioriterade studiestödet i enlighet med studiestödspropositionen (prop. 1999/2000:10) i stället för försörjning med koppling till socialbidragssystemet.

För att aktiveras under introduktionsperioden finns det mycket som talar för att man i högre utsträckning stimuleras att själv påverka den disponibla inkomsten genom eget arbete. Detta är omöjligt i ett system som i för hög grad liknar socialbidragen där en nettonivå garanteras och där marginaleffekterna är totala. Här borde kommunerna utöka individens möjligheter.

På kort sikt antas systemet med introduktionsersättning i stället för socialbidrag kunna bli dyrare för kommunerna. På längre sikt är det dock meningen att bl.a. den ökade aktiveringen ska leda till större andel självförsörjande invandrare. Därför skulle det i långa loppet bli lägre omkostnader för kommunerna. Att så få kommuner ändå väljer att inte tillämpa lagen är således ett problem och flera röster har därför höjts för att genom lagstiftning få kommunerna att göra så. Bland annat föreslår socialtjänstutredningen att introduktionsersättningen blir ett obligatoriskt inslag hos kommunerna. Proposition inom området väntas till hösten 2000 (Gralberg, 1999).

11 .6 .6 Reformerad förtidspension

Regeringen har i takt med de allt ökande kostnaderna för socialförsäkringssystemet under 1990-talet insett nödvändigheten av att reformera försäkringssystemet. Förtidspensionssystemet måste reformeras då dess beräkningsgrunder har varit integrerade med det statliga ålderspensionssystemet. Att så har varit fallet har varit mindre lyckat då förtidspensionen snarare tillhör sjukförsäkringen. Det är också den uppdelningen regeringen eftersträvar.

Riksdagen har så här långt i reformarbetet beslutat att det ska finnas ett särskilt ersättningssystem för individer som har drabbats av en medicinskt orsakad varaktig nedsättning av arbetsförmågan. Ersättningen ska baseras på en uppskattning av den inkomst individen skulle ha haft. Som grund för beräkningen ska inkomsterna närmast före pension användas. Till den inkomstrelaterade ersättningen kommer i vissa fall ett garantibelopp. För de individer som har haft låga eller inga inkomster alls ska ersättning lämnas motsvarande upp till garantinivån. Det finns även ett bostadstillägg för behövande individer. Ersättningen ska vara skattepliktig och kräva boende i Sverige.

Ökad aktivitet med förtidspension

Förtidspensionsutredningen (S 1997:03) fick i uppdrag att – förutom att se över hela beräknings- och finansieringssystemet – göra en översyn av reglerna så att de möjliggör en aktiv rehabilitering och uppmuntrar till aktivitet. Utredningen skulle även se över reglerna för unga med förtidspension (dir. 1997:9). Arbetet inkluderar även förslag på nya termer. Förtidspension föreslås ersättas av 'ersättning vid varaktig arbetsoförmåga', medan sjukbidrag föreslås ersättas av 'ersättning vid långvarig arbetsoförmåga'.

Utredningen presenterade två för Kunskapslyftskommittén intressanta förslag i linje med direktiven att uppnå ökad aktivitet och minska ett passivt bidragsberoende bland bidragstagare (SOU 1997:166). Det första gällde arbete, där förtidspensionärer ska få prova att arbeta med bibehållen eller vilande pension.

Det andra förslaget gällde rätten för förtidspensionärer att bedriva studier under 365 kalenderdagar med bibehållen ersättning. Motiveringen är att förtidspensionärer ska stimuleras att pröva på studier. Ingen begränsning ska finnas vad gäller form, inriktning eller omfattning av studierna. Studierna ska exempelvis både kunna bedrivas på heltid och vara en del av en längre sammanhängande studieperiod. Om studierna varar längre än 365 dagar föreslår utredningen att pensionen ska vara vilande från och med det andra studieåret till dess att studierna är avslutade. Det betyder att förtidspensionären efter det första studie-

året får studera under samma ekonomiska förutsättningar som övriga studerande, exempelvis med hjälp av studiestöd.

Arbetet med att reformera förtidspensionen fortsatte sedan inom Socialdepartementet. I den proposition regeringen lämnade till riksdagen våren 1998 ville inte regeringen ställa sig bakom rätten till studier under 365 dagar med bibehållen ersättning och därefter vilande pension under eventuella fortsatta studier (prop. 1997/98:111). Regeringen ansåg att det måste finnas en möjlighet att ompröva rätten till förtidspension om den försäkrade varaktigt återfår sin arbetsförmåga. Görs inte det kan förtidspensionen bli en försörjningsgaranti för den som väl fått den.

Regeringen konstaterade dock att gällande regler kan medföra att förtidspensionärer avstår från att aktivera sig, eller i vart fall från att öppet visa aktivitet, för att inte riskera omprövning av rätten till pension. Dessutom finns det en stor osäkerhet om i vilken omfattning en förtidspensionär tillåts aktivera sig. Regeringen föreslog därför följande riktlinjer inför det fortsatta reformarbetet:

Reglerna om förtidspension skall utformas så att de stimulerar till återgång till arbetslivet och ett i övrigt aktivt liv. Rätten till förtidspension skall prövas då den försäkrade regelbundet och under en längre tid uppvisat arbetsförmåga (prop. 1997/98:111).

Riksdagen beslutade i maj 1998 i enlighet med de riktlinjer som angavs i propositionen (bet. 1997/98:SfU11, skr. 1997/98:237).

Ett förslag med vilande pension vid arbete utformades och riksdagen beslutade i december 1999 i enlighet med regeringens förslag (prop. 1999/00:4) om vilande förtidspension (bet. 1999/00:SfU05, skr. 1999/00:97). Reformen innebär att en individ som har uppburit förtidspension under minst ett år ska kunna prova på arbete och samtidigt behålla sin ersättning under tre månader. Därefter kan hon/han välja att fortsätta arbeta, men då ska pensionen förklaras vilande till den del individen arbetar. De nio påföljande månaderna kan individen pröva att arbeta utan att rätten till pensionen går förlorad. Därefter kan den försäkrade ha pensionen vilande ytterligare 24 månader. Under den tiden upphör inte det ursprungliga beslutet om rätt till arbete. Om individen under eller efter periodens slut åter vill uppbära förtidspension i samma utsträckning som innan hon/han började arbeta ska det emellertid vara möjligt att pröva om pensionen bör minskas eller dras in om en utredning visar att arbetsförmågan har förbättrats väsentligt. Med ett dylikt system förväntas flera bidragstagare våga försöka ändra sin situation i en positiv riktning. Reglerna trädde i kraft 1 januari 2000.

För studier är man inte beredd att gå lika långt. Regeringen har istället valt att hålla detta område öppet i väntan på att regelsystemet för unga funktionshindrade får sin slutliga lösning. Regeringen skriver

emellertid att ”studier kan i många fall vara det mest effektiva medlet för att förbättra möjligheterna för en förtidspensionär att helt eller delvis försörja sig själv” och att man bör se över reglerna och eventuellt revidera dem, även för äldre.

Även Riksförsäkringsverket avstyrker förslaget om studier under 365 dagar med bibehållen förtidspension och sedan vilande ersättning i sitt remissvar. Verket tar för troligt att vissa förtidspensionärer kan missgynnas av en förändring. Den grupp verket syftar på är de förtidspensionärer som nu studerar med förtidspension. Med en förändring skulle de tvingas ta studiemedel istället för att läsa vidare med bibehållen förtidspension. Därför skriver RFV att om reglerna ska ändras bör förslaget gälla för en *längre period än 365 dagar* – det förslag de avstyrker är nämligen att en förtidspensionär får bedriva studier med bibehållen förtidspension endast under 365 kalenderdagar.

Det finns en viktig faktor som skiljer förhållandet att studera med förtidspension från att arbeta med förtidspension och det är försörjningen. En förtidspensionär som arbetar får en inkomst som ersätter pensionsbortfallet, medan en studerande ska leva av ett bidrag från staten och/eller lån. Om en individ försöker arbeta och det fungerar kan han eller hon sedan försörja sig själv. Det är svårare med studier eftersom det är oklart hur och var man ska begränsa rättigheten till studier med förtidspension. Hur länge man ska kunna finansiera studier med förtidspension? För vilka studier och på vilken nivå? Det finns en principiell invändning mot att göra socialförsäkringen till en alternativ studiefinansiering eftersom personer kan tänkas gå in och ut ur studier under en lång period och sedan inte ha några egentliga möjligheter att försörja sig själva utan återgå till hel förtidspension. Men för förtidspensionärer innebär det oftast ett stort risktagande att ta lån och gruppen är därför obenägen att ta lån. Efter studierna ska lånet betalas tillbaka och med det gällande studiestödssystemet beräknas avbetalningen på alla beskattningsbara inkomster, vilket inkluderar förtidspension och sjukbidrag. Lagen anger dock att lånen vid ansökan kan avskrivas av ’synnerliga skäl’. Praxis enligt CSN är för närvarande att om inkomsterna är högst 90 000 kronor per år får individerna anstånd med skulden tills vidare.

Förtidspensionsutredningens förslag för unga förtidspensionärer

Med beaktande av att riskerna med att passiviseras in i ett bidragsberoende är särskilt allvarliga när det gäller unga individer, lämnade Förtidspensionsutredningen ett särskilt betänkande med förslag som berör just unga funktionshindrade och sjuka. Det finns i Sverige cirka 15 000

förtidspensionärer i åldrarna 16–29 år, varav cirka 3000 är 16–19 år gamla. Utredningen skriver att den här gruppen tillhör dem som särskilt missgynnas av de nuvarande reglerna för förtidspension (SOU 1998:106).

Att studieförmåga ses som en indikation på att det finns arbetsförmåga, vilket hotar att minska rätten till förtidspension, riskerar att bli ett problem för dem som aldrig lyckats ta sig in på arbetsmarknaden. Utredningen anser att möjligheterna för unga handikappade eller långtidssjuka att försörja sig själva är mycket små när arbetslivserfarenhet och/eller utbildning saknas. Därför lämnas förslag som gör det betydligt lättare för dessa personer att skaffa sig de meriter som saknas samtidigt som de har en trygg försörjning.

Förtidspensionsutredningen föreslår att det införs en ny ersättningsform, *habiliteringspenning*, för unga upp till 30 år med de svåraste funktionshindren. Habiliteringspenningen ska uppgå till 80 procent av genomsnittet av de två högsta av de tre senaste årens arbetsinkomster. Om personen inte har hunnit arbeta ges försörjningsstöd i stället i form av en åldersberoende garantinivå. Beloppen föreslås utgöra ungefär 6 000–7 500 kronor brutto per månad. Dessutom ska bostadsstöd och ersättning för de merkostnader som funktionshindret ger upphov till kunna ges.

Övriga unga som är långvarigt sjuka, men inte lika gravt funktionshindrade, föreslås få rätt till *långtidssjukpenning* om de inte kan arbeta. Denna sjukpenning ska ligga på samma ersättningsnivå som habiliteringspenningen. Båda stöden ska kunna utbetalas i åldern 19–29 år och först vid 30 års ålder ska det vara möjligt att uppbära förtidspension. Skillnaden mellan långtidssjukpenning och habiliteringspenning ska vara att rätten till långtidssjukpenning prövas löpande, vilket inte planeras ske med habiliteringspenningen. Den som har habiliteringsersättning riskerar således inte att förlora den för att personen i fråga uppvisar förmåga till ”för stor” aktivitet. Den som väl beviljats habiliteringsersättning ska ha kvar förmånen under hela perioden fram till och med 30-årsdagen.

Vid habiliteringsersättning är det individen själv som ska avgöra om han eller hon vill aktivera sig och vilken aktivitet som i så fall kommer i fråga. Det kan exempelvis handla om medicinsk (re)habilitering, fritidssysselsättningar, arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller annan kontakt med arbetslivet. Om individen får en förvärvsinkomst föreslår Förtidspensionsutredningen att habiliteringspenningen ska minskas med 80 procent av de inkomster som tjänas in. Genom att individen får behålla 20 procent av ersättningen skapas en drivkraft för arbete.

Särskilt intressant ur Kunskapslyftskommitténs perspektiv är att individen också kan ägna sig åt studier under åren med habiliteringsersättning. Det ska enligt förslaget inte finnas några begränsningar när det gäller studiernas nivå, längd eller inriktning och därmed kan både högskolestudier och andra studier bli aktuella. Individerna måste dock kvalificera sig till utbildningarna i konkurrens med andra på sedvanligt sätt.

Systemet föreslås inte vara lika generöst och obegränsat för dem som i stället uppbär långtidssjukpenning. För dem gäller att de får ägna sig åt samma aktiviteter som personer med habiliteringsersättning endast så länge de inte bedöms nå arbetsförmåga inom rimlig tid. Börjar individen närma sig arbetsförmåga ska möjligheten att ompröva rätten till långtidssjukpenning finnas (SOU 1998:106).

Diskussion om förtidspension och studier

Samhället och förvärvslivet ställer krav på enskilda individer att vara aktiva och ansvarstagande. Arbetslinjen, dvs. den enskildes ansvar att försörja sig, poängteras i regelverket och det finns en allmän önskan att färre individer ska fastna i ett passivt bidragsberoende. Regeringen har i flertal olika skrivelser påpekat vikten av att förtidspensionärer och sjukbidragstagare bör ges möjlighet att aktivera sig och försöka återkomma till förvärvslivet. Utbildning kan i många fall vara ett viktigt steg i en sådan riktning.

Förtidspensionsutredningens förslag med ökade möjligheter till studier ska ses mot bakgrund av att förtidspensionärer framför allt, men även sjukbidragstagare, har generellt sett en lägre utbildningsnivå än befolkningen som helhet. Ett illustrerande exempel är att nästan hälften av dem som beviljades ersättning för varaktig arbetsförmåga 1993 saknade gymnasial utbildning medan motsvarande siffra för hela befolkningen är en tredjedel. Dessutom har en stor andel av förtidspensionärerna endast tvåårig gymnasial nivå. I åldersgruppen 25–55 år är det knappt 152 800 individer och i hela åldersgruppen (16–64 år) är det drygt 342 000 som har högst tvåårig gymnasial nivå (SCB, 2000e). Det totala antalet förtidspensionärer är ungefär 425 000 personer. Situationen bekräftas också av att arbetare är den dominerande gruppen förtidspensionärer – i åldersgruppen 55–59 år är andelen arbetare fem gånger så hög som andelen tjänstemän (SOU 1998:104). Av hela befolkningen är det knappt 3,3 miljoner i åldrarna 16–64 år som har högst tvåårig gymnasial utbildning (SCB, 2000e).

De gällande reglerna för förtidspension är emellertid relativt strama, och ger inte mycket utrymme för flexibilitet om förtidspensionärer skulle vilja försöka förbättra sin situation. Det finns, trots allt, inga garantier för att de har kapacitet att arbeta eller studera. Att bedöma en individs rätt till ersättning är en lång och omfattande process som kan ta månader, varför många i det längsta undviker allt som kan riskera deras rätt till ersättning. Gällande regler föreskriver en prövning så fort man kan misstänka att hälsan eller arbetsförmågan har förbättrats, vilket kan misstänkas om en bidragstagare aktiverar sig. Om Försäkringskassan har dragit in rätten till ersättning på grund av studier och det sedan visar sig att personen inte klarar av att studera måste han eller hon med nuvarande regler genomgå samma process igen. I ett sådant läge är det lättare att bara passivt ta emot bidraget än att försöka förändra sin situation.

Exempelvis har Reumatikerförbundet noterat vissa svårigheter att rekrytera till studier bland sina medlemmar. Förbundet erbjuder, i ett projekt tillsammans med ABF, reumatiker och andra funktionshindrade orienteringskurser inom ramen för Kunskapslyftet. Faktum är att ett av förbundets största problem har varit medlemmarnas rädsla för att försäkringskassan ska pröva och dra in ersättningen om de studerar. Det måste anses vara beklagligt eftersom försäkringskassorna skulle kunna vara ypperliga rekryteringsinstanser, med tanke på deras nära kontakt vid rehabilitering och bidragsutredningar.

Ett verkligt exempel på regelverkets försvårande omständigheter är de problem den medelålders dagisföreståndare, som blev infektionskänslig och inte kunde jobba kvar på daghemmet, upplevde. Han blev förtidspensionerad, vilket var en situation han inte trivdes med. Han ville skola om sig till nätverkstekniker, men i och med att han var 45 år gammal kunde han inte få vanliga studiemedel, och med dagens regelverk vågade han inte studera med förtidspension. Därmed blev han kvar i ett passivt bidragstagande, utan möjlighet att försöka återgå till förvärvslivet och ett i övrigt aktivt liv, ej heller kunde han påverka sina möjligheter att försörja sig själv igen.

Det finns med andra ord flera indikationer på att förtidspensionärer till följd av nuvarande regelverk avstår från vuxenutbildning. Det ger kommittén anledning att – i enlighet med tilläggsdirektiven (dir. 1997:104) – fundera över möjligheterna att anpassa befintliga resurser för individer med funktionshinder för att möjliggöra en effektivare användning. Kunskapslyftskommittén stöder förslaget med en habiliteringspenning för unga gravt funktionshindrade men ställer sig samtidigt frågande till varför en eventuell rätt att studera ska begränsas till att gälla unga. Det är givetvis av vikt att unga inte fastnar i bidragsberoende, men även äldre förtidspensionärer gynnas av att ges möjlighet att studera och försöka återkomma till förvärvslivet.

Kunskapslyftskommittén föreslår att nuvarande regelverk ändras så att det ges större möjligheter att studera med bibehållen förtidspension. Regelverket för vilande förtidspension under arbete skulle kunna tjäna som utgångspunkt för hur ett sådant förslag kan utformas.

11 .6 .7 Rehabiliteringsersättning

Rehabiliteringsersättningen påverkas givetvis av en reformering av andra socialförsäkringar och därför fick Förtidspensionsutredningen i

uppgift att se över även denna ersättning. Bland annat föreslår utredningen att ersättningen tas bort och att rehabiliteringsåtgärder istället finansieras av individens ordinarie ersättning, till exempel sjukpenning eller förtidspension (SOU 1997:166). Av intresse för Kunskapslyftskommittén är givetvis utredningens förslag att möjligheterna att gå en lång högre utbildning med rehabiliteringsersättning eller motsvarande ska öka. Förslaget går ut på att en utbildning som är längre än 40 veckor ska kunna påbörjas om det anses nödvändigt ur rehabiliterings-synpunkt. Den försäkrade ska få behålla sin ersättning under det första året och ska sedan finansiera studierna inom ramen för det ordinarie studiestödssystemet. Möjligheten ska enligt utredningen finnas för personer som uppnått minst 25 års ålder och som har minst fem års arbetslivserfarenhet. De som tidigare i livet genomgått högskoleutbildning med vanliga studiemedel ska också ha denna möjlighet.

Förtidspensionsutredningen hävdar att det är viktigt att den försäkrade får hjälp att komma igång med sina studier och prova på om han eller hon klarar av dem. Den grupp det är fråga om kan tveka inför att påbörja längre studier även om dessa är nödvändiga. Många kan tvivla på sin studiekapacitet och de kan även tvivla på att en utbildning verkligen ändrar deras position på arbetsmarknaden i framtiden (SOU 1997:166).

Riksförsäkringsverket tillstyrker i sitt remissyttrande på Förtidspensionsutredningens förslag att "möjligheterna att genomgå en lång högre utbildning som rehabiliteringsåtgärd skall ökas och att ersättning ska kunna utges under det första året". Verket tillstyrker även att den särskilda rehabiliteringspenningen tas bort (RFV, 1998b).

Fortsatt reformarbete

Regeringen önskar klargöra området vidare och har tillsatt en kommitté med uppgift att utreda den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Utgångspunkten är individens behov av samt möjligheter till rehabilitering och återinträde på arbetsmarknaden. Kommittén ska bland annat "belysa nuvarande rollfördelning mellan ansvariga aktörer, efterfrågan och utbudet på arbetslivsinriktad rehabilitering, vilka nuvarande mål som finns för verksamheten samt hur kostnaderna för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen korresponderar med resultat och effekter." Kommittén ska även utforma en etisk plattform för prioriteringar och utreda hur ansvar samt uppgifter effektivast kan fördelas mellan olika aktörer i rehabiliteringsarbetet. Utredningen presenterade en diskussionspromemoria i början av februari 2000 och ska vara färdig den 1 juli 2000 (dir. 1999:44).

Riksdagspartierna är emellertid överens om att fungerande rehabilitering är ett måste för att få bukt med den ökade sjukfrånvaron och därtill ökande kostnader (R & D, 2000).

Förslag

Undersökningar har visat att studier i många fall kan vara den mest effektiva åtgärden för att förbättra möjligheterna för en individ att försörja sig själv (Statskontoret, 1997).

Kunskapslyftskommittén föreslår därför att möjligheterna att finansiera livsuppehållet med rehabiliteringsersättning under delar av en längre utbildning – där sådan anses nödvändig för en effektiv rehabilitering – bör utvidgas.

Vidare hyser Kunskapslyftskommittén förhoppningar att utredningen om den arbetslivsinriktade rehabiliteringen arbetar vidare med studier som en variant av rehabilitering.

11 .7 Sammanfattning av förslag

Kunskapslyftskommittén har ett direkt uppdrag att utreda och lägga förslag vad gäller särskilt utbildningsbidrag (UBS). Samtidigt har kommittén ett uppdrag att lägga fram en långsiktig plan för fortsatt vuxenutbildning och ett livslångt lärande. Därför redovisar kommittén även alternativa – icke-traditionella – sätt för individen att möjligen finansiera sina studier. Vissa av de beskrivna ersättningarna ger redan nu visst svängrum att finansiera livsuppehälle under studier. Andra är mer restriktiva vad gäller exempelvis utbildningsform och längd. Kommittén har emellertid gjort en översyn och lägger fram förslag på möjliga förändringar som kan göras dels för att få ett mer stringent regelverk, dels för att ytterligare underlätta för grupper som berörs av nedannämnda ersättningar att studera. De flesta ersättningar diskuteras endast av Kunskapslyftskommittén, men konkreta förslag lämnas i det här kapitlet för:

- (1) Utbildningsbidrag
- (2) Förtidspension
- (3) Rehabiliteringsersättning.

(1) *Utbildningsbidrag* – Gällande regelverk ger invandrare, som har varit arbetslösa i minst två år, rätten att gå en reguljär utbildning på grundläggande och gymnasial nivå som arbetsmarknadspolitisk åtgärd med utbildningsbidrag. Med de förbättrade villkor som införts samt planeras finns det inte någon anledning att behålla en åtgärd som dessutom ger en snedvridande effekt. Med dagens regler 'uppmannas' berörda individer i behov av dylik utbildning att som arbetslösa vänta i två år innan de börjar utbilda sig, istället för att börja utbilda sig omgående.

Kunskapslyftskommittén föreslår att möjligheten för långtidsarbetslösa invandrare att läsa grundläggande och gymnasial utbildning som en arbetsmarknadsutbildning tas bort under förutsättning att de av Kunskapslyftskommittén föreslagna förbättringarna inom studiestödssystemet genomförs.

Resonemanget ovan kan även appliceras på arbetshandikappade. Här är dock kommittén något mer tveksam. Betydelsen för funktionshindrade att erhålla övriga bidrag, i form av till exempel traktamente vid vistelse utanför hemmet, är viktig. Detta eftersom den här gruppen ofta har större kostnader än de flesta andra, särskilt i samband med resor och boende. Även möjligheten till mer individuella lösningar i form av hjälp av Ami gör att undantaget kanske ändå bör finnas kvar. Å andra sidan är en renodling av regelverket något eftersträvansvärt och undantag bör tas bort. Dessutom eftersträvar Kunskapslyftskommittén ett genomslag för ansvars- och finansieringsprincipen inom svensk handikappolitik.

Kunskapslyftskommittén föreslår därför att undantaget för arbetshandikappade att läsa grundläggande och gymnasial utbildning som en arbetsmarknadsutbildning tas bort. Detta bör emellertid endast ske under förutsättning att de förbättrade villkor som kommittén föreslår bland annat i form av höjd åldersgräns och även i övrigt genomförs.

(2) *Förtidspension* – Det finns flera indikationer på att förtidspensionärer till följd av nuvarande regelverk avstår från vuxenutbildning. Kunskapslyftskommittén stöder förslaget med en habiliteringspenning för unga gravt funktionshindrade men ställer sig samtidigt frågande till varför en eventuell rätt att studera ska begränsas till att gälla unga. Det är givetvis av vikt att unga inte fastnar i bidragsberoende, men även äldre förtidspensionärer gynnas av att ges möjlighet att studera och försöka återkomma till förvärvslivet.

Kunskapslyftskommittén föreslår att nuvarande regelverk bör förändras så att det ges större möjligheter att studera med bibehållen förtidspension. Regelverket för vilande förtidspension under arbete skulle kunna tjäna som utgångspunkt för hur ett sådant förslag kan utformas.

(3) *Rehabiliteringsersättning* – Undersökningar visat att studier i många fall kan vara den mest effektiva åtgärden för att förbättra möjligheterna för en individ att försörja sig själv.

Kunskapslyftskommittén föreslår därför att möjligheterna att finansiera livsuppehållet med rehabiliteringsersättning under delar av en längre utbildning – där sådan anses nödvändig för en effektiv rehabilitering – bör utvidgas.

Vidare hyser Kunskapslyftskommittén förhoppningar att utredningen om den arbetslivsinriktade rehabiliteringen arbetar vidare med studier som en variant av rehabilitering.

12 Särskilda målgruppsfrågor: invandrare och jämställdhet

Det finns i Sverige många och stora grupper av invandrare och flyktingar. Dessa har på skiftande sätt och i varierande omfattning tagit del av den vuxenutbildning som erbjuds. Först ska detta kapitel bl.a. beskriva hur detta deltagande sett ut och vilka resultat som uppnåtts i läs-, skriv- och räkneförmåga – en uppföljning av den tidigare belysningen i kapitel 6 och 10.

Därefter redogörs kort för de insatser som bl.a. Skolverket hittills gjort samt även för de insatser som planeras för att förbättra det som brister. Det vi vet är att många invandrare inte når upp till den nivå i svenskunskaper som motsvarar godkänd sfi-nivå.

Kapitlet lämnar en mer utförlig redovisning angående kvinnors och mäns deltagande i vuxenutbildning som komplement till beskrivningarna i kapitel 6. Kvinnorna har under lång tid dominerat vuxenutbildningen och detta gäller även för Kunskapslyftet. Skolverket har under Kunskapslyftsperioden gjort olika insatser för att rekrytera fler män och på så sätt få ett mer balanserat deltagande. Tyvärr har dessa insatser hittills inte gett några tydliga resultat. Kapitlet ska kort redovisa de insatser som görs och planeras.

Avslutningsvis lämnar Kunskapslyftskommittén kommentarer till utvecklingen.

12 .1 Invandrare, flyktingar och sfi

12 .1 .1 Bakgrund

Invandringen till Sverige har på senare tid ändrat karaktär att från under efterkrigstidens första trettio år ha varit en i stort sett renodlad arbetskraftsinvandring till att på 1980- och 1990-talet nästan enbart ha förvandlats till en flyktinginvandring. Samtidigt har det traditionella industrisamhället alltmer fått ge vika för ett tjänste- och IT-samhälle med arbetsuppgifter som ställer högre krav på utbildning, förmåga att kommunicera och social kompetens än tidigare. Invandringen under efterkrigstiden har också förskjutits från en ”närområdesinvandring” till en

invandring från andra världsdelar (Myrberg, 2000). Dessa utvecklingstendenser, med avseende på större kulturella och språkliga skillnader, samt de ökade krav som arbetsmarknaden ställer kan försvåra integrationsprocessen. En förskjutning från arbetskraftsinvandring till flyktinginvandring avspeglas bl.a. i att olika delar av det svenska välfärdssystemet blir allt mer involverat i mottagandet av invandrare. Utbildningsväsendet och arbetsmarknadsmyndigheterna har en central roll. Även hälso- och sjukvården och socialtjänsten har fått en aktivare roll eftersom människor med flyktingbakgrund oftare har behov av olika insatser och stöd än de som invandrar till Sverige av arbetsmarknadsskäl.

Målen för hur samhället bör agera för att integrera nyanlända i samhället har också förändras under det senaste årtiondet. Sverige ska gå från en invandringspolitik till en integrationspolitik. Det betyder att människor som kommer till Sverige inte längre ska betraktas och behandlas som en grupp med speciella behov bara för att de är invandrare. Det viktiga är istället att alla får lika rättigheter och möjligheter, oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

12.1.2 Begrepp

Det finns inte någon enhetlig definition av begreppet invandrare. Följande kategorier brukar hänföras till gruppen invandrare

- Utländsk medborgare.
- Naturaliserad invandrare (utlandsfödda som förvärvat svenskt medborgarskap).
- Utlandsfödda (naturaliserad invandrare och utländsk medborgare).
- Person med invandrarbakgrund (född utomlands eller född i Sverige med minst en förälder född utomlands).

Med den allra vidaste definitionen av invandrare kan nära 20 procent av Sveriges befolkning betraktas som invandrare i någon utsträckning. Denna genomgång koncentreras emellertid till dem som deltar i vuxenutbildning, och då företrädesvis sfi (svenska för invandrare).

De som invandrat till Sverige utgör en heterogen grupp människor. Orsaken till att man invandrat till Sverige varierar starkt. Behovet av samhälleligt stöd för att snabbt kunna bli delaktig i samhället och få möjlighet att försörja sig varierar naturligtvis som en följd av detta. Inom ramen för den generella välfärdspolitiken finns en rad insatser och stöd som kan vara relevanta.

För en viss grupp invandrare i lagstiftningen benämnd, ”skyddsbehövande och vissa anhöriga till dem”, finns särskilda introduktionsinsatser. Till gruppen skyddsbehövande räknas enligt utlänningslagen (1989:529) flyktingar enligt flyktingkonventionen samt andra utlänningar som

- känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller med kroppsstraff eller att utsättas för tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,
- på grund av yttre eller inre väpnad konflikt behöver skydd eller på grund av en miljökatastrof inte kan återvända till sitt hemland, eller
- på grund av sitt kön eller homosexualitet känner välgrundad fruktan för förföljelse.

De insatser som är förbehållna ”skyddsbehövande och vissa anhöriga till dem” innebär en positiv särbehandling i jämförelse med andra invandrare. Detta motiveras dels med att skyddsbehövande ofta har särskilda behov, dels med att det är en nationell angelägenhet och en internationell förpliktelse att ta emot skyddsbehövande.

Samhällets introduktion för dem som räknas som skyddsbehövande syftar till att ge individen förutsättningar för att försörja sig själv och bli delaktig i det svenska samhället. Efter avslutad introduktion ska den nyanlände bl.a. ha kunskaper om svenska förhållanden samt allmänna och specifika kunskaper i det svenska språket relaterade till sin kompetens, sina förutsättningar och sin livssituation. (Se även kapitel 11 om Introduktionsersättningen.)

12.1.3 Ansvarsfördelning

Staten har ett övergripande ekonomiskt ansvar för mottagandet av skyddsbehövande. Ansvaret i övrigt är delat mellan stat och kommun. För asylsökande har staten det fulla ekonomiska ansvaret medan asylansökan prövas. Inom den statliga sektorn är ansvaret uppdelat mellan Invandrarverket som ansvarar för migrationspolitiken, dvs. frågor som rör visering, asyl och svenskt medborgarskap medan Integrationsverket ansvarar för integrationspolitiken, dvs. ska bidra till att ge bättre förutsättningar för individens egen försörjning och delaktighet i samhället.

Invandrarverket ansvarar för att registrera asylsökande och erbjuda dem bostad under väntetiden. Verket ska också arrangera språkutbildning och annan verksamhet för att göra väntan på beslut mer meningsfull. Enligt Invandrarverkets årsredovisning för 1998 deltog drygt 60 procent av de asylsökande som varit inskrivna hos verkets mottagningsenheter i någon form av organiserad verksamhet. Deltagandet

uppgick i genomsnitt till 22 timmar per vecka och verksamheten kostande i genomsnitt 22 kronor per individ och dygn. Bland aktiviteterna som genomförts dominerar undervisning i svenska och samhällskunskap. Det förekommer även undervisning i att lära sig läsa och skriva, engelska, data och IT (Statens invandrarverk, 1999). Invandrarverkets genomsnittliga handläggningstid för ett grundärende, dvs. ett ärenden som inte överklagas, uppgick 1998 till 221 dagar.

När skyddsbehövande beviljats permanent uppehållstillstånd eller sådant tillfälligt uppehållstillstånd som ger rätt till folkbokföring i Sverige är det kommunerna som svarar för introduktionen i det svenska samhället (prop. 1997/98:16).

Staten lämnar via Integrationsverket ersättning till kommunerna för kostnader i samband med mottagandet och introduktionen av skyddsbehövande. Ersättning lämnas också för utlänningar som av humanitära skäl fått uppehållstillstånd för bosättning i Sverige och för anhöriga till skyddsbehövande under vissa förutsättningar. Huvuddelen av den statliga ersättningen består av en schablonersättning som lämnas med ett fast belopp per mottagen person. Därutöver lämnas ersättning bl.a. för vissa kostnader för äldre och för personer med funktionshinder. Vidare får de kommuner som träffat överenskommelse med Integrationsverket om mottagande av flyktingar en grundersättning som syftar till att underlätta kommunens planering.

För att schablonersättning ska lämnas krävs att kommunen tillsammans med den berörda personen upprättar en individuell introduktionsplan. Samråd ska alltid ske med andra myndigheter som deltar i arbetet med introduktionen. Det övergripande målet är att individen ska bli självförsörjande.

Som noterats i kapitel 11 ansvarar kommunerna tillsammans med den nyanlände för att utforma ett introduktionsprogram och se till att det genomförs. Regeringen skriver i propositionen "Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik" (prop. 1997/98:16) att introduktionen bör leda till att

- vuxna invandrare får sådan svenskundervisning att språket fungerar som ett kommunikationsmedel både i vardagsliv och utbildning eller yrkesliv,
- praktik ges i den utsträckning detta är möjligt,
- vuxna invandrare får orientering om svenska samhällsförhållanden och grundläggande fri- och rättigheter samt skyldigheter,
- de som är i arbetsför ålder och saknar utbildning motsvarande svensk grundskola kompletterar sin grundutbildning alternativt skaffar sig en basutbildning,

- ungdomar som inte har genomgått gymnasieutbildning eller motsvarande utbildning ges stöd att delta i sådan utbildning eller i åtgärder inom ramen för kommunernas ansvar för ungdomar,
- barn i förskoleåldern och skolpliktiga barn får sådant stöd att de på bästa sätt kan delta i förskoleverksamhet och skolverksamhet,
- nyanlända invandrare får möjlighet att skapa kontakter med svenska medborgare och svenskt föreningsliv, samt att
- hälsoproblem uppmärksammas och att initiativ tas till rehabiliterande insatser.

12.1.4 Omfattning

Vid sidan av de som deltar i kommunala introduktionsprogram finns även andra grupper som deltar i sfi och annan vuxenutbildning. För att få en bild av omfattningen av invandrare som kan sägas utgöra målgruppen för sfi och annan vuxenutbildning kan man utgå från antalet beviljade uppehållstillstånd.

Medborgare från utomnordiska länder måste ha uppehållstillstånd för att få stanna i mer än tre månader i Sverige. Totalt beviljades 39 430 personer uppehållstillstånd 1998:

- 7 070 personer fick uppehållstillstånd av flyktingskäl eller på grund av andra skyddsbehov och av humanitära skäl,
- 1 130 personer beviljades tillstånd inom den s.k. flyktinkvoten,
- 21 600 personer beviljades uppehållstillstånd av anhörigskäl,
- 360 fick uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl,
- 2 670 var gäststuderande,
- 800 beviljades uppehållstillstånd genom adoption och
- 5 740 personer fick uppehållstillstånd enligt EU/EES-avtalet.
(Statens invandrarverk, 1999)

Samma år, 1998, utbetalade Integrationsverket schablonbidrag för 11 870 nya deltagare i kommunala introduktionsprogram. Av dessa var

- 1 180 kvotflyktingar,
- 7 620 kom från vistelse i förläggning eller eget boende och
- 3 070 s.k. anhöriginvandrare.

Ett introduktionsprogram sträcker sig normalt över 2–3 år. Läger man i hop det antal nya personer som kommunerna erhållit schablonersättning för under åren 1996–1998 erhåller man en bättre uppskattning på antalet personer som deltar i kommunala integrationsprogram. Totalt summerar dessa till 32 316 personer (11 868 år 1998, 13 645 år 1997

och 6803 år 1996). Huvuddelen av dessa har – eller har haft – någon kontakt med sfi.

Kommunerna är skyldiga att inom tre månader erbjuda sfi till invandrare från och med andra halvåret det år då de fyller 16 år. Sfi bedrevs i 243 av landets 289 kommuner under läsåret 1997/98 (Skolverket, 1999e). Totalt deltog 35 746 elever i undervisningen under läsåret. Av dessa var

- 14 838 rubricerade som Flyktingar⁵,
- 853 som Tillståndssökande⁶ och
- 20 055 som Övriga invandrare⁷.

12.1.5 Finansiering av utbildning

För dem som omfattas av ett introduktionsprogram är sfi-studierna en integrerad del i detta vilket innebär att utbildningen finansieras med det s.k. schablonbidraget för flyktingmottagning. Bidraget ska täcka de kostnader som kommunen har för flyktingen under de första tre och ett halvt åren. För invandrare som ej klassificerats som flyktingar finansieras kostnaderna i regel av kommunernas allmänna utbildningsmedel (Skolverket, 1997f). Sfi är i princip alltid avgiftsfri för deltagaren.

Sfi-studier berättigar inte deltagarna till studiestöd vilket studier inom kommunal vuxenutbildning gör. Deltagare i ett kommunalt introduktionsprogram kan i stället få s.k. introduktionsersättning av kommunen (se kapitel 11 för mer detaljer angående introduktionserättningen).

Invandrare som inte fått svenskundervisning som nyanlända och inte har kunskaper motsvarande sfi-nivå har enligt Skollagen (kap. 13 § 6) rätt att studera i sfi om man är bosatt i kommunen och har fyllt 16 år. De har dock inte möjlighet att erhålla studiestöd.

Invandrare har rätt att studera svenska som andraspråk inom grundläggande kommunal vuxenutbildning under förutsättning att de har svenskkunskaper som motsvarar sfi-nivå. Studiestöd utgår i princip till

⁵ Med *flykting* avses i Skolverkets statistik en person som efter att ha beviljats uppehållstillstånd, mottagits i kommunen och som kommunen har rätt att erhålla ersättning för enligt statsbidragsbestämmelserna för mottagande av flyktingar i kommunen.

⁶ Med *tillståndssökande* avses i Skolverkets statistik utländsk medborgare som sökt uppehållstillstånd för bosättning i Sverige och som ännu inte erhållit beslut.

⁷ Med *övriga invandrare* avses i Skolverkets statistik elever i sfi som inte var flyktingar eller tillståndssökande.

dessa personer. Svenska som andra språk finns även inom den gymnasiala vuxenutbildningen.

12.1.6 Utbildningens genomförande

Av central betydelse för invandrades tillträdelsemöjligheter på arbetsmarknaden och därmed integrationen med övriga samhället är förmågan att kunna tala och skriva på det svenska språket. I propositionen 1997/98:16, Sverige, framtiden och mångfalden, skriver regeringen ”att svenskundervisning bör utgöra grunden för introduktionsprogrammet och bör i möjligaste mån kombineras med praktik. Undervisningen bör utgå från varje individs behov och förutsättningar och utformas med hänsyn till individens mål och till övriga moment i introduktionsprogrammet, så att helheten i introduktionsprogrammet understryks”. Nuvarande kursplan för sfi anger som mål för undervisningen att vuxna invandrare bör få sådana kunskaper att språket fungerar som ett kommunikationsmedel både i vardagsliv och utbildning eller yrkesliv.

Regeringen skriver vidare att ”Eftersom språket ska fungera som ett kommunikationsmedel i olika miljöer, bör utbildningsanordnaren noga kartlägga vilka förkunskaper den enskilda invandraren har och vilken typ av svenskundervisning som bäst svarar mot den enskildes behov. Det är också viktigt att kartlägga eventuella hinder för språkinläring såsom t.ex. förekomst av dyslexi eller nedsatt hörsel”.

Att få godkänt på sfi:s standardiserade prov är i dag mer eller mindre en förutsättning för att arbetsförmedlingen ska registrera en invandrare som arbetssökande. Då en av målsättningarna inom arbetsmarknadspolitiken är att ge de utomnordiska medborgarna hög prioritet finns det ett problem då en stor andel av deltagarna som påbörjar sfi avslutar utbildningen utan att nå godkänd nivå.

Tittar man på Skolverkets siffror (Skolverket, 1999d) för dem som påbörjade sfi läsåret 1995/96 ser man att av de 17 300 elever som påbörjade sfi detta läsåret hade 46 procent avslutat utbildningen två år senare. Av dessa hade 79 procent nått målen för sfi. Knappt 44 procent av samtliga som påbörjade sfi 1994/95 gjorde studieavbrott av olika skäl innan kursen var avslutad och uppnådde därmed inte godkänd sfi-nivå. Drygt 10 procent av dem som påbörjat utbildningen 1995/96 fortsatte utbildningen läsåret 1998/99. Av samtliga som påbörjade sfi läsåret 1995/96 hade endast 37 procent nått målet för sfi inom en tvåårsperiod.

En utredning är tillsatt som ska se över sfi (se vidare kapitel 15).

12.1.7 Resultat

I IALS-rapporten gjord av Linköpings universitet om *Invandrades läs-, skriv- och räkneförmåga på svenska* har man bland annat undersökt invandrades egna uppfattningar om hur pass bra man läser och skriver på svenska och man har även undersökt deltagandefrekvens i sfi. I tabellredovisningen nedan motsvarar beteckningen P20 de invandrare som presterat bland de 20 procent sämsta resultaten 1995 bland de undersökta invandrarna. Den vars prestation hamnar inom intervallet 20,1–40 procent hamnar i gruppen P40, den som presterar inom 40,1–70 procent hamnar i P70 och de som presterar bland de 30 procent bästa resultaten hamnar i gruppen P100. Observera att tabellerna visar andel i procent ej antal.

Enligt 1995 års IALS-studie når hälften av samtliga invandrare i studien inte upp till en nivå som motsvarar årskurs 9 i den svenska grundskolan. Detta gäller för samtliga tre kartlagda läskategorierna (prose⁸, document⁹ och quantitative¹⁰ literacy). Hela 70–75 procent av de invandrare i studien som deltagit i sfi-undervisning når ej upp till den nivå som motsvarar grundskolans kravnivå i samtliga tre läskategorier.

Tabell 12.1 Invandrarnas tillfredsställelse med den egna förmågan att läsa och skriva svenska (prose literacy), procent

	Mycket nöjd	Ganska nöjd	Ganska missnöjd	Mycket missnöjd	Har ingen uppfattning	Totalt
P20	15	50	19	14	2	100
P40	37	52	6	4	1	100
P70	54	43	3	0	0	100
P100	58	41	1	0	0	100
Totalt	35	47	7	1	..	100

Källa: Myrberg M., 1999, *International Adult Literacy Survey – Invandrades läs-, skriv- och räkneförmåga på svenska*. Linköpings universitet.

Anmärkningsvärt när det gäller invandrades egna uppfattning om sin förmåga att skriva och läsa svenska är att två tredjedelar (65 procent) av dem som hamnade i P20 gruppen, dvs. de med sämst resultat i att läsa löpande text på svenska, ansåg att de var mycket eller ganska nöjda med den egna förmågan att läsa löpande text samt att hela 89 procent av P 40 gruppen var mycket eller ganska nöjda med den egna förmågan (se tabell 12.1).

⁸ Dvs. förmåga att läsa löpande text.

⁹ Dvs. förmåga att tolka och använda diagram, kartor, blanketter osv.

¹⁰ Dvs. förmåga att genomföra beräkningar utifrån underlag i texter och dokument.

Av deltagarna i P20 gruppen och P40 gruppen hade 68 procent respektive 64 procent deltagit i sfi-undervisning, se tabell 12.2.

Tabell 12.2 Deltagande i sfi bland invandrare i olika läsförståelsekategorier (prose literacy), procent

Läsförståelsekategori (prose literacy)	Deltagit i sfi- undervisning	Ej deltagit i sfi- undervisning
P20	68	31
P40	64	35
P70	46	52
P100	34	66

Källa: Myrberg M., 1999, *International Adult Literacy Survey – Invandrades läs-, skriv- och räkneförmåga på svenska*. Linköpings universitet.

Då sfi-utbildningen riktar sig till de invandrare med sämst förmåga i svenskakunskaper är det inte så förvånande att P20 gruppen har störst deltagarprocent bland de fyra grupperna. Det som dock är anmärkningsvärt är att nästan en tredjedel av invandrarna i denna grupp *inte* deltagit i sfi-undervisning. En förklaring till att gruppen P100 har lägst deltagarfrekvens i sfi samtidigt som de har de bästa testresultaten kan vara att gruppen innefattar invandrare med lång utbildningsbakgrund och personer som har bott i Sverige 20–30 år.

Att utomeuropeiska invandrare, vid en jämförelse med andra invandrare, besitter den sämsta läsförståelsen i svenska framkommer också i IALS-studien (se tabell 12.3). Det hänger troligtvis ihop med utbildningsbakgrund och språkligt avstånd till modersmålet.

Tabell 12.3 Läsförståelse bland invandrare från olika ursprungsregioner, (document), procent

	P20	P40	P70	P100	Summa
Norden	24	22	36	18	100
Europa	44	20	21	15	100
Övriga länder	56	17	18	9	100

Källa: Myrberg M., 1999, *International Adult Literacy Survey – Invandrades läs-, skriv- och räkneförmåga på svenska*. Linköpings universitet.

I rapporten konstateras även att läs- och skrivförmåga har en tydlig koppling till invandrades chanser på arbetsmarknaden. Detta gäller även för invandrare med en given högsta utbildning. Även i vuxenutbildningsdeltagande bland invandrare är bristande läs- och skrivförmåga tydligt relaterat där invandrare i allmänhet deltar i mindre utsträckning än befolkningen i stort.

I gruppen invandrare med mycket god läs- och skrivförmåga ligger emellertid utbildningsdeltagandet på samma nivå som för svenskfödda med motsvarande läs- och skrivförmåga. För gruppen P70 är det 20 procent större sannolikhet att svenskfödda deltar i utbildning och för P40 är det 15 procent större sannolikhet. Svenskfödda i gruppen som endast klarar de mest elementära läs- och skrivuppgifterna har dock 60 procent större chans att delta i vuxenutbildning än invandrare i motsvarande kategori. Den grupp som alltså deltar minst i utbildning är den med de sämsta resultaten i läs- och skrivförmåga.

12.1.8 Satsningar på ökat deltagande

Regeringen anvisade i februari 2000 knappt 6 miljoner kronor till projekt som syftar till att nå korttidsutbildade, särskilt invandrare, och motivera dem att börja studera. Projekten ska genomföras inom den grundläggande vuxenutbildningen i Botkyrka och Malmö.

Satsningen, som är en engångsåtgärd, syftar till att intensifiera den uppsökande verksamheten och fördjupa vägledningen. På detta sätt ska former och modeller utvecklas för att rekrytera kortutbildade till individuellt anpassad utbildning.

Målgrupper är nyanlända invandrare med kort utbildning t.ex. utomnordiska kvinnor i åldern 35–50 år. Projekten genomförs i samverkan med bl.a. arbetsförmedlingen, försäkringskassan och socialtjänsten samt lokala föreningar och nätverk.

Båda projekten ska utvärderas och under 2002 rapporteras till Utbildningsdepartementet efter projekttidens slut.

I den s.k. Storstadspropositionen (prop. 1997/98:165) framgår att den nationella storstadspolitiken bl.a. syftar till att bryta den sociala och etniska segregationen i regionerna och att verka för jämlika levnadsvillkor för storstädernas alla invånare oavsett ursprung och kön. Ytterligare en utgångspunkt för den nationella politiken är att större kraft måste läggas på att främja en god utveckling i storstädernas utsatta bostadsområden, för att på detta sätt motverka de sociala klyftorna i storstadsregionerna.

Utifrån denna proposition har bl.a. följande utbildningsinsatser initierats.

Tjugo miljoner kronor har anvisats för vart och ett av åren 1999, 2000 och 2001 för särskilda insatser för arbetslösa invandrare och sfi-studerande, främst för extra personalresurser i kommunerna i samband med anskaffning av praktikplatser. I huvudsak fördelas medlen inom ramen för utvecklingsavtalen, men andra kommuner kan också komma i

fråga. Andelen arbetslösa invandrare inom kommunen ska vara en av stödets fördelningsfaktorer.

Det nationella centret för sfi och svenska som andraspråk vid Lärarhögskolan i Stockholm har fått i uppdrag att i samverkan med Svenska Kommunförbundet utveckla IT-baserade läromedel för svenska som andraspråk och för sfi.

12 .2 Kvinnor och män i vuxenutbildningen

När det gäller fördelningen mellan män och kvinnor i vuxenutbildningen kan även hänvisas till kapitel 6, som behandlar den kvantitativa utvecklingen och kapitel 10 om studiefinansieringen. I detta avsnitt ska vi komplettera bilden med mer statistikredovisning och rapportresultat från bl.a. Skolverket, Institutet för regional analys, Inregia AB samt från de forskare som utvärderar Kunskapslyftet från olika synvinklar.

12 .2 .1 Kvantitativ redovisning

En tydlig bild av det könsbundna studievalet ges i Skolverkets delrapport nr 5 över den gymnasial kommunala vuxenutbildningen (Skolverket, 1999). Tabell 12.4 visar att traditionella könsbundna kursval har en stor påverkan. Det är betydligt större andel av männen som väljer datakurser och betydligt större andel av kvinnorna som väljer omvårdnadskurser.

Tabell 12.4 Könsfördelning av heltidsplatserna för data- och omvårdnadskurser, gymnasial kommunal vuxenutbildning, våren 1999, procent

Kategori	Andel av männen	Andel av kvinnorna
Datakurser	23	13
Omvårdnadskurser	3	18

Källa: Skolverket, 1999, *Två år med Kunskapslyftet i den kommunala vuxenutbildningen, Våren 1999*, Delrapport 5, Dnr 97:1646.

Tyvärr är det ur Skolverkets rapporter svårt att avgöra hur utvecklingen sett ut över tiden eftersom redovisningen inte följt samma linjer under den aktuella perioden. Dock finns det inget i materialet som antyder att de traditionella könsbundna kursvalen skulle minska i betydelse över tiden.

Ur rapporten *Resultat av Kunskapslyftets första 18 månader* (Inregia AB, 2000) som översiktligt presenteras i kapitel 7 kan man hämta mer information om skillnader mellan män och kvinnor när det gäller t.ex. andel genomförd verksamhetspoäng respektive avbrottsfrekvens. Rapporten koncentrerar sig på kommunjämförelser de tre första halvåren med Kunskapslyftet – hösten 1997 till och med hösten 1998.

Det visar sig att kvinnorna i genomsnitt påbörjade och avklarade 72 procent av utbildningen mätt i verksamhetspoäng. Männen påbörjade och avklarade följaktligen 28 procent. Skillnaderna mellan kommunerna är mycket stora, se tabell 12.5. Störst andel av verksamhetspoängen som avklarats av kvinnor redovisades i Laxå. Minst andel av verksamhetspoängen som avklarades av kvinnor redovisades i Åsele. För män blir förhållandet det omvända.

Tabell 12.5 Andel av verksamhetspoängen som avklarades av kvinnor, kommuner med störst andel respektive minst andel, procent

Kommun	Störst andel	Kommun	Minst andel
Laxå	86	Åsele	56
Smedjebacken	85	Tidaholm	59
Munkfors	85	Stockholm	59
Ydre	85	Härnösand	59
Älvkarleby	84	Umeå	60

Källa: Inregia AB, 2000, *Resultat av Kunskapslyftets första 18 månader*, Stockholm.

Skillnaderna mellan Laxå och Åsele i andel kvinnor inom gymnasial kommunal vuxenutbildning är alltså tämligen stor. Detta trots att andelen kvinnor i befolkningen i åldrarna 20–55 år inte skiljer sig nämnvärt åt.

När det gäller könsfördelning inom kurs- och studieavbrotten visar det sig att kvinnor i genomsnitt har en något lägre avbrottsfrekvens än genomsnittet medan männens avbrottsfrekvens är något högre än genomsnittet, se tabell 12.6.

I genomsnitt avbröt 11 procent av kvinnorna sina studier, motsvarande för männen var 13 procent. Även här är variationerna inom kommunerna stora.

Medan drygt var tredje man avbröt samtliga sina studier i Salems kommun fanns det vissa kommuner där inga deltagare alls avbröt studierna. I Salem var även avbrottsfrekvensen för kvinnor hög – var fjärde kvinna avbröt samtliga sina studier. Även Gagnef och Ödeshög redovisar höga avbrottsfrekvenser för kvinnor. En del av skillnaderna i avbrottsfrekvens kan dock förklaras med kommunernas skilda redovisningsprinciper vad avser avbrott.

Tabell 12.6 Andel av manliga och kvinnliga elever som avbrutit samtliga sina studier, kommuner med störst respektive minst andel, procent

Kommun	Störst andel	Kommun	Minst andel
Män			
Salem	35	Ånge	0
Dals-Ed	33	Arvidsjaur	1
Markaryd	29	Överkalix	1
Gagnef	27	Bräcke	2
Kinda	26	Älvdalen	3
Kvinnor			
Gagnef	24	Ånge	0
Salem	24	Arjeplog	1
Ödeshög	23	Filipstad	1
Ale	21	Överkalix	2
Österåker	21	Lessebo	2

Källa: Inregia AB, 2000, *Resultat av Kunskapslyftets första 18 månader*, Stockholm.

Forskarna i Umeå, Roger Axelsson och Olle Westerlund, har i sina undersökningar, som hittills fokuserat på arbetsmarknads- och inkomstförhållanden före utbildning, visat på följande fördelningar bland deltagarna 1997 och 1998 (Axelsson & Westerlund, 2000).

En påtaglig skillnad i könsfördelningen finns mellan å ena sidan deltagare i kommunal vuxenutbildning och å andra sidan jämförelsegrupperna i form av arbetslösa och deltagare i arbetsmarknads-

utbildning. Inom jämförelsegrupperna var könsfördelningen betydligt jämnare. Andelen kvinnor ligger här genomgående strax under hälften, se tabell 12.7

Andelen kvinnor med det särskilda utbildningsbidraget UBS var 6 till 12 procentenheter högre jämfört med motsvarande andel för de kvinnor som inte uppbar UBS.

Högsta andelen kvinnor fanns inom den ordinarie basorganisationen och där deltagarna uppbar UBS. Lägsta andelen kvinnor hösten 1997 noteras för de studerande inom gymnasialt Kunskapslyft och där deltagarna inte uppbar UBS. Kategorin med lägst andel kvinnor hösten 1998 var studerande inom den ordinarie basorganisationen utan UBS. Förändringarna mellan hösten 1997 och hösten 1998 är relativt små.

Tabell 12.7 Studerande i kommunal vuxenutbildning och jämförelsegrupper, höstterminerna 1997 och 1998, procentuell fördelning efter kön och UBS

	1997		1998	
	Antal	Kvinnor, %	Antal	Kvinnor, %
Komvux totalt	222 200	66,4	253 500	67,2
KL, gy (ej UBS)	73 000	64,0	88 000	64,3
KL, gy (UBS)	43 100	72,1	59 300	74,3
KL, gr (ej UBS)	9 400	64,9	9 500	64,7
KL, gr (UBS)	4 200	70,5	4 600	69,9
Ord basorg. (ej UBS)	83 900	64,8	81 600	64,2
Ord basorg. (UBS)	8 700	73,5	10 500	75,9
Arbetslösa	283 600	47,2	222 500	46,6
AMU	32 200	47,0	40 200	48,2

Amn: Avrundade antalsiffror

Källa: Axelsson & Westerlund, 2000, *Två år med Kunskapslyftet*, Arbetsmarknads- och inkomstförhållanden före utbildning, deltagare höstterminerna 1997 och 1998 samt jämförelsegrupper. Under tryckning.

Skillnader mellan könen framkommer även vid jämförelser av inskrivningstider vid arbetsförmedlingen. Tabell 12.8 visar att män nästan genomgående hade något längre inskrivningstider än kvinnor även om fördelningen inom den kommunala vuxenutbildningen totalt sett är relativt jämn.

Längst genomsnittlig inskrivningstid under 1996 hade de män som under hösten 1997 deltog i grundläggande vuxenutbildning inom Kun-

skapslyftet och uppbar UBS. Bland kvinnorna noterade samma grupp den längsta inskrivningstiden.

Genomgående har deltagare i kommunal vuxenutbildning färre antal inskrivningsdagar än jämförelsegrupperna. De arbetslösa hade inom respektive kön i stort sett lika långa genomsnittliga inskrivningstider de båda åren. Den genomsnittligt längsta inskrivningstiden året före hade deltagarna i arbetsmarknadsutbildning. Kvinnorna hade i båda årgångarna något kortare inskrivningstider.

Tabell 12.8 Antal inskrivningsdagar under 1996 för deltagare i kommunal vuxenutbildning 1997, respektive under 1997 för deltagare 1998, inklusive jämförelsegrupper

	1997		1998	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Komvux totalt	182	183	172	172
KL, gy (ej UBS)	174	179	166	170
KL, gy (UBS)	229	247	206	218
KL, gr (ej UBS)	186	213	169	206
KL, gr (UBS)	249	270	260	259
Ord. basorg. (ej UBS)	145	142	140	132
Ord. basorg. (UBS)	222	240	197	205
Arbetslösa	214	227	212	226
AMU	254	264	244	249

Källa: Axelsson & Westerlund, 2000, *Två år med Kunskapslyftet*, Arbetsmarknads- och inkomstförhållanden före utbildning, deltagare höstterminerna 1997 och 1998 samt jämförelsegrupper. Under tryckning.

Forskarna vid Göteborgs universitet, Rolf Lander och Monica Larson, visar i sin rapport *Val av vuxenstudier och erfarenheter efter ett år* (Lander & Larson, 1999b) att det finns en del skillnader mellan könen t.ex. när det gäller rekrytering och attityder till lärandet.

Göteborgsforskarna lyfter sammantaget fram tre gemensamma viktiga betingelser för om man valt att delta i Kunskapslyftet med UBS eller inte: Den studieutmaning man känt, erfarenheten av arbetslöshet samt om individen är en man eller kvinna. När det gäller rekryteringen till Kunskapslyftet bland dem som fått det särskilda utbildningsbidraget, UBS, dominerar kvinnor starkt. Särskilt framstår vården och omsorgen som UBS-deltagandets stora rekryteringskälla för kvinnorna inom den kommunala vuxenutbildningen. Hälften av kvinnorna kommer från vård/omsorg mot ca en tredjedel inom den övriga befolkningen. Kvinnornas inom vård och omsorg stora efterfrågan på Kunskapslyftet

verkar också ha påverkat männen inom samma näringsgren, där betydligt fler män har rekryterats än genomsnittligt.

Likaså visar enkätsvar att inställningen till lärandet skiljer sig en del mellan könen. Kvinnorna är mer positiva till det s.k. utvidgade lärandet än vad männen är. Här definieras det utvidgade lärandet som att kunna förstå saker och kunna se dem på ett nytt sätt. Den andra synen på lärandet det s.k. avgränsade lärandet avser att säkert komma ihåg saker, att skaffa sig säker information och att kunna använda den inlärd informationen.

Skolverkets rapport, *Lyft eller bredd?*, har även studerat olika könskillnader avseende rapportens huvudfokus – andelen som gör ett s.k. utbildnings nivålyft i och med sina studier i kommunal vuxenutbildning (Skolverket, 2000c). Nivålyft innebär här att man med studierna i den kommunala vuxenutbildningen höjer sin högsta utbildningsnivå från t.ex. tvåårig till treårig gymnasienivå.

Det visar sig att kvinnorna i högre utsträckning än männen med samma bakgrund, studerade i sådan omfattning att de gjorde ett nivålyft. Skillnaden mellan könen är ca 10 procentenheter för födda i Sverige, medan skillnaden för utrikes födda är marginell. Uppdelat på åldersgrupper är skillnaden mellan könen störst i åldern 20–24 och 40–44 år. Den enda åldersgrupp där männen står för en större andel utbildningsnivålyft är gruppen över 55 år.

Uppdelat på deltagarnas tidigare utbildningsnivå framkommer vissa mer detaljerade uppgifter.

Som utbildningsnivå räknades i denna rapport även ett års gymnasieutbildning. Nästan 22 000 elever inplacerades på denna utbildningsnivå och av dessa var tre fjärdedelar kvinnor. Här visar det sig att det fanns betydande skillnaderna mellan könen,. Knappt 60 procent av kvinnorna i denna grupp gjorde ett lyft medan drygt 45 procent av männen gjorde det. Totalt sett var det denna grupp, med ett års gymnasieutbildning som gjorde flest nivålyft av alla.

I gruppen med tvåårig gymnasienivå ingick 120 000 personer varav två tredjedelar var kvinnor. Här studerade drygt var tredje kvinna och knappt var fjärde man i sådan omfattning att ett utbildningsnivålyft kom till stånd. Kvinnorna i åldrarna 20–29 år redovisade särskilt höga andelar nivålyft, mer än 40 procent.

12 .2 .2 Regeringens prioriteringar och exempel på några insatser

Ända sedan Kunskapslyftet startade hösten 1997 har särskilda pengar utgått till fackliga organisationer i syfte att stödja rekrytering av prioriterade målgrupper till vuxenutbildning. Särskilt har kortutbildade män visat sig vara tämligen svåra att motivera till vuxenutbildning varför rekryteringsinsatserna bl.a. har riktat sig mot denna grupp.

I kommunerna görs också insatser av olika slag för att öka rekryteringen av bl.a. kortutbildade män. Enligt budgetpropositionen hösten 1999 ska Skolverket redovisa vilka åtgärder som vidtagits i kommunerna för att nå prioriterade målgrupper.

Regeringen skriver också att den finner det bekymmersamt att andelen män inom kommunal vuxenutbildning är fortsatt låg trots satsningarna från kommunerna för att öka männens deltagande. Regeringen anser det angeläget att Skolverket i det utvecklingsarbetet inom Kunskapslyftet och i kontakterna med kommunerna även i fortsättningen prioriterar insatser som kan bidra till att bryta de könsbundna utbildningsvalen i vuxenutbildningen och insatser för att öka rekryteringen av kortutbildade män.

Regeringen poängterar också att ett viktigt mål inom vuxenutbildningen är att bryta den könssegregerade arbetsmarknaden. Skolverket ska därvidlag öka sin uppföljning och utvärdering av hur jämställdhetsperspektivet implementeras i undervisningen och av hur undervisningen läggs upp för att både kvinnors och mäns villkor och förutsättningar beaktas. Här handlar det om projektet "Fler män i vuxenutbildningen" där Skolverket och Ams samarbetar med 10 utvalda kommuner och arbetsförmedlingar. Vissa kommuner har dock kommit igång sent med arbetet varför både uppföljning och beslut om fortsättning dröjer.

Skolverket anger i sin Utvecklingsplan att man avser att följa kommunernas arbete med rekrytering och prioritering av målgrupper. Skolverket planerar också att göra mer inom området rekrytering (Skolverket, 1999k).

Skolverket arbetar även i form av dialog med kommunerna om rekryteringen av de s.k. svårrekryterade grupperna och en sammanställning av insamlade erfarenheter planeras.

Samverkan mellan Skolverket och arbetsförmedlingen tar sig också uttryck i att man fortsätter att arbeta med vägledningsseminarier under året. Där har insatser för att nå kortutbildade män varit ett av de prioriterade områdena.

12.3 Sammanfattande diskussion

De rapporter och de uppgifter som kommit Kunskapslyftskommittén till del visar att det fortfarande finns mycket att göra både för att få in

större grupper av personer med invandrabakgrund och för att i ökad utsträckning locka vissa grupper av män till vuxenutbildning.

Inte minst är det en lång bit kvar innan t.ex. svenska för invandrare leder till tillräckliga resultat. Om inte en större andel av gruppen personer med invandrabakgrund klarar minst godkänd sfi-nivå kommer avståndet till bl.a. utbildning och deltagande i samhällslivet att öka vilket på sikt är en oroande utveckling. Kunskapslyftskommittén ser allvarligt på utvecklingen hittills och menar att resultaten måste förbättras.

På Statskontoret pågår nu det av regeringen initierade arbetet med att analysera möjligheten att förbättra sfi-undervisningen och utreda behovet av att lägga in utbildningen i svenska för invandrare i kommunal vuxenutbildning. Statskontoret ska vara klar med sin rapport den 15 juni 2000. Här förväntar sig Kunskapslyftskommittén att den pågående utredningen om sfi leder fram till förslag som gör sfi-undervisningen effektivare och ännu tydligare inriktad på att integrera invandrarna i det svenska samhället.

Kunskapslyftskommittén delar regeringens uppfattning att det är angeläget att Skolverket i utvecklingsarbetet inom Kunskapslyftet och i kontakterna med kommunerna även i fortsättningen prioriterar insatser som kan bidra till att bryta de könsbundna utbildningsvalen i vuxenutbildningen och insatser för att öka rekryteringen av kortutbildade män.

Kunskapslyftskommittén menar sammantaget att de insatser som görs på många sätt är positiva och kommer att leda till önskat resultat, men att det krävs stora satsningar på bl.a. rekrytering och vägledning för att få in önskade grupper i utbildning.

13 Studerande med funktionshinder

13.1 Tilläggsuppdraget

Kunskapslyftskommittén fick genom beslut vid regeringssammanträde den 18 september 1997 tilläggsdirektiv (dir. 1997:104) att utreda situationen för studerande med funktionshinder inom alla former av vuxenutbildning. Uppdraget innebär att Kunskapslyftskommittén ska

- kartlägga och analysera de hinder som finns för studerande med funktionshinder i vuxenutbildningen
- kartlägga och analysera omfattningen av de samlade resurser som stat, kommun och landsting anvisar för att möjliggöra för studerande med funktionshinder att delta i vuxenutbildningen
- belysa vilka svårigheter studerande med funktionshinder möter när det gäller finansieringen av extrakostnader för bostadsanpassning, omvårdnad m.m. under utbildning på folkhögskola
- kartlägga och analysera ansvarsfördelningen mellan stat, kommun, landsting och den enskilde vad gäller utbildning för funktionshindrade vuxenstuderande och omvårdnad i anslutning till utbildningen
- analysera om det finns skillnader ur ett könsperspektiv för studerande med funktionshinder inom vuxenutbildningen
- analysera vilka åtgärder som kan ge studerande med funktionshinder möjligheter att studera på villkor som är likvärdiga med övriga vuxenstuderandes.

Om analysen visar att det finns ett behov av åtgärder, ska kommittén lämna förslag på sådana. Kommitténs arbete ska vara inriktat på att åstadkomma en effektivare användning av de resurser som redan i dag anvisas för människor med funktionshinder. De förslag som Kunskapslyftskommittén lämnar får inte leda till kostnadsökningar för staten eller kommunerna (dir. 1997:104).

13.1.1 Frågor rörande studerande med funktionshinder i detta betänkande

Kommitténs uppdrag består i stora delar av att kartlägga ansvarsfördelning, omfattningen av särskilda resurser och vilka hinder som finns för studerande med funktionshinder inom vuxenutbildningen. Huvuddelen av detta kartläggningsarbete redovisades i Kunskapslyftskommitténs förra betänkande, SOU 1999:39 *”Vuxenutbildning för alla? — Andra året med Kunskapslyftet”*. Kartläggningsarbetet inriktades i huvudsak mot att beskriva ansvarsfördelningen för olika stödinsatser mellan stat, kommun, landsting och den enskilde samt en beskrivning av förutsättningarna för studier inom den kommunala vuxenutbildningen och folkhögskolan. I detta betänkande redovisas en motsvarande kartläggning av förutsättningarna för studier inom arbetsmarknadsutbildningen (kapitel 6 och 11) och inom studieförbunden verksamhet (kapitel 13) för studerande med funktionshinder.

Slutbetänkandet i övrigt, vad gäller studerande med funktionshinder, inriktas framförallt på uppgiften att analysera och redovisa förslag på vilka åtgärder som kan ge studerande med funktionshinder möjligheter att studera på villkor som är likvärdiga med övriga vuxenstuderandes.

Kunskapslyftskommitténs vision av hur framtidens vuxenutbildning bör formeras redovisas i kapitel 5. Denna vision inbegriper att vuxna med olika funktionsnedsättningar ska ha möjligheter att studera på villkor som är likvärdiga med övriga vuxenstuderandes och att de handikappolitiska målen har uppnåtts inom vuxenutbildningen. I kapitel 6-8 ges en bakgrundsbeskrivning av utgångsläget inom vuxenutbildningen. I de där på följande kapitlen redovisas förslag på insatser som kommittén bedömer kommer att krävas för att vuxenutbildningen ska utvecklas i enlighet med kommitténs syn på behovet av en framtida vuxenutbildning.

Kunskapslyftskommitténs utgångspunkt när det gäller frågor som rör studerande med funktionshinder är att dessa ska regleras och finansieras inom ramen för samma system som gäller för samtliga vuxenstuderande. De förslag som kommittén för fram och som har betydelse för funktionshindrades situation i vuxenutbildningen, är i allmänhet av principiell natur och hänger samman med kommitténs huvuduppgift att komma med förslag om hur vuxenutbildningssystemet i Sverige långsiktigt ska utvecklas. Uppdraget rörande studerande med funktionshinder bör ses i detta helhetsperspektiv, och inte betraktas som en del för sig.

En naturlig följd av detta är att kommitténs iakttagelser, analyser och förslag som avser studerande med funktionshinder i vissa avseenden

presenteras i betänkandets kapitel som berör vuxenutbildningens olika delar i stort.

I detta kapitel redovisas iakttagelser och förslag som avser frågor som rör studerande med funktionshinder och som inte har någon direkt motsvarighet i kommitténs övriga arbete. Dessutom redovisas Kunskapslyftskommitténs övergripande slutsatser av arbetet med att kartlägga och analysera de hinder som finns för studerande med funktionshinder i vuxenutbildningen. Kapitlet är disponerat på ett sådant sätt att kommitténs beskrivning av problem som är gemensamma för studerande med funktionshinder inom vuxenutbildningens olika delar redovisas i avsnitt 13.2 och problem som är specifika för olika utbildningsformer redovisas i avsnitt 13.3 medan samtliga slutsatser och förslag redovisas i avsnitt 13.4. I avsnitt 13.5 ges en sammanfattning av uppdraget att utreda situationen för studerande med funktionshinder inom alla former av vuxenutbildning.

13 .1 .2 Mål för den svenska handikappolitiken

Målet för den svenska handikappolitiken beskrivs i Regeringens skrivelse om handikappolitik (skr. 1996/97:120). Principerna om full delaktighet, jämlikhet i levnadsvillkor, självbestämmande och tillgänglighet är de grundstenar på vilka den svenska handikappolitiken vilar. Utgångspunkten är alla människors lika värde och lika rätt. Insikten om att människor har olika funktionsförmåga ska ligga till grund för samhällsplaneringen. Resurserna måste användas så att alla individer så långt det är möjligt ges lika förutsättningar att delta i samhällslivet. De övergripande mål som anges för handikappolitiken är

- 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 sig ett värdigt liv i gemenskap med andra
- att främja internationellt samarbete på handikappområdet.

Politiken inom handikappområdet bygger på en samlad strategi där huvudriktningen är att ge myndigheter, landsting, kommuner, organisationer m.fl. förutsättningar att utveckla tillgängligheten i vid bemärkelse inom olika samhällssektorer och verksamheter. Personer med funktionshinder ska därigenom så långt möjligt kunna delta i samhällslivet på motsvarande sätt som de som inte har något funktionshinder.

Översatta till utbildningssektorn innebär de handikappolitiska målen att utbildning bör utformas så att studerande med funktionshinder kan delta i den ordinarie undervisningen. Studerande med funktionshinder har rätt till en utbildning som är likvärdig och av samma kvalitet som övriga deltagares.

De handikappolitiska reformer som har genomförts under senare år har, enligt regeringens skrivelse, i hög grad inriktats på att förbättra det individuella stödet till personer med funktionshinder. Insatserna har självfallet stor betydelse för dem som får del av dessa. Ibland har sådana insatser fått kompensera brister i den generella utformningen av samhället och samhällsplaneringen. Den handikappolitiska reform som trädde i kraft den 1 januari 1994 syftar till att personer med funktionshinder ska ha samma rätt till valfrihet, integritet och delaktighet som andra personer. Genom Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och Lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS) förbättrades det individuella stödet till personer med stora funktionshinder.

I regeringens skrivelse anges att åtgärder inom handikappområdet i framtiden i större utsträckning ska "inriktas på att åstadkomma bättre tillgänglighet i verksamheter och miljöer". Det gäller den fysiska tillgängligheten, dvs. utemiljöer, kollektivtrafik, anpassade bostäder m.m., men också tillgång till tolk, information, service och andra insatser som krävs för att personer med funktionshinder ska kunna delta i samhällslivet på samma villkor som andra.

13.1.3 Internationella överenskommelser

De svenska handikappolitiska målen överensstämmer i stort med innehållet i FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet och med den resolution om lika möjligheter för människor med funktionshinder, som utfärdats av EU:s ministerråd (Resolution 97/C 12/01). Genom att ställa sig bakom dessa dokument har Sverige tagit på sig ett moraliskt och politiskt ansvar för att anpassa samhället till människor med funktionsnedsättningar.

Under avsnittet om utbildning i FN:s standardregler anges att staterna bör erkänna principen om lika möjligheter till utbildning på grundskole-, gymnasie- och högskolenivå för barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder. Den övergripande målsättningen för utbildningen bör vara att den sker inom ramen för de ordinarie utbildningsvägarna. För att möjliggöra detta bör skolsystemen, enligt standardreglerna, tillåta

flexibilitet, utbyggnad och anpassning av läroplanen. Undervisning ska kunna erbjudas nära hemmet. Specialundervisning kan övervägas när det ordinarie undervisningssystemet inte kan tillgodose behovet av undervisning för alla människor. Målet bör dock vara att stegvis integrera specialundervisningen i den vanliga undervisningen.

FN:s standardregler anger vidare att utbildning i det ordinarie skolväsendet förutsätter att det finns teckenspråkstolkar och annat lämpligt stöd. Det bör finnas rutiner för lämpligt stöd och lämplig hjälp som gör utbildningen mer tillgänglig och tillfredsställer de behov som människor med funktionshinder har. Staterna bör också se till att det finns undervisningsmaterial av god kvalitet samt fortlöpande utbildning av lärare och stödlärare.

Särskild uppmärksamhet bör enligt standardreglerna riktas på mycket små barn med funktionshinder, förskolebarn och vuxna, särskilt kvinnor, med funktionshinder.

Under avsnittet om arbete i FN:s standardregler anges att staterna bör erkänna principen att förutsättningar ska skapas för människor med funktionsnedsättning att utnyttja sina mänskliga rättigheter, särskilt rätten till arbete. Åtgärder bör vidtas så att människor med funktionsnedsättning kan delta i träning och yrkesutbildning inom den privata och informella sektorn.

På den internationella konferensen om specialundervisning som arrangerades av Unesco och Spaniens regering 1994 antogs den så kallade Salamanca-deklarationen om principer, inriktning och praxis vid undervisning av elever i behov av särskilt stöd (Svenska Unescorådet, 1996). I deklarationen som antogs av representanter för 92 regeringar, däribland den svenska, och 25 internationella organisationer erkänns "nödvändigheten och angelägenheten av att tillhandahålla undervisning för barn, ungdomar och vuxna med särskilda behov inom det ordinarie undervisningsväsendet". Under konferensen antogs även en handlingsram för specialpedagogiska åtgärder. Syftet med handlingsramen är att ge regeringar, internationella organisationer och andra organ vägledning och underlag för planering av åtgärder i samband med genomförandet av Salamanca-deklarationen.

FN:s standardregler och Salamanca-deklarationen utgår från de internationella överenskommelserna om mänskliga rättigheter. De internationella dokumentens regler och rekommendationer berör en rad faktorer inom olika områden, exempelvis utbildningens organisation, läromedel, hjälpmedel, studiefinansiering, lagstiftning och utvärdering, som har direkt eller indirekt betydelse för möjligheten för människor med funktionshinder att delta i vuxenutbildning på lika villkor.

13.1.4 Utgångspunkter för kommitténs arbete

Det ligger i kommitténs uppdrag att analysera och föreslå vilka åtgärder som kan ge studerande med funktionshinder möjligheter att studera på villkor som är likvärdiga med övriga vuxenstuderandes. Kommitténs arbete baseras på de utbildnings- och handikappolitiska mål som riksdagen formulerat och de internationella överenskommelser som Sverige ställt sig bakom. Utgångspunkten är att

- människor med funktionshinder ska ha lika möjligheter och samma rätt till en högkvalitativ utbildning som övriga medborgare,
- en funktionsnedsättning inte ska leda till högre kostnader för den studerande vad avser deltagandet i vuxenutbildningen jämfört med övriga studerande,
- den studerandes intresse och inte utbildningsform eller tillgång till särskilt stöd ska styra den studerandes val av utbildning,
- respektive utbildningsanordnare bör bära det övergripande ansvaret för att den egna verksamheten genomförs på ett sådant sätt att studerande med funktionshinder ges goda förutsättningar att delta i utbildningen samt att
- staten bör ta ett nationellt ansvar för att utbildningssystemet med tillhörande stödfunktioner organiseras och regleras på ett sådant sätt att goda förutsättningar skapas för studerande med funktionshinder.

En av grundprinciperna i den offentliga handikappolitiken är ansvars- och finansieringsprincipen. Den innebär förenklat att varje sektor i samhället ska utforma och bedriva sin verksamhet så att den blir tillgänglig för alla medborgare, även personer med funktionshinder. Om en verksamhet behöver anpassas i något avseende för att i vid bemärkelse bli tillgänglig, ska den aktuella anpassningsåtgärden vidtas och finansieras inom ramen för den ordinarie verksamheten. I ett nationellt perspektiv innebär detta att de medel som det offentliga avsätter till utbildning även ska täcka kostnader som uppstår för att anpassa verksamheten till de särskilda behov som studerande med funktionshinder kan ha.

För att genomföra vissa av de förslag som kommittén framför krävs att mer resurser jämfört med idag går till studerande med funktionshinder. I kommitténs direktiv för uppdraget att utreda situationen för studerande med funktionshinder anges att de förslag kommittén lämnar inte får leda till kostnadsökningar för staten eller kommunerna. Kommittén har ett klart utbildningspolitiskt uppdrag och det är därför naturligt att de förslag som kommittén för fram finansieras genom att en större andel av de medel som riksdagen avsätter till utbildning för vuxna går till

studerande med funktionshinder. Detta är ett sätt att öka kvaliteten inom vuxenutbildningen. För att upprätthålla volymen av den totala vuxenutbildningen krävs att ytterligare medel tillförs vuxenutbildningsområdet.

13.1.5 Genomförande av handikappuppdraget

En viktig del i Kunskapslyftskommitténs arbete med att utreda situationen för studerande med funktionshinder i vuxenutbildningen har varit kontakten med handikapprörelsen. I början av 1998 samlade kommittén ett stort antal av handikapprörelsens intresseorganisationer till ett inledande möte. Kontakten med handikapprörelsen har därefter fortsatt och till viss del intensifierats. Under 1999 genomfördes ett seminarium om resultaten från Kunskapslyftskommitténs delbetänkade och inriktningen av det fortsatta arbetet med att utreda situationen för vuxenstuderande med funktionshinder tillsammans med företrädare för handikapporganisationerna.

För att få en tydlig bild av situationen för studerande med funktionshinder, har kontakterna med berörda myndigheter varit betydelsefulla. Kommittén har också haft underhandskontakter med utredningar inom närliggande områden.

I sina undersökningar av vuxenutbildningen har kommittén genomfört strukturerade intervjuer med personal inom kommunal vuxenutbildning i 38 kommuner samt gjort en enkätundersökning riktad till samtliga folkhögskolor i landet. Kunskapslyftskommittén och dess sekretariat har även besökt kommuner, folkhögskolor, andra utbildningsanordnare samt olika myndigheter. Kommittén har därmed på plats kunnat göra egna iakttagelser och ta del av erfarenheter och synpunkter från både personal och studerande. Detta har gett kommittén en nära och verklighetsförankrad bild av situationen för studerande med funktionshinder inom vuxenutbildningen.

13.1.6 Definitioner och avgränsningar

Studering med funktionshinder

I direktiven anges att kommittén ska utreda situationen för studerande med funktionshinder inom alla former av vuxenutbildning. Funktionshinder är inget entydigt begrepp som tydligt pekar ut en avgränsad grupp människor. Begreppen funktionshinder och funktionshindrad förknippas med handikappbegreppet. Innebörden av begreppen handikapp och handikappad har förändrats sedan de började användas i socialpolitiska sammanhang. Till en början betraktades handikapp som en egenskap hos individen dvs. som en svaghet eller som en begränsning av en förmåga. Under 1960- och 1970-talet började man frångå uppfattningen om att ett handikapp var knutet till individen till förmån för det så kallade *miljörelaterade handikappbegreppet*. Det senare går ut på att handikapp inte är en egenskap hos en person med en skada eller sjukdom. Handikapp ska istället ses som ett förhållande mellan skadan eller sjukdomen och personens omgivning (SOU 1990:19). I slutet på 1970-talet blir den miljörelaterade handikappsynen officiellt erkänd i Sverige (prop. 1979/80:1). Innebörden i begreppet har dock förändrats sedan dess.

Världshälsoorganisationen (WHO) presenterade 1980 en första definition av det miljörelaterade handikappbegreppet där en åtskillnad görs mellan termerna funktionsbegränsning, funktionsnedsättning och handikapp. Innebörden är i korthet att en funktionsbegränsning är en faktisk skada, sjukdom eller annan störning i fysisk eller psykisk bemärkelse hos en person. Funktionsnedsättning är den begränsning av en individs funktionsförmåga som är följden av en funktionsbegränsning. Handikapp är de negativa följderna av en funktionsbegränsning eller en funktionsnedsättning i mötet mellan individen och dennes omgivning.

I de standardregler som antagits av FN för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet (Utrikesdepartementet m.fl., 1995) anges att människor kan "ha funktionsnedsättningar på grund av fysiska eller intellektuella skador eller sjukdomar, syn- eller hörselskador eller sjukdomar, medicinska tillstånd eller mental sjukdomar. Sådana skador, tillstånd eller sjukdomar kan vara av bestående eller övergående natur".

Handikapp definieras på följande sätt: Begreppet "handikapp" avser förlust eller begränsning av möjligheterna att delta i samhällslivet på samma sätt som andra. "Handikapp" beskriver mötet mellan människor med funktionsnedsättning och omgivningen. Syftet är att fästa upp-

märksamhet på brister i miljön och inom olika samhällsområden, exempelvis brister i information, kommunikation och utbildning som hindrar människor med funktionsnedsättning från att delta på lika villkor.

WHO har nyligen reviderat den nu gällande internationella handikappklassifikationen. Revisionsarbetet innebär bl.a. att begreppet funktionsbegränsningar föreslås ersättas med "Begränsningar i kroppens funktioner och struktur" och begreppet handikapp i nuvarande klassifikation föreslås ersättas med "deltagande" (Socialstyrelsen, 1997b). Den nya internationell klassifikationen togs fram under 1999. Därefter har Socialstyrelsen påbörjat arbetet med att översätta klassifikationen till svenska förhållanden. Detta arbete beräknas kunna avslutas under senare delen av 2000.

Begreppet "studerande med funktionshinder" definieras inte närmare i Kunskapslyftskommitténs direktiv. Mot bakgrund av den nu gällande svenska översättningen av WHO:s definition av handikappbegreppet och FN:s standardregler har kommittén valt att tolka uppdraget så att det avgränsas till den grupp studerande för vilka en funktionsnedsättning ger handikappande konsekvenser i utbildningssituationen och som därigenom får behov av särskilt stöd. I betänkandet används i huvudsak begreppet studerande med funktionshinder för att beskriva förutsättningar och hinder i samband med vuxenstudier.

Ett centralt begrepp när det gäller situationen för studerande med funktionshinder i vuxenutbildningen är tillgänglighet. De hinder som uppstår i vuxenutbildningen är ofta en följd av bristande tillgänglighet. Tillgänglighet associeras lätt med frågor om utbildningslokalernas fysiska utformning. Begreppet har dock en vidare betydelse och inbegriper hela utbildningssituationens tillgänglighet och handlar således i lika stor omfattning om tillgången till information, utbildningstolk, läromedel, hjälpmedel etc.

Utbildning för vuxna

I kapitel 5 definierar Kunskapslyftskommitténs utbildning för vuxna på följande sätt

Utbildning för vuxna definieras som all den utbildning en människa genomgår och som inte är den utbildning upp till och med gymnasial nivå som barn/ungdomar genomgår i en följd. En sådan utbildning kan kompensera tidigare avbruten eller ej fullföljd ungdomsutbildning, komplettera och bygga på tidigare utbildning eller utgöras av utbildning inom helt nytt (yrkes-)område.

Utbildning för vuxna är en del av det livslånga lärandet och bedrivs i form av anordnad utbildning inom den kommunala och statliga vuxenutbildningen, folkhögskolan, högskolan, studieförbunden, arbets-

marknadsutbildningen, den privata utbildningssektorn och på arbetsplatser etc. Utöver möjligheten för studerande med funktionshinder att delta i det ordinarie kursutbudet inom olika utbildningsformer finns dessutom kurser och utbildningar som riktar sig direkt mot studerande med funktionshinder.

Kunskapslyftskommittén har inte sett det som sin huvuduppgift att granska förutsättningarna för studerande med funktionshinder inom högskolan. En av huvudanledningarna till detta är att regeringen under 1998 gav Högskoleverket i uppdrag att undersöka situationen för studenter med funktionshinder vid landets universitet och högskolor (Regeringsbeslut 1998-11-26). Uppdraget slutfördes i januari 2000.

Delar av det ansvar som Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) lägger på kommuner och landsting avser exempelvis insatser för lärande i olika former. Det kan till exempel handla om att lära sig att hantera de hjälpmedel man behöver för sin dagliga livsföring eller om pedagogiska inslag i hälso- och sjukvårdens habiliterings- och rehabiliteringsinsatser. Den typen av utbildningsinsatser brukar normalt inte inbegripas i begreppet vuxenutbildning. Kunskapslyftskommittén har därför inte sett det som sin uppgift att närmare belysa den typen av utbildning.

Förutom den medicinska rehabiliteringen som bedrivs enligt Hälso- och sjukvårdslagen ansvarar även försäkringskassan, Arbetsmarknadsverket, socialtjänsten för rehabilitering. Delar av denna rehabilitering utgörs av vuxenutbildning inom ramen för den ordinarie vuxenutbildningen och ingår därmed i kommitténs uppdrag. I huvudsak handlar det om alternativa sätt att försörja sig på i samband med vuxenutbildning.

Skälen till att en person söker sig till en utbildning är högst individuella och har att göra med vilken livssituation individen befinner sig i. Det går inte att generalisera och säga att människor med funktionshinder skiljer sig från befolkningen i övrigt i detta avseende. Det faktum att det bland människor med funktionshinder är en högre andel som är förtidspensionärer, arbetslösa och kortutbildade gör dock att viljan och möjligheten att studera kan se något annorlunda ut. Mot bakgrund av detta finns det några perspektiv som är extra viktiga när det gäller studerande med funktionshinder och vuxenutbildning.

Deltagande i utbildning för ökad anställningsbarhet

Arbetsmarknaden har genomgått och förväntas genomgå stora förändringar. Arbetsmarknaden efterfrågar i allt större utsträckning välutbildad arbetskraft samtidigt som så kallade okvalificerade arbetsuppgifter tenderar att försvinna. Funktionshindrade som grupp har en högre andel arbetslösa och en högre andel med kort utbildning än befolkningen i övrigt. Ett funktionshinder kan leda till att delar av arbetsmarknaden inte är tillgänglig vilket ger ett smalare utbud av arbetsuppgifter på arbetsmarknaden. Behovet av att utbilda sig ökar för att individen ska bli anställningsbar. Det kan röra sig om en högskoleutbildning eller en yrkesutbildning som riktar sig speciellt till studerande med funktionshinder.

Deltagande i utbildning som rehabilitering och habilitering

För människor med omfattande funktionshinder och för dem som får en funktionsnedsättning i vuxen ålder kan vuxenutbildning vara en del av en långsiktig habilitering/rehabilitering. Utbildning på folkhögskola med internatboende kan till exempel vara ett steg på vägen mot eget boende.

Deltagande i utbildning för aktivitet och bildning

Utbildning är mycket mer än att bara skaffa sig ökad kompetens och därigenom förbättra sin anställningsbarhet. En följd av arbetslöshet och förtidspension kan vara att man isoleras från samhället i övrigt, eftersom man inte får del av den dagliga sociala kontakten som är förknippad med ett arbete. Vuxenutbildning kan därmed utgöra en viktig källa till sociala kontakter. Det huvudsakliga orsaken till att en person väljer att utbilda sig kan i många fall vara att det är en fritidssysselsättning som man trivs med.

13 .2 Gemensamma iakttagelser inom vuxenutbildningen

En stor del av de iakttagelser som Kunskapslyftskommittén gjort rörande förutsättningarna för studerande med funktionshinder inom vuxenutbildningen redovisades i kommitténs förra betänkande. I detta

betänkande redovisas kommitténs iakttagelser beträffande studerande med funktionshinder integrerats i flera olika kapitel. I avsnitt 13.2 ges för överblickens skull en sammanfattning av de iakttagelser kommittén gjort i frågor som rör studerande med funktionshinder och som är gemensamma för flera olika vuxenutbildningsformer.

Kunskapslyftskommittén har sett många exempel på vuxenutbildning som genomförs på ett sådant sätt att studerande med funktionshinder ges goda studiemöjligheter. Avsikten med slutbetänkandet är framförallt att föra fram förslag på åtgärder som kan ge studerande med funktionshinder möjligheter att studera på villkor som är likvärdiga med övriga vuxenstuderandes. Redovisningen av kommitténs iakttagelser är främst inriktad mot att lyfta fram de svagheter som trots allt finns inom dagens utbildningssystem när det gäller förutsättningarna för vuxna med funktionshinder att studera.

Kommitténs iakttagelser:

- från den offentliga utbildnings- och arbetsmarknadsstatistiken sammanfattas i avsnitt 13.2.1,
- rörande behovet av kunskaper inom vuxenutbildningen vad avser funktionshinder, rättigheter, undervisningsmetoder och stödåtgärder redovisas i avsnitt 13.2.2,
- rörande särskilt stöd och särskilda anpassningar redovisas i avsnitt 13.2.3,
- rörande behovet av utbildningstolk redovisas i avsnitt 13.2.4,
- rörande behovet av en specialpedagogisk stödorganisation inom vuxenutbildningen redovisas under 13.2.5

13 .2 .1 Vad säger statistiken om vuxenutbildning och funktionshinder?

I Kunskapslyftskommitténs förra betänkande, 1999:39, gjordes ett försök att utifrån befintlig statistik beskriva hur stor del av befolkningen som har något funktionshinder och hur stor del av dessa individer som kan få svårigheter i vuxenutbildningssammanhang som en följd av ett funktionshinder.

Resultatet av genomgången kan sammanfattas med att:

- Uppgifter om antal människor med funktionshinder i samhället och deras fördelning på olika grupper av funktionshinder ger förhållandevis liten information om omfattningen av hinder i vuxenutbildningen. De uppgifter som redovisas i de olika undersökningarna visar att mellan 13 och 20 procent av befolkningen utifrån olika definitioner

upplever att de har något funktionshinder. Av dessa anser ungefär en tredjedel att funktionshindret medför att arbetsförmågan är mycket nedsatt eller att funktionshindret försvårar deras studier. En grov uppskattning ger då vid handen att ungefär 5 procent av befolkningen har ett funktionshinder som försvårar deras deltagande i vuxenutbildningen.

- Människor med ett funktionshinder har som grupp en genomsnittligt större andel personer med endast grundläggande utbildning och en mindre andel högskoleutbildade. Andelen med högst gymnasieutbildning är lika stor som för befolkningen i övrigt.
- Funktionshindrade har som grupp en större andel icke sysselsatta än befolkningen i övrigt.

I kapitel 6 i detta betänkande redovisas aktuell statistik över vuxenutbildningens utveckling de senaste åren. Denna bild stämmer väl överens med kommitténs tidigare iakttagelser av deltagare med funktionshinder inom vuxenutbildningen. Noterbart är dock att andelen arbetshandikappade sjunker något inom den kommunala utbildningen för vuxna mellan åren 1998 och 1999. Inom folkhögskolan ökar andelen studerande med funktionshinder något från en redan tidigare hög nivå. Antalet studerande som erhåller särskilda stödinsatser inom högskolan har ökat kraftigt de senaste åren. Detta sker dock från en mycket låg nivå. Under 1999 uppgick antalet studerande som erhöll särskilda stödåtgärder till 944 vilket bör ställas i relation till att antalet *heltidsstuderande* under samma år uppgick till 250 000.

Utbildningsbakgrund, sysselsättning och studiedeltagande

Inför slutbetänkandet har SCB på uppdrag av kommittén gjort specialbearbetningar av undersökningarna om levnadsförhållanden i samhället (ULF). ULF genomförs som årliga undersökningar sedan starten 1975 och spänner över en rad välfärdsområden. Materialet samlas in via personliga besöksintervjuer. Syftet här har varit att belysa situationen för människor med funktionshinder vad gäller uppnådd utbildning, utbildningsaktiviteter och situation på arbetsmarknaden. En viktig aspekt i Kunskapslyftskommitténs arbete är att identifiera grupper som är i behov av kompletterande vuxenutbildning för att nå upp till en utbildningsnivå som motsvarar en treårig gymnasieutbildning enligt kunskapskraven i den nuvarande gymnasieskolan.

Denna delstudie syftar till att indikera om en funktionsnedsättning medför hinder att bedriva och fullfölja studier. Redovisningens ansats är att jämföra studiekarriär, sysselsättningssituation och studieaktivitet bland funktionsnedsatta med ej funktionsnedsatta.

Den centrala redovisningsgruppen är människor som har någon funktionsnedsättning i följande avseenden:

- Svåra besvär som följd av långvarig sjukdom. Med svåra besvär menas att angiven sjukdom medför svåra eller mycket svåra besvär hela tiden, ofta eller då och då.
- Nedsatt arbetsförmåga. Gruppen utgörs av dem som anger att en angiven sjukdom medför nedsatt arbetsförmåga i hög grad eller i någon mån.
- Nedsatt rörelseförmåga. Gruppen består av dem inte kan springa en kortare sträcka om man har bråttom.
- Nedsatt syn. Gruppen utgörs av individer med svårigheter att läsa text i dagstidning, även med glasögon.

Kategorierna har valts med hänsyn till att det då möjliggörs att spegla en förhållandevis lång period. Periodindelningen är 1979–81, 1986–90, 1991–97. En annars given grupp funktionsnedsatta att ta med i redovisningen har varit de som har nedsatt hörsel. Den indikativa karaktären på studien måste betonas. Här sträcker sig inte ambitionen längre än att se om det finns tecken på att någon funktionsnedsättning i angiven mening utgör en enskild studiehindrande faktor. För att närmare identifiera vilka enskilda besvär som bidrar till relativt lägre utbildningsnivå och studieaktivitet måste betydligt djupare analyser göras där man bl.a. tar hänsyn till det bakomliggande sjukdomspanoramat.

Huvudkategorin, de funktionsnedsatta, delas upp efter kön, ålder och socioekonomisk bakgrund. Den senare bakgrundsvariabeln avser om fadern klassificeras som arbetare eller tjänsteman i SCB:s standard för socioekonomisk indelning. (Se Mis82:4).

Redovisningsvariablerna är knutna till individens studiekarriär, sysselsättningssituation och studieaktivitet. Variablerna som används är utbildningsnivå, genomförd teoretisk gymnasieutbildning samt aktuell relationen till arbetsmarknaden. Det senare redovisas i termer om man i är sysselsatt eller ej. De icke sysselsatta särredovisas uppdelat efter om de i huvudsak är studerande, arbetslösa eller pensionärer. Redovisningen av utbildningsnivå baseras på svensk utbildningsnomenklatur (SUN). (Se Mis 1988:4). Genomförd teoretisk gymnasieutbildning motsvarar att man fullbordat treårig gymnasieutbildning på natur- eller samhällsvetenskapligt program. Eftersom redovisningen avser individer mellan 20–64 år består pensionärerna mestadels av de som har förtidspension.

Förekomst av någon funktionsnedsättning är en åldersberoende variabel. Eftersom ålderssammansättningen i gruppen funktionsnedsatta skiljer sig markant från ålderssammansättningen i gruppen icke funk-

tionsnedsatta bör man neutralisera för ålderseffekter vid jämförelser av utbildningsbakgrund, deltagande i utbildning, andel förtidspensionerade osv. Detta har gjorts på två sätt: genom åldersindelning av materialet och genom åldersstandardisering. Den senare metoden innebär att gruppen funktionsnedsatta, genom ett viktning förfarande, får samma ålderssammansättning som den icke funktionsnedsatta gruppen.

Perspektiv

Bearbetningen av uppgifterna från ULF är upplagd så att den belyser utbildnings- och arbetsmarknadssituationen i olika skeden av livsförloppet. Med hjälp av tre åldersgrupper avgränsas perioder inom det åldersspann som ligger mellan avslutad ungdomsskola och ålderspensionering. Åldersgrupperna är 20–34 år, 35–50 år, 51–64 år.

Redovisningen efter ålder kan antas inrymma en mekanism där förekomsten av en funktionsnedsättning bland de äldre är beroende av den utbildning man tidigare förvärvat och därmed de yrken man senare kommit att praktisera. Olika yrken skiljer sig åt vad beträffar sannolikhet att medföra en funktionsnedsättning. Statistiken visar att de som har de relativt farligare och förslitande yrkena är de som också av olika skäl har låg utbildning.

För att kunna uttala sig om utbildningsbakgrund, utbildningsaktiviteter och situation på arbetsmarknaden eller i arbetslivet för människor med funktionsnedsättning bör andra studiepåverkande omständigheter, vid sidan av en funktionsnedsättning, beaktas. Vanligen brukar man framhålla tre differentierande omständigheter för uppnådd utbildningsnivå: socioekonomisk bakgrund, kön och uppväxtregion. Här kommer vi att använda oss av de två första, kön och faderns socioekonomiska grupptillhörighet.

Följden av en funktionsnedsättning kan studeras genom att gruppen med respektive utan funktionsnedsättning jämförs med avseende på studiedeltagande och utbildningsnivå. Utbildningsbakgrund och en eventuell funktionsnedsättning har betydelse för ställningen på arbetsmarknaden. Arbetslöshet antyder en sämre ställning jämfört med dem som har en anställning. Förtidspension innebär att man helt eller delvis står utanför arbetsmarknaden.

Funktionsnedsättning och ålder

Andelen som uppger att de har en funktionsnedsättning i olika åldersgrupper är tämligen stabil under den studerade perioden. Det innebär att ungefär tio procent i den yngsta åldersgruppen 20–34 år, ca 15 procent i den mellersta åldersgruppen och ca 35 procent i den äldsta åldersgruppen 50–64 år har någon funktionsnedsättning. Andelen av befolkningen som har en funktionsnedsättning ökar med stigande ålder vilket tyder på att funktionsnedsättning är något som oftare inträffar i senare skeden av livet.

Gruppen unga funktionsnedsatta i åldrarna 20–34 år utgör drygt 200 000 män och kvinnor. Det är inom detta åldersintervall som man i regel förvärvar den kompetens som sedan ska användas i yrkeslivet. Det är därför särskilt intressant att undersöka i vilken utsträckning det faktum att denna grupp människor har en funktionsnedsättning påverkar deras deltagande i vuxenutbildningen.

Andelen funktionsnedsatta ökar i åldersgruppen 35–49 år. Antalsmässigt uppgår de till ca 300 000 individer. Till en del består de av dem som fått sin funktionsnedsättning tidigare i livet. För den resterade gruppen har funktionsnedsättningen uppkommit under detta åldersintervall. Vad gäller den senare gruppen så har de genomfört sin ungdoms- och övrig utbildning utan det hinder som en funktionsnedsättning kan innebära.

Den äldsta åldersgruppen mellan 50 och 64 år uppgår till ca 400 000 individer. Dessa utgör en mix av dem som fått en funktionsnedsättning i alla åldersintervallen. Det är troligt att gruppen får en ordentlig påspädning av relativt äldre individer, som följd av att bl.a. arbetslivets påfrestningar börjar synas i dessa åldrar.

Funktionsnedsättning och kön

SCB har tagit fram uppgifter om andelen funktionsnedsatta bland män och kvinnor i olika åldrar för perioderna 1979–81, 1986–90 och 1991–97. Dessa visar att kvinnor i högre utsträckning än män har en funktionsnedsättning. Under perioden 1991–1997 angav 17 procent av männen att de hade en funktionsnedsättning medan motsvarande andel av kvinnorna uppgick till 21 procent. Fördelningen av gruppen funktionsnedsatta män respektive kvinnor på de olika åldersgrupperna skiljer sig dock inte nämnvärt mellan kvinnor och män.

Funktionsnedsättning, ålder och utbildningsnivå

Under den period som studerats har utbildningstiden förlängts som följd av olika utbildningsreformer. Det ligger bakom minskande andelar med folk-/grundskola som högsta utbildning bland framförallt dem som är i åldern 20–34 år. Spegelbilden är ökande andelar med gymnasial- och eftergymnasial utbildning.

När det gäller skillnader mellan gruppen funktionsnedsatta och ej funktionsnedsatta framgår att oberoende av vilken period som betraktas så finner vi högre andelar bland gruppen funktionsnedsatta med låg utbildning; grundskola och kort gymnasial utbildning och en lägre andel med eftergymnasial utbildning.

Skillnaderna mellan de jämförda grupperna avseende andelar med eftergymnasial utbildning är påfallande under hela den studerade perioden. Nedan redovisas utbildningsbakgrunden hos personer i åldersgruppen 20–34 år respektive 35–49 år med en funktionsnedsättning under perioden 1991–1997.

Tabell 13.1 Utbildningsbakgrund hos personer med respektive utan funktionsnedsättning i åldersgruppen 20–34 år respektive 35–49 år under perioden 1991–1997

Ålder	Någon Fns	Folk- eller- grundskola	Kort gymn utb.	3-årig gymn utb	Efter gymn. utb.	Totalt
20–34 år	Nej	10	40	19	32	100
	Ja	17	45	16	22	100
35–49 år	Nej	16	35	12	37	100
	Ja	26	40	12	22	100

Anm. Fns= Funktionsnedsättning

Källa: Bearbetning för Kunskapslyftskommittén av SCB:s ULF-undersökningar, Dnr. 51/1999.

Genomförd teoretisk gymnasieutbildning är något av en vattendelare för vilken slutlig utbildningsnivå en person kommer att hamna på. Andelen av befolkningen som genomfört en teoretisk gymnasieutbildning är högst i den yngsta åldersklassen. Sett över en längre tidsperiod visar det sig även att andelen stiger i takt med att undersökningstillfället närmar sig nutid. Statistiken visar att en lägre andel av dem som har en funktionsnedsättning genomgår en teoretisk gymnasieutbildning under ungdomsåren. Detta framgår i tabell 13.2 där skillnaderna för perioden 1991–1997 redovisas.

Tabell 13. 2 Andel av befolkningen med teoretisk gymnasieutbildning under perioden 1991–1997

	Icke teoretisk	Teoretisk	Samtliga
Ej funktionsnedsatta	68	32	100
Funktionsnedsatta	79	21	100

Anm. Åldersstandardiserade värden

Källa: Bearbetning för Kunskapslyftkommittén av SCB:s ULF-undersökningar, Dnr. 51/1999.

Utbildningsnivå och social bakgrund

När det gäller social bakgrund har vi att göra med en tydligt differentierande faktor. Av männen i befolkningen 20–64 år med arbetarbakgrund hade 34 procent en utbildningsnivå motsvarande treårigt gymnasium eller högre utbildning perioden under 1991–97. Motsvarande, för ålder standardvägda, andel i gruppen funktionsnedsatta män med samma bakgrund låg på ca 25. Procenttalen för kvinnor i dessa två grupper var ca 32 procent respektive ca 23 procent. Här framträder alltså en skillnad mellan att vara eller inte vara funktionsnedsatt, givet en arbetarbakgrund.

Studerar gruppen med tjänstemannabakgrund återkommer samma mönster fast på en högre utbildningsnivå. Cirka 69 procent av gruppen ej funktionsnedsatta män hade treårigt gymnasium eller mer som högsta utbildning. Motsvarande standardvägda andel i gruppen funktionsnedsatta män med samma bakgrund kan uppskattas till att ca 55 procent hade en sådan utbildningsnivå. Bland kvinnor i motsvarande kategorier var andelarna ca 58 procent respektive 43 procent.

Den sociala/klassmässiga bakgrunden har således en avgörande betydelse för vilken utbildningsnivå människor hamnar på. Det gäller både för gruppen funktionsnedsatta och gruppen ej funktionsnedsatta. Själva funktionsnedsättningen i sig bidrar självständigt till en reducering av den förväntade utbildningsnivån.

Utbildningskarriär med och utan teoretisk ungdomsutbildning

Valet mellan en teoretisk eller icke teoretisk gymnasieutbildning i ungdomsskolan har stor betydelse för den fortsatta utbildningskarriären. SCB:s material möjliggör en jämförelse mellan typ av ungdomsutbild-

ning och därpå följande studier. Cirka 70 procent av dem som har genomgått en teoretisk gymnasieutbildning genomför en eftergymnasial utbildning. Det gäller både gruppen funktionsnedsatta och gruppen ej funktionsnedsatta; män som kvinnor.

Hur ser då bilden ut bland dem som inte väljer teoretisk gymnasieutbildning i ungdomsskolan? Tabell 13.3 visar att en lägre andel jämfört med dem som väljer en teoretisk gymnasieutbildning genomgår en längre utbildning efter det att barn- och ungdomsskolan avslutats. Eftersom tabellen visar den högsta utbildningsnivå som de tillfrågade befinner sig på kan man få en fingervisning om i vilken utsträckning olika grupper har deltagit i längre vuxenstudier och på denna väg nått en högre utbildningsnivå än den de låg på vid avslutandet av ungdomsutbildningen. Det går dock inte att utläsa i vilken utsträckning de som avslutat ungdomsutbildning på grundskolenivå har höjt sin utbildningsnivå till gymnasial nivå.

För gruppen funktionsnedsatta gäller att de oftare tycks stanna på grundskolenivå jämfört med gruppen ej funktionsnedsatta och att de som grupp räknat har en lägre andel som fullbordat eftergymnasiala studier. En tydliga skillnad finns även mellan män och kvinnor. Genomgående kan större andelar kvinnor än män som fullbordat eftergymnasiala studier observeras för denna grupp, både bland dem med och utan funktionsnedsättning. Under perioden 1991–97 var den andel som fullbordade eftergymnasial utbildning bland kvinnor utan funktionsnedsättning ca 20 procent och bland kvinnor med funktionsnedsättning ca 10 procent. Motsvarande andelar bland männen var ca 11 procent respektive ca 6 procent.

Tabell 13.3 Högsta utbildningsnivå perioden 1991–1997 för personer med respektive utan teoretisk utbildning i gymnasieskolan

	Högst gymnasial utbildning	Kort eftergymnasial utbildning	Akademisk examen	Samtliga
Ej teoretiskt gymnasium				
Kvinnor med Fns	89	8	3	100
Kvinnor utan Fns	80	15	5	100
Män med Fns	93	5	2	100
Män utan Fns	89	8	3	100
Teoretiskt gymnasium				
Kvinnor med Fns	39	32	29	100
Kvinnor utan Fns	33	34	33	100
Män med Fns	37	39	24	100
Män utan Fns	28	36	35	100

Anm. Åldersstandardiserade värden, Fns= Funktionsnedsättning

Källa: Bearbetning för Kunskapslyftskommittén av SCB:s ULF-undersökningar, Dnr. 51/1999.

Sammanfattningsvis syns kombinationen kön, ålder och funktionsnedsättning innebära att de största skillnaderna i förhållande till dem utan funktionsnedsättning, vad gäller deltagande i vuxenutbildning, uppstår i valet mellan teoretisk gymnasieutbildning och annan utbildning eller ingen vidareutbildning alls. Givet teoretisk gymnasieutbildning är skillnaderna mellan kategorierna måttliga. Saknas denna utbildning syns kvinnor i högre utsträckning kompensera detta genom vuxenutbildning.

Funktionsnedsättning och sysselsättning

Utbildning är den främsta resurs med vilken individen kan aspirera på olika arbetslivspositioner. Att ha ett arbete är den viktigaste förutsättningen för försörjningsförmågan. Viktiga indikatorer på människors relation till arbetsmarknaden och produktionen är förhållandet att vara sysselsatt, bedriva av studier, vara förtidspensionerad eller att vara arbetslös.

Sysselsättningsgraden bland gruppen funktionsnedsatta mellan 20–34 år var ca 77 procent under perioden 1979–1990 vilket var ca 10 procentenheter lägre än bland gruppen icke funktionsnedsatta. Sysselsättningskrisen som följde på den ekonomiska krisen under en stor del av 1990-talet medförde en minskning av sysselsättningsgraden med ca 10 procentenheter både bland funktionsnedsatta och ej funktionsnedsatta.

I Tabell 13.4 redovisas den huvudsakliga sysselsättningen under perioden 1991–1997 uppdelad på funktionsnedsatta respektive icke funktionsnedsatta i åldersgrupperna 20–34 år, 35–49 år och 50–64 år. Studier som huvudsakligen är framförallt koncentrerade till den yngsta åldersgruppen. Här förefaller det som om unga kvinnor är mer studiebenägna än män, särskilt under 1990-talet och att en funktionsnedsättning tycks ha en begränsad betydelse för deltagande i studier.

Tabell 13.4. Huvudsaklig sysselsättning under perioden 1991–1997 fördelat på gruppen funktionsnedsatta respektive icke funktionsnedsatta

Åldersgrupp	20–34		35–49		50–64	
	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja
Någon funktionsnedsättning						
<u>Huvudsaklig sysselsättning</u>						
Arbetstagare	74	64	90	72	86	53
Studerande	12	11	2	3	0	0
Pension	0	5	0	13	5	38
Arbetslös	9	15	5	9	5	4
Övriga	4	6	3	5	5	5
Samtliga	100	100	100	100	100	100

Källa: Bearbetning för Kunskapslyftskommittén av SCB:s ULF-undersökningar, Dnr. 51/1999.

De mest framträdande skillnaderna mellan gruppen funktionsnedsatta och gruppen ej funktionsnedsatta gäller sysselsättningsgraden och andelen förtidspensionärer. Den betydligt lägre sysselsättningsgraden bland funktionsnedsatta yttrar sig i första hand i en högre andel förtidspensionärer. I den äldsta åldersgruppen, där arbetslösheten snarast minskar, framträder detta tydligt. Där var andelen sysselsatta drygt 50 procent och andelen förtidspensionärer närmare 40 procent.

Arbetslösheten relateras här till hela befolkningen och inte så som brukligt är, till den del av befolkningen som står till arbetsmarknadens förfogande, när man beskriver arbetslöshetsnivå.

Funktionsnedsättning och vuxenutbildning

SCB:s material innehåller två olika mått för att beskriva deltagande i vuxenutbildning. En kategori baseras på dem som hade studier som huvudsaklig sysselsättning veckan innan undersökningstillfället. Det andra begreppet avser deltagande i olika typer av studier som ägt rum inom en tolv månadersperiod och fångar in ett bredare spektrum av studier, bl.a. studieförbundens cirkelverksamhet och utbildning som anordnats av arbetsgivaren.

I tabell 13.5 framgår andelar som studerat i dessa två betydelser bland gruppen funktionsnedsatta och gruppen ej funktionsnedsatta under perioden 1991–1997. Procenttalen är standardiserade efter ålder. Uppenbarligen föreligger det ingen skillnad vad avser andelar som har studier som *huvudsyssla*. Däremot är andelen som studerat i en vidare mening, enligt det andra begreppet, betydligt lägre bland funktionsnedsatta. Drygt 30 procent av gruppen funktionsnedsatta syns ha bedrivit någon form av studier under en tolv månadersperiod, vilket är ungefär 10 procentenheter lägre än bland gruppen ej funktionsnedsatta.

Tabell 13.5 Åldersstandardiserad jämförelse mellan gruppen funktionsnedsattas respektive icke funktionsnedsattas studiedeltagande under perioden 1991–1997

Heltidsstuderande*				Studerat föregående år**			
<u>Fns</u>	<u>Nej</u>	<u>Ja</u>	<u>Samtliga</u>	<u>Fns</u>	<u>Nej</u>	<u>Ja</u>	<u>Samtliga</u>
Nej	93	7	100	Nej	53	47	100
Ja	93	7	100	Ja	61	39	100

Anm. Fns= Funktionsnedsättning. *Avser dem som hade studier som huvudsaklig sysselsättning veckan innan undersökningstillfället. **Avser dem som deltagit i någon form av studier under den senaste tolv månadersperioden.

Källa: Bearbetning för Kunskapslyftskommittén av SCB:s ULF-undersökningar, Dnr. 51/1999.

Universitets- och högskolestudier är den dominerande typen av studier hos dem vars huvudsakliga sysselsättning var studier under perioden 1991–1997. Cirka hälften av samtliga i gruppen ej funktionsnedsatta studerande bedrev sådana studier under den aktuella perioden. Gruppen funktionsnedsatta sysselsatte sig i lägre utsträckning med universitets- och högskolestudier än den övriga befolkningen. Däremot hade kommunal vuxenutbildning en relativt stark ställning bland gruppen funktionsnedsatta.

Cirka 20 procent av de heltidsstuderande bland gruppen funktionsnedsatta studerade vid kommunal vuxenutbildning fram till 90-talet.

Andelen bland ej funktionsnedsatta heltidsstuderande var ungefär 10 procent. Under den ekonomiska krisen på 1990-talet ökade andelen som deltog i kommunal vuxenutbildning bland dem med funktionsnedsättning till skillnad från den övriga befolkningen.

De skillnader som föreligger mellan gruppen funktionsnedsatta och gruppen icke funktionsnedsatta när det gäller att ha deltagit i studier någon gång under en 12-månadersperiod är i första hand hänförlig till socioekonomisk grupp. 1991–97 studerade ca 40 procent av arbetarna och de arbetslösa, både med och utan funktionsnedsättning. Andelen bland tjänstemännen var ca 55 procent. Det lägsta studiedeltagandet förelåg bland företagarna.

Panelansats på vuxenutbildning

Ovan har visats att man kan koppla samman en relativt lägre utbildningsnivå, en mindre gynnsam utbildningskarriär och socioekonomisk position med att man har någon funktionsnedsättning i den mening som här givits begreppet. Själva funktionsnedsättningen har inget starkt samband med social bakgrund eller kön. Däremot har utbildningsnivå och utbildningsaktivitet ett sådant samband. Eftersom utbildningsnivå och arbetslivsposition har ett samband kan man anta att det finns en mekanism där en arbetarbakgrund leder till relativt lägre utbildning som i sin tur leder till att man utövar mer riskfyllda och nedslitande yrken och att man så småningom drabbas av funktionsnedsättningar.

Funktionsnedsättning är ett studiehinder som kan ha olika bakgrund/tillkomsthistoria och effekt. Sedan 1979 har en panelansats tillämpats i ULF. Hälften av ett årsurval intervjuas 8 år senare. Genom panelansatsen kan man försöka avgränsa dem som missat utbildning under olika skeden i livscykel.

Genom att studera dem som vid intervjutillfället uppgav att deras högsta utbildning motsvarade en 2-årig gymnasieutbildning och om de åtta år senare låg kvar på samma utbildningsnivå kan man indikera i vilken utsträckning gruppen med hjälp av vuxenutbildning ökat sin utbildningsnivå. SCB:s material möjliggör en jämförelse av utvecklingen mellan perioden 1979–1981, 1986–1989 och perioden 1994–1997. Ålder har stor betydelse för i vilken utsträckning den studerade gruppen höjer sin utbildningsnivå. Av dem som befann sig inom åldersintervallet 20–30 år ligger lyftandelen under en åttaårsperiod för dem med högst 2-årig gymnasieutbildning på ungefär 15 procent, för dem mellan 31–45 på ungefär 10 procent medan endast ca 2 procent av dem i åldrarna 46–64 år höjer sin utbildningsnivå under en åttaårsperiod.

Det är i den yngsta åldersgruppen som de största skillnaderna kan utläsas mellan i vilken utsträckning gruppen funktionsnedsatta och icke

funktionsnedsatta med högst 2-årig gymnasieutbildning höjer sin utbildningsnivå. I tabell 13.6 respektive 13.7 visas att av dem utan någon funktionsnedsättning vid de båda undersökningstillfällena hade 16 procent höjt sin utbildningsnivå ett eller flera steg under åttaårsperioden mellan den första intervjuomgången 1979–1981 och den andra intervjuomgången 1986–1989. Motsvarande lyftandel för dem som vid något av tillfällena hade en funktionsnedsättning var fem procent.

Vid en jämförelse mellan gruppen ej funktionsnedsatta och gruppen funktionsnedsatta i åldrarna 20–30 år mellan den första intervjuomgången 1986–1989 och den andra intervjuomgången 1994–1997 visar det sig att 15 procent av gruppen ej funktionsnedsatta och 13 procent av gruppen funktionsnedsatta hade höjt sin utbildningsnivå från en 2-årig gymnasienivå. Den skillnad som fanns i lyftandel mellan de båda grupperna har, från att vara relativt stor i den första jämförelseperioden, minskat till en försumbar skillnad under den sista perioden. Detta resultat stämmer väl överens med resultatet som redovisas i tabell 13.5 som visar att gruppen funktionsnedsattas deltagande i vuxenutbildning på heltid motsvarar gruppen ej funktionsnedsattas deltagande.

De skillnader som noterats vad gäller deltagandet i vuxenutbildningen kan framförallt hänföras till skillnader i vilken utbildningsform deltagandet sker. Deltagandet sker i mindre utsträckning på högskolenivå och i högre utsträckning på gymnasienivå.

Tabell 13.6 Förändring av utbildningsnivån hos befolkningen 20–30 år med högst 2-årig gymnasieutbildning från 1979–1981 till 1986–1989

	Högst 2-årig gymnasieutbildning	3-årig gymnasieutbildning eller högre
Fns	84	16
Ej Fns	95	5

Anm. Fns= Funktionsnedsättning

Källa: Bearbetning för Kunskapslyftkommittén av SCB:s ULF-undersökningar, Dnr. 51/1999.

Tabell 13.7. Förändring av utbildningsnivån hos befolkningen 20–30 år med högst 2-årig gymnasieutbildning från 1986–1989 till 1994–1997

	Högst 2-årig gymnasieutbildning	3-årig gymnasieutbildning eller högre
Fns	85	15
Ej Fns	87	13

Anm. Fns= Funktionsnedsättning

Källa: Bearbetning för Kunskapslyftskommittén av SCB:s ULF-undersökningar, Dnr. 51/1999.

I tabell 13.8 visas sysselsättningssituationen 1986–1989 för dem som vid undersökningsåren 1979–1981 befann sig i åldersintervallet 20–29 år. Perioden 1986–1989 var de åtta år äldre, dvs. de tillhörde åldersintervallet 28–37 år. Huvudsaklig sysselsättning redovisas för dem som hade någon funktionsnedsättning både 1979–1981 och 1986–1987 eller vid någon av tidpunkterna samt dem som uppgav att de inte hade någon funktionsnedsättning vid intervjutillfällena.

I gruppen som uppgav att de hade en funktionsnedsättning under båda mätperioderna uppbar en dryg fjärdedel förtidspension under perioden 1986–1989. Detta avspeglar sig i en markant lägre andel sysselsatta. Även dem som vid ett av undersökningsåren hade någon funktionsnedsättning tycks kännetecknas av högre arbetslöshetsnivå än gruppen icke funktionsnedsatta.

Tabell 13.8 Huvudsaklig sysselsättning perioden 1986–89 efter ålder 1979–1981

	20–29 år					Samtl.
	1979–1981					
	Arbete	Heltids stud	Pension	Arbetslös	Övriga	
Fns både 79 o 86	68	-	27	3	2	100
Fns 79 eller 86	86	2	2	5	5	100
Ej Fns	95	2	0	1	2	100
Samtliga	92	2	1	2	3	100

Anm. Fns= Funktionsnedsättning

Källa: Bearbetning för Kunskapslyftskommittén av SCB:s ULF-undersökningar, Dnr. 51/1999.

13 .2 .2 Kunskaper inom vuxenutbildningen vad avser funktionshinder, rättigheter, undervisningsmetoder och stödåtgärder

För att studerande med funktionshinder ska kunna erbjudas en fullgod utbildningssituation bör de som den studerande möter i samband med sina studier ha kunskap om de förutsättningar som olika funktionshinder ger i samband med vuxenutbildning. Sverige har ställt sig bakom FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet. I enlighet med standardreglerna bör lärare och annan personal som är engagerade i planering och genomförande av service till studerande med funktionshinder fortlöpande utbildas i

specialpedagogiska frågor. I standardreglerna påpekas även vikten av att det utarbetas rutiner för att ge lämpligt stöd och hjälp till studerande med funktionshinder (Utrikesdepartementet m.fl., 1995).

De nationella lagar och förordningar som reglerar vuxenutbildningen utgår från att anordnarna ska kunna ta emot alla vuxna som tillhör målgruppen för utbildningen och erbjuda dem en utbildning av hög kvalitet. Det görs inga undantag för studerande med funktionshinder. Att studerande med funktionshinder ska delta i den reguljära undervisningen och inte i särskilda grupper är numera en etablerad uppfattning inom forskningen och bland skolledare. För att kunna leva upp till de krav som detta ställer på utbildningens genomförande krävs naturligtvis att utbildningsanordnaren har kunskap om de speciella förutsättningar som finns när det gäller funktionshinder och vuxenutbildning.

I Bemötandeutredningens rapport *”Arbetsförhållanden och attityder – professionellas möte med personer med funktionshinder”* redovisas vilken syn rektorer inom barn- och ungdomsskolan har på den egna kunskapen när det gäller att visa/leda skolgången för elever med funktionshinder (SOU 1998:121). Drygt tre fjärdedelar av de tillfrågade rektorerna menar sig vara i behov av att veta mer om frågor som rör elever med funktionshinder. Det man anser sig vara i behov av att veta mer om är först och främst kunskap om specifika funktionshinder. Hela 75 procent av de tillfrågade rektorerna ansåg sig behöva veta mer om sådant. Många anser sig behöva veta mer om undervisningsmetodik (56 procent), om var man kan få mer information (52 procent) och om annan lagstiftning utanför skolområdet (42 procent). Kunskaperna om det egna regelverket förefaller bättre då endast 22 procent uppgav att de skulle behöva veta mer på detta område. Undersökningen avser visserligen rektorer inom barn- och ungdomsskolan, men den samlade bild undersökningen ger är så pass tydlig att det finns anledning att tro att behovet av ökade kunskaper i frågor som rör studerande med funktionshinder är stort även inom vuxenutbildningen.

Den kartläggning som Kunskapslyftskommittén redovisade i sitt förra betänkande, SOU 1999:39, visade att landets komvuxenheter och folkhögskolor ofta upplever att de saknar den pedagogiska kompetens som behövs för att undervisa studerande med funktionshinder. Vidare tycks det vara relativt ovanligt att personal inom dessa utbildningsformer får fortbildning för att bättre kunna anpassa utbildningssituationen för studerande med funktionshinder. Många av de skolledare som Kunskapslyftskommittén varit i kontakt med uppger att de inte vet vart de kan vända sig för att exempelvis upphandla fortbildning och andra tjänster då behov uppstår (SOU 1999:39).

Utbildningsanordnaren ansvarar för att utbildningen görs tillgänglig och håller hög kvalitet för studerande med funktionshinder. Detta förutsätter kunskaper om olika områden som berör funktionshinder och vuxenutbildning. Kunskap som rör frågor om vuxenutbildning och funktionshinder handlar om en rad olika frågor som berör anordnaren och den studerande på olika sätt. Kunskapslyftskommittén ser inte frågan om hur vuxenutbildningen ska utvecklas för att ge studerande med funktionshinder bättre förutsättningar för att studera som en enskild fråga, utan som en del i vuxenutbildningen som berör många olika områden. I detta betänkande behandlas därför frågor som är relaterade till kunskaper om funktionshinder i följande kapitel

I kapitel 14 diskuteras vuxenpedagogik, flexibelt lärande, lärares fort- och vidareutbildning. Kommitténs iakttagelser och bedömningar av behovet av specialpedagogik diskuteras som en viktig del i detta avsnitt.

I kapitel 9 diskuteras vikten av vuxenutbildningsanordnaren är strukturerad på ett sådant sätt att organisationen är förberedd och har tillräcklig kompetens att möta de behov som studerande med funktionshinder kan ha. Vuxenutbildningen kan ses som en kedja av olika händelser bestående av bl.a. mottagande, studievägledning, validiering och studiernas genomförande. För att denna ska fungera krävs en tydlig ansvarsfördelning och kunskaper om funktionshinder. Den individuella studieplanen är ett centralt dokument för att åstadkomma en fungerande och individuellt anpassad utbildning. I studieplanen bör olika delar av vuxenutbildningens olika kompetenser komma till uttryck dvs. vägledning, specialpedagogik och andra särskilda stödinsatser. Det är också viktigt att kompetens hos arbetsmarknadsmyndigheter, försäkringskassor och hälso- och sjukvården utnyttjas vid upprättandet av individuella studieplaner.

Nedan redovisas kommitténs iakttagelser och bedömningar när det gäller grundläggande kunskaper om funktionshinder för personalen i vuxenutbildningen, vilka kunskaper som krävs för ett fungerande samarbete mellan olika huvudmän som har inflytande på den studerandes utbildningssituation och kommitténs iakttagelser när det gäller behovet av en specialpedagogisk stödorganisation som vänder sig till vuxenutbildningen.

Ökad allmänkunskap om funktionshinder

Grunden för att kunna erbjuda de studerande en god utbildning utgörs av personalens samlade kompetens. Grundläggande kunskaper om funktionshindrades situation är en nödvändighet hos all personal inom vuxenutbildningen eftersom okunskap och fördomar leder till ett professionellt bemötande. Detta gäller så väl lärare som servicepersonal.

För att förbättra undervisningsmiljön för studerande med funktionshinder krävs insatser för fortbildning och information rörande vad som kan beskrivas som "handikappkunskap" till den personal som är verksam inom vuxenutbildningen. Flera av de instanser som lämnat remissyttrande över Kunskapslyftskommitténs förra betänkandet tar upp behovet av vidareutbildning av vuxenutbildningens personal. Handikappförbundens samarbetsorgan (HSO) skriver i sitt remissvar under rubriken "Handikappkunskap" att

Kunskap om funktionshindrades situation är en nödvändighet hos all personal inom vuxenutbildningen. Brist på kunskap resulterar i rädsla och oprofessionellt bemötande av personer med funktionshinder. Kunskap om funktionshindrades situation måste införlivas på ett horisontellt sätt inom utbildningens hela organisation. Varje utbildare bör kontinuerligt utveckla arbetet med handikappfrågor bl.a. genom att regelbundet fastställa mål och strategier för hur dessa frågor ska införlivas på ett dynamiskt sätt i verksamheten.

Kunskapslyftskommittén instämmer i HSO:s beskrivning av behovet av att öka den generella kunskapen om funktionshinder. Kommittén är medveten om att det kan krävas mer än rekommendationer för att en utveckling ska ske inom detta område. Ansvaret för att leda denna utveckling ligger på respektive utbildningshuvudman.

Statens möjligheter att påverka ligger framförallt i att dels bevaka i vilken utsträckning utveckling sker genom att ställa krav på vuxenutbildningens huvudmän dels genom att underlätta och stimulera huvudmännens arbete med kompetensutveckling av personalen.

Samarbete mellan olika huvudmän

Studerande med funktionshinder i vuxenutbildningen har ofta kontakter med flera olika myndigheter. En följd av den renodling som sker mellan arbetsmarknadsutbildning och kommunal vuxenutbildning är att den kommunala vuxenutbildningen kommer att få ta ansvar för en större del av den grundläggande utbildningen för arbetslösa med ett arbetshandikapp. Något som är speciellt för denna grupp av arbetslösa är att de kan få studieförsörjning i form av utbildningsbidrag i samband med deltagande i yrkesförberedande utbildning. Det kan t.ex. handla om utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen eller utbildning på folkhögskola. Försäkringskassan betalar ut ersättningen efter beslut av arbetsförmedlingen. Utbildningsanordnaren ansvarar för finansieringen och genomförandet av själva utbildningen på samma sätt som för övriga deltagare.

Kunskapslyftskommitténs förslag om att kommunernas skyldighet att erbjuda grundläggande vuxenutbildning bör utvidgas till att även omfatta

gymnasial utbildning kommer sannolikt att ytterligare öka antalet studerande med ett arbetshandikapp inom den kommunala utbildningen för vuxna.

Människor som genomgår yrkesinriktad rehabilitering har ofta behov av att komplettera sin utbildning på grundläggande- eller gymnasialnivå. Den yrkesinriktade rehabiliteringen utreds för närvarande. Det finns i nuläget en möjlighet att finansiera sitt uppehälle under studier inom exempelvis den kommunala vuxenutbildningen eller på folkhögskolan via rehabiliteringsersättning från försäkringskassan. Utbildningsanordnaren ansvarar för finansieringen och genomförande av själva utbildningen. Den utveckling som sker på området talar för att antalet studerande inom den reguljära vuxenutbildningen som finansierar sina studier via rehabiliteringsersättning efter beslut av försäkringskassa kommer att öka.

Ansvar att åstadkomma en väl fungerande studiesituation för människor med funktionshinder innebär i vissa fall att utbildningsanordnarens ansvar sammanfaller med sjukvårdshuvudmannens ansvar. Kunskapslyftskommittén har sett exempel från flera olika områden där olika huvudmäns överlappande ansvar resulterat i problem för den studerande i form av uteblivna eller försenade stödinsatser.

Hälso- och sjukvårdslagen, så väl som LSS, innehåller bestämmelser om habiliterings- och rehabiliteringsplaner respektive individuella planer. Dessa ska utgå från den enskildes egna mål, behov och intressen. Motsvarande krav att bedriva verksamheten utifrån den studerandes önskemål, behov och förutsättningar finns på huvudmännen inom den kommunala vuxenutbildningen. Det är inte ovanligt att en studerande har flera olika individuella planer. Förutom hälso- och sjukvården arbetar även socialtjänsten, arbetsförmedlingen och försäkringskassan med individuella planer.

Gemensamt för hälso- och sjukvården, socialtjänsten och vuxenutbildningen är att de har det övergripande målet att stärka individens ställning och ge den enskilde resurser för ett självständigare liv. Genom att vuxenutbildningens huvudmän samverkar med hälso- och sjukvårdshuvudmännen kan de offentliga resurser utnyttjas mer effektivt. På samma sätt kan kommunernas resurser utnyttjas mer effektivt genom ett fördjupat samarbete mellan den kommunala verksamhet som lyder under Socialtjänstlagen respektive Skollagen.

För att detta samarbete ska komma till stånd och fungera krävs kunskaper om andra aktörers verksamhet och ansvarsområden. Det är viktigt att de offentliga företrädare som den studerande möter har kunskaper om de handikappolitiska målen om delaktighet och jämlikhet och om de grundläggande värderingar som präglar den lagstiftning som styr insatserna för personer med funktionshinder.

13.2.3 Iakttagelser rörande särskilt stöd och särskilda anpassningar

För att studerande med funktionshinder ska ha samma rätt och lika möjligheter att delta i vuxenutbildningen krävs god infrastruktur. Infrastrukturen ger förutsättningar för individen att välja utbildning och utbildningsanordnarna att få studerande. Till infrastrukturen hör bl.a. tillgång till ett brett utbildningsutbud av god kvalitet, system för finansiering av kurskostnader och de studerandes livsuppehälle, uppsökande aktiviteter, vägledning, möjlighet att erhålla särskilt stöd (läromedel, hjälpmedel, tolk), samt att utbildningen tillåter flexibilitet som ger förutsättningar för ett lärande på egna villkor.

En utvecklad infrastruktur ger goda förutsättningar för vuxenstudier som förmår svara upp mot kravet att den studerande kan följa en genomtänkt studiegång, börja utbildningen på den nivå han eller hon befinner sig på, ha en stabil ekonomi under sina studier, välja utbildningsanordnare och utbildningstakt utifrån individuella behov och förutsättningar. Dessa förutsättningar är viktiga för vuxenstuderande oavsett funktionshinder eller ej. En väl utvecklad infrastruktur innebär en hög tillgänglighet till vuxenutbildning vilket inte minst gynnar studerande med funktionshinder.

Vid sidan av de mer allmänna kraven på infrastruktur kan studerande med funktionshinder ha behov av ett mer individuellt anpassat stöd. En stor del av kommitténs iakttagelser när det gäller behovet och tillgången på särskilda stödinsatser redovisades redan i kommitténs förra betänkande, SOU 1999:39. I detta avsnitt ges en sammanfattning av dessa samt en redovisning av de iakttagelser kommittén gjort inför slutbetänkandet vad gäller tillgången på läromedel, hjälpmedel, fysisk tillgänglighet m.m.

Läromedel och hjälpmedel

För att studerande med funktionshinder ska kunna tillgodogöra sig utbildningen kan anpassade läromedel krävas. Det är främst personer med synskada eller läs- och skrivsvårigheter/dyslexi som har behov av anpassade läromedel. Normalt handlar det om läromedel i form av talböcker eller läromedel inlästa på band samt i synskadades fall även litteratur översatt till punktskrift. Ofta handlar det om att översätta befintligt studiematerial från text till en annan form. I vissa fall krävs även att särskilda läromedel tas fram. Det gäller t.ex. för undervisning inom ramen för särsvux och för läromedelsframställning på teckenspråk.

I Kunskapslyftskommitténs förra delbetänkande redovisades en kartläggning av hur ansvaret för att finansiera läromedelskostnader ser ut inom olika utbildningsformer samt vilka särskilda medel som finns avsatt för läromedelskostnader inom vuxenutbildningen.

Inom de flesta vuxenutbildningsformer ansvarar den studerande själv för de extrakostnader som en anpassning av studiematerialet ger upphov till. Även om utbildningsanordnaren inte har på sitt ansvar att förse de studerande med litteratur och studiematerial, är det ändå vanligt att de tar på sig detta ansvar.

Den gällande ordningen, att det är den studerande själv som ytterst är ansvarig för att skaffa anpassad litteratur liksom avsaknaden av ett statligt ansvarstagande på området, ger upphov till en rad problem. Dessa kan sammanfattas med att

- det blir orimligt dyrt för den studerande att själv finansiera nödvändiga anpassningar av sina läromedel,
- det råder brist på anpassade läromedel,
- det tar ibland lång tid att få ett läromedel efter det att det beställts,
- den tekniska utvecklingen öppnar stora möjligheter att översätta skriven text till tal eller punktskrift via datorn. Dessa möjligheter utnyttjas i allt för liten utsträckning. Upphovsrättslagen och bristande kunskaper utgör ett stort hinder för att dessa möjligheter ska kunna tas till vara,
- det ur samhällssynpunkt innebär ett ineffektivt resursutnyttjande att lärare och assistenter läser in – ofta samma – litteratur hos landets olika vuxenutbildningsanordnare.

Hjälpmedelområdet beskrevs utförligt i kommitténs förra betänkande, SOU 1999:39. Kommitténs kartläggning visar att det finns ett flertal problem förknippade med hjälpmedelsförsörjning till studerande med funktionshinder i vuxenutbildningen. Det saknas en tydlig ansvarsfördelning mellan landstingets och andra huvudmäns ansvar för att finansiera hjälpmedel vilket leder till att studerande inte får tillgång till nödvändiga hjälpmedel samt att hjälpmedelsförsörjningen försenas. Att studerande i behov av ett hjälpmedel får dem efter det att utbildningen påbörjats beror, bortsett från den tidsspillan oklara ansvarsförhållanden ger upphov till, ofta på att den studerande och/eller skolan genom dålig framförhållning uppmärksammar hjälpmedelsbehovet för sent. Det kan också bero på att den berörda hjälpmedelscentralen fungerar dåligt och därigenom har långa väntetider eller att hjälpmedelsproducenten har lång leveranstid.

Kunskapslyftskommitténs kartläggning av ansvarsfördelningen mellan stat, kommun, landsting och individen för insatser som krävs för att studerande med funktionshinder ska ha goda förutsättningar för att

delta i vuxenutbildningen har visat att det ibland uppstår oklarheter när det gäller definitioner, gränsdragning och ansvarsfördelning mellan läromedel och pedagogiska hjälpmedel. Gränsen mellan vad som är datorbaserade hjälpmedel eller läromedel och mellan vad som är grundrespektive kringutrustning när det gäller datorer är särskilt svår att dra. För den enskilde studerande har detta ingen praktisk betydelse i studiesituationen. Däremot innebär det att det lätt uppstår oklarheter huruvida finansieringsansvaret ligger på landstinget, utbildningsanordnaren eller den enskilde.

Mot bakgrund av bl.a. Kunskapslyftskommitténs påpekande i det förra betänkandet uttalas i den nationella handlingsplanen för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79) att Regeringen har för avsikt att utse en särskild utredare med uppdrag att se över hjälpmedelsförsörjningen för studerande med funktionshinder inom hela utbildningsområdet inklusive barnomsorgen samt lämna förslag till eventuella åtgärder. Enligt handlingsplanen ska utredaren få i uppdrag att klargöra ansvarsfördelning, definitioner och gränsdragning mellan hjälpmedelsområdet och läromedelsområdet.

Fysisk tillgänglighet

Kunskapslyftskommitténs kartläggningar har visat stora brister i den fysiska tillgängligheten inom vuxenutbildningen. Den enkätundersökning kommittén redovisade i det förra betänkandet visade t.ex. att ca 40 procent av alla folkhögskolor bedömde att behovet av att anpassa lokalerna var stort. I kommitténs undersökning av den kommunala vuxenutbildningen påträffades ett flertal vuxenutbildningsenheter där bristande fysisk tillgänglighet helt eller i stora delar utestänger människor med rörelsehinder från undervisningen. Kommitténs iakttagelser stämmer överens med de iakttagelser Högskoleverket redovisar angående den fysiska tillgängligheten inom högskolan i sin rapport Högskole studier och funktionshinder (Högskoleverket, 2000a).

Bristande tillgänglighet kan medföra hinder för den studerande på en rad olika områden. Förutom själva utbildningslokalerna är det viktigt att vägen till och från utbildningen, bibliotek, vägledningscentrum, osv. har en hög tillgänglighet. Handikappombudsmannen genomförde under 1998 en enkätundersökning hos landets samtliga kommuner. Syftet var att belysa kommunernas förmåga att möta funktionshindrades krav och behov. Resultatet från enkäten visar stora brister i den offentliga miljön vad gäller tillgängligheten. Som exempel kan nämnas att 56 procent av grundskolorna saknar minimal anpassning för rörelsehindrade, endast 26 kommuner har avfasade trottoarkanter vid samtliga markerade

övergångsställen samt att 64 procent av kommunerna har anpassat av minst hälften av biblioteken (Handikappombudsmannen, 1999).

Assistans enligt LSS och LASS

Handikappreformen innebar mycket förenklat dels en förändrad ansvarsfördelning av olika service- och stödinsatser mellan olika huvudmän dels att en ny rättighetslag, Lagen (SFS 1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) för personer med omfattande funktionshinder infördes fr.o.m den 1 januari 1994. Samtidigt infördes Lagen (SFS 1993:389) om assistansersättning (LASS) som reglerar ersättning för assistansinsatser utöver de 20 timmar som ryms inom LSS.

LSS och LASS

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är en utpräglad rättighetslag. Verksamheten ska enligt lagens målformuleringar främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som omfattas av lagen. Lagen innebär inte någon inskränkning i de rättigheter som den enskilde kan ha enligt andra lagar.

De insatser som regleras i LSS ryms i huvudsak inom det stöd som människor med funktionshinder kan erhålla genom Socialtjänstlagen eller annan lagstiftning och kan ses som ett komplement till övrig lagstiftning på området. LSS kom bl.a. till som en följd av att ”1989-års handikapputredning” (dir. 1988:53) konstaterat att det förelåg betydande klyftor på olika områden mellan människor med funktionshinder och andra människor eftersom socialtjänsten och hälso- och sjukvårdens insatser inte alltid räckte till för att skapa jämlika levnadsförhållanden. Syftet med den nya lagen var att för vissa preciserade grupper av människor med funktionshinder införa en absolut rätt till vissa insatser. Lagen anger konkret de insatser som den enskilde har rätt till. Lagen omfattar tre olika personkretsgrupper som har möjlighet att få stöd. För att omfattas av lagen krävs att funktionshindret ska vara stort och varaktigt. Det ska ha en sådan karaktär eller omfattning att det starkt påverkar flera viktiga livsområden samtidigt. De personkretsgrupper som kan omfattas av lagstiftningen är:

- Personkretsgrupp 1 som omfattar personer med utvecklingsstörning och personer med autism eller autismliknande tillstånd.
- Personkretsgrupp 2 som omfattar personer med betydande och bestående begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder, föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom.
- Personkretsgrupp 3 som omfattar personer med andra varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

Personer som har rätt till stöd enligt LSS har under vissa förutsättningar rätt till olika insatser. De insatser som anges i lagen är följande:

1. rådgivning och annat stöd
2. biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans, till den del behovet av ekonomiskt stöd inte täcks av assistansersättning enligt Lagen om assistansersättning, LASS
3. ledsagarservice
4. biträde av kontaktperson
5. avlösarservice
6. korttidsvistelse utanför hemmet
7. korttidstillsyn för skolungdom över 12 år
8. boende i familjehem eller bostad med särskild service för barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet
9. bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna
10. daglig verksamhet för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig.

Totalt räknar man med att mellan 48 000 och 50 000, dvs. drygt 0,5 procent av befolkningen hade beslut om insatser enligt LSS. Antalet personer ökade med 7 procent under 1997 jämfört med året innan.

Kommunerna ansvarar för alla insatser utom ”rådgivning och annat personligt stöd” som landstinget ansvarar för. Insatsen biträde av personlig assistans är den som är mest aktuell i vuxenutbildningssammanhang. Insats i form av ledasagarservice och bostad med särskild service för vuxna eller annan särskilt anpassad bostad för vuxna är också insatser som ligger nära de stöd som kan behövas i vuxenutbildningssammanhang.

Insatsen personlig assistans

Med personlig assistans avses ett personligt utformat stöd som ges i olika situationer av ett begränsat antal personer åt den som på grund av stora och varaktiga funktionshinder behöver hjälp med sin personliga hygien, måltider, att klä av och på sig, att kommunicera med andra eller annan hjälp som förutsätter ingående kunskaper om den funktionshindrade (grundläggande behov). Den som har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov har även rätt till biträde av personlig assistent eller ekonomiskt stöd till skäligen kostnader för sådan assistans till den del behovet av stöd inte täcks av beviljade assistanstimmar enligt LASS (SFS 1993:387).

Den som omfattas av de i LSS preciserade personkretsgrupperna har rätt till att för sin dagliga livsföring få assistansersättning enligt LASS om han eller hon inte har fyllt 65 år och har behov av personlig assistans för sina grundläggande behov under i genomsnitt mer än 20 timmar i veckan.

Försäkringskassan, dvs. staten, finansierar kostnaderna för assistansersättning enligt LASS. Den största skillnaden mellan rätten till assistans mellan LSS och LASS ligger i att assistansersättning enligt LASS inte lämnas för tid då den funktionshindrade

- vårdas på en institution som tillhör staten, en kommun eller ett landsting
- vårdas på en institution som drivs med bidrag från staten, en kommun eller ett landsting
- bor i en gruppbostad eller
- vistas i eller deltar i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet enligt 9 § 10 Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

(SFS 1993:389)

Inskränkning av rätten till personlig assistans

LSS och LASS började gälla från och med 1994. Assistansreformen blev avsevärt dyrare för staten än vad som beräknats vid införandet. I proposition 1995/96:146 föreslogs vissa förändringar för att stabilisera och minska de statliga kostnaderna för assistans. Syftet var att åstadkomma bättre kostnadskontroll och lägre kostnader för den statliga assistansersättningen. En grundtanke i assistansreformen var att personlig assistans inte ska ersätta personal som behövs för att driva en kommunal verksamhet. I propositionen klargörs att staten, förutom i undantagsfall, inte ska finansiera assistans under tid då någon vistas i skola,

barnomsorg, eller daglig verksamhet enligt LSS. Lagförslaget kommenterades med att det inte var avsikten att ”överföra ansvaret för personlig assistans till kommunerna. Däremot har kommunerna skyldighet enligt annan lagstiftning – Socialtjänstlagen, Skollagen och LSS – att ge det stöd som behövs för att personerna ska kunna delta i verksamheterna”. De föreslagna lagändringarna har godkänts av riksdagen.

Lagen föreskriver alltså att assistansersättning (enligt LASS) inte lämnas för den tid som den funktionshindrade vistas i eller deltar i skola. Vilka delar av vuxenutbildningen som omfattas av detta undantag framgår inte av lagens förarbeten. Riksförsäkringsverket (RFV) skriver i verkets allmänna råd att:

RFV rekommenderar att med skola i detta sammanhang bör avses sådan utbildning som har kommunen som huvudman, nämligen grundskola, gymnasieskola och sarskola. Däremot avses inte t.ex. folkhögskola, kommunal vuxenutbildning, Statens skolor för vuxna och universitet (RFV, 1998a).

Riksförsäkringsverkets rekommendationer är inte bindande för den enskilda försäkringskassan. Det går därför inte att hävda att RFV:s rekommendationer innebär att den som har rätt till assistansersättning enligt LASS även har det i samband med studier inom den kommunala vuxenutbildningen. Rätten till assistansersättning i samband med vuxenutbildning har enligt uppgifter från RFV inte prövats av förvaltningsdomstol. Verkets rekommendationer utgör dock ett så pass starkt styrmedel att de kan sägs ligga till grund för försäkringskassornas prövning när det gäller beslut om assistansersättning.

Utgår man istället från Skollagen vid en bedömning av vad som bör avses med att gå i skola är en rimlig tolkning att undantaget gäller de utbildningsformer som utgör det offentliga skolväsendet, dvs. det offentliga skolväsendet för barn och ungdom samt de skolformer som tillsammans bildar det offentliga skolväsendet för vuxna. En sådan tolkning innebär att rätten till assistans finansierad via LASS inte skulle gälla för tid då den funktionshindrade vistas eller deltar i kommunal vuxenutbildning.

13.2.4 Utbildningstolk

Barndomsdöva, dövblinda och vissa hörselskadade och vuxendöva har teckenspråket som första språk. De behöver därför tillgång till en teckenspråkig utbildningsmiljö eller tillgång till tolk för att kunna delta i vuxenutbildning i svenskspråkig utbildningsmiljö.

Genom riksdagens ställningstagande till 1981-års budgetproposition fick teckenspråket status som officiellt språk. I läroplanen för specialskolan fastslogs att teckenspråket är förstaspråk för döva och att skriven svenska är andraspråk. Parallellt med teckenspråkstolkning finns andra tolkmetoder som vänder sig till döva, dövblinda och människor med grava hörselnedsättningar. Det handlar t.ex. om handskriftstolkning, tecken som stöd för tal och Mun-Hand-Systemet. I det följande används i huvudsak begreppet utbildningstolkning vilket även innefattar dessa tolkmetoder när dessa sker i samband med utbildning.

I 1997-års utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – kvalitet och likvärdighet, som riksdagen ställt sig bakom, anges att:

Alla vuxna skall ha möjlighet att skaffa sig ny kunskap, komplettera brister i tidigare utbildning och öka sin kompetens för att själva kunna styra sina liv, påverka sina yrkesval och utöva inflytande både i samhället och i arbetet (skr. 1996/97:112).

Det finns flera grundläggande problem vad avser möjligheten för dem med teckenspråk som första språk att kunna delta i vuxenutbildning. Antalet teckenspråkiga vuxenutbildningsmiljöer är få och de som finns har ett begränsat utbildningsutbud. Deltagande i vuxenutbildning på svenska förutsätter utbildningstolkning vilket kan vara svårt att finansiera. Dessutom råder en allmän brist på tolkar.

Även om undervisningen sker på teckenspråk eller kan översättas till teckenspråk sker stora delar av lärandet via det svenska språket i form av skriven svenska. Döva lär sig det svenska språket på annat sätt än hörande. Det innebär att det är svårt att delta i exempelvis grundläggande svenskundervisning upplagd efter hörandes förutsättningar och tolkad till teckenspråk. Trots god kunskaper i det svenska språket och tillgång till utbildningstolkning medför en hörselnedsättning ofta hinder i utbildningssituationen. Att ta anteckningar samtidigt som man följer tolken med blicken är svårt liksom det kan vara svårt att via tolk fullt ut delta i diskussioner eller i den sociala samvaron på raster.

I enlighet med ansvars- och finansieringsprincipen bör kostnader för tolk i samband med vuxenutbildning tas inom ramen för de medel som avsatts för utbildning. Skolhuvudmän inom den statligt finansierade vuxenutbildningen i folkhögskolan och högskolan kan erhålla särskilda medel för tolkkostnader. För kommunala utbildningsanordnare, privata utbildningsanordnare och för studieförbunden saknas i regel den möjligheten. Särskilt stöd i form av utbildningstolkning regleras inom ramen för samma regelverk som annat särskilt stöd. Det finns alltså inga *särskilda* regler om när utbildningstolkning ska erbjudas eller hur det ska finansieras vid studier i kommunal vuxenutbildning, studieförbund eller hos privata utbildningsanordnare.

En omständighet som gör utbildningstolkning speciell jämfört med andra stödinsatser är att de är mycket kostsamt. Inom högskolan kostar tolkinsatserna ca 300 000 kronor per studerande och år medan man inom folkhögskolan räknar med att tolkinsatserna för en heltidsstuderande kostar ca 500 000 per studerande och år.

Landstingets ansvar för vardagstolkning

Den handikappolitiska reform som trädde i kraft den 1 januari 1994 innebar att landstingen erhöll en skyldighet att organisera, finansiera och tillhandahålla tolktjänst för vardagstolkning till döva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade. Ansvaret för tolktjänsten omfattar vissa tolktjänster i arbetslivet samt i fritids, rekreations- och föreningsverksamhet. En slutsats som kan dras av Hälso- och sjukvårdslagen är att det numera ligger inom landstingens ansvar att erbjuda tolktjänst för delar av det som kan sägas ingå i det livslånga lärandet. Det kan t.ex. röra sig om att på sin fritid delta i en studiecirkel, internutbildning anordnad av en förening samt olika former av individuellt lärande.

Tolktjänst för deltagande i den reguljära vuxenutbildningen finns inte upptaget i den relativt detaljerade beskrivningen av vad som avses med vardagstolkning. Förarbetena till Hälso- och sjukvårdslagen visar att det ligger under landstingets ansvarsområde att erbjuda tolktjänst för inledande kontakter och praktiska detaljer i samband med påbörjandet av en utbildning men inte att ansvara för tolktjänst under själva utbildningen (prop. 1992/93:159).

Utbyggnaden av landstingets tolktjänstverksamhet som följde på riksdagens beslut om regeringens proposition (1992/93:159) om stöd och service till vissa funktionshindrade finansierades via ett särskilt statsbidrag. Statsbidraget ökades successivt i takt med en ökad tillgång på tolkar. Under det första året beräknades statsbidraget till 15 miljoner kronor. Statsbidraget nådde under 1998 en beräknad långsiktig nivå på 75 miljoner kronor.

Socialstyrelsen har löpande utvärderat reformen. År 1997 kom en slutrapport om uppföljningen av tolktjänstverksamheten. Under 2000 har en uppföljning av landstingens tolktjänstverksamhet för 1998 publicerats (Socialstyrelsen, 1997a; Socialstyrelsen, 2000).

Den 31 december 1996 fanns totalt 213 besatta tjänster inom tolktjänstverksamheten. Två år senare, den 31 december 1998 fanns totalt 300 inrättade tjänster. Av dessa var 51 vakanta. 73 procent av de besatta tjänsterna var tolktjänster, övriga innehades av annan personal. Socialstyrelsen anser i sin rapport från 2000 att förutsättningarna för en

god utbyggnad av tolktjänsten har ökat de senare åren. Prognosen för åren 2000 till 2005 är sammanlagt 258 nyutbildade tolkar.

År 1996 var antalet tolktjänstanvändare ca 6000 och antalet presumtiva tolkanvändare uppskattades av landstingen till ungefär det dubbla. Två år senare, dvs. under 1998 fanns omkring 6700 tolkanvändare i landstingen. Under 1998 utfördes ca 57 000 tolkuppdrag, vilket innebär en ökning med 5 procent sedan 1996. Den sammanlagda ökningen sedan 1989 kan uppskattas till 47 procent. 14 procent av de tolkuppdrag som beställdes under 1998 kunde inte genomföras på grund av tolkbrist. Variationen mellan olika tolkcentraler var dock stor, från 1 procent till 26 procent.

Omkring 67 procent av alla tolkuppdrag utfördes av anställda tolkar, 16 procent av uppdragen utfördes av timanställda tolkar och 17 procent av uppdragen utfördes av tolkar som arbetade på entreprenad. Knappt en sjättedel av alla genomförda tolktimmar 1998 utfördes av tolkar som saknade tolkutbildning.

Landstingets bruttokostnader för tolktjänstverksamheten under 1998 uppgick till 141 miljoner kronor. Av de medel som anvisats till tolktjänstverksamheten användes inte 8 procent under 1998. Den huvudsakliga anledningen till detta var en bristande tillgång på tolkar.

Bristen på tolkar har försenat genomförandet av den satsning på tolktjänstverksamhet som beslutades av riksdagen. Socialstyrelsen konstaterar i sin rapport att det skett en förbättring vid de flesta tolkcentralerna sedan den föregående uppföljningen men att tolktjänsten inte ännu kan anses vara genomförd på det sätt som avsågs i handikappreformen 1994.

Tolktjänstens organisation

Tolktjänsten bedrivs i huvudsak av regionala tolkcentraler i landstingets regi. Det finns i stort sett en tolkcentral per landsting. Ett antal landsting har dock delar av sin verksamhet utlagd på entreprenad. Landstinget i Värmland hade t.ex. 40 procent av verksamheten utlagd på entreprenad och i Stockholms län utfördes 35 procent av verksamheten av ett aktiebolag.

Under åren 1994, 1995 och 1997 genomförde Socialstyrelsen så kallade arbetsmöten med olika huvudmän med betalningsansvar för tolktjänsten. De inbjudna huvudmännen var Arbetsmarknadsverket, SIH, Sibus, FBR, Stockholms universitet, Skolverket, Rikstolktjänst, Landstingsförbundet och Kommunförbundet.

Vid sammanträdet 1997 konstaterades att praxis vuxit fram hur man tillämpar lagarna i olika sammanhang och att det endast fanns mindre problem förknippade med att avgränsa betalningsansvaret mellan olika

huvudmän. Några oklarheter fanns dock fortfarande. Som exempel nämns oklarheter rörande vad som ryms inom vardagstolkningen när det gäller studieförbundens studiecirkelverksamhet. Enligt Socialstyrelsens rapport från 1997 förelåg emellertid enighet mellan de olika huvudmännen om att det inte var meningsfullt att ytterligare i detalj definiera begreppet vardagstolkning.

I rapporten från 1997 redovisas hur kostnaderna för tolkinsatser fördelade sig mellan olika användare. Landstingen är, med det särskilda statsbidraget inräknat, den huvudman som finansierar huvuddelen av de utförda tolktjänsterna. I tabell 13.9 visas hur den offentligt finansierade tolkservice fördelade sig mellan olika huvudmän under 1996.

Tabell 13.9. Samhällets kostnader för tolkservice 1996

Huvudman	Kostnader totalt	Andel av kostnader
Landsting	94 200	67%
(Statsbidrag till landsting)	54 560	39%
Rikstolktjänst	4 750	4%
Högskola/universitet	14 450	10%
AMV	14 500	10%
Folkbildning	7 600	6%
Offentliga skolväsendet	2 000	1%
Övriga myndigheter	3 000	2%
Totalt	140 500	100%

Anm. Rikstolktjänst avser tolkuppdrag på riksnivå för förtroendevalda inom berörda intresseorganisationer (Riksförbundet för döva, hörselskadade och språkstörda barn, Föreningen Sveriges Dövblinda, Hörselskadades Riksförbund, Sveriges Dövas Riksförbund).

Källa: Socialstyrelsen 1997, *Slutrapport om uppföljningen av tolktjänstverksamheten för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade*, Socialstyrelsens rapport nr. 1997:22.

Tabell 13.9 visar att landstingen finansierade ca två tredjedelar av samhällets kostnader för tolkservice 1996. Vid sidan av tolktjänster förmedlade av landstingets tolktjänst förekommer det även att olika utbildningsanordnare träffar avtal eller anställer utbildningstolkare vid sidan av den av landstingen organiserade tolktjänsten.

Ungdomsskolan

För döva barn och barn med omfattande hörselskada är teckenspråket barnets första språk. Det föds ungefär 70 döva barn varje år. Till detta kommer barn med en omfattande hörselnedsättning och de barn som

under sin uppväxt förvärvar hörselskada på grund av sjukdom eller olyckshändelse.

Grundskolan är organiserad för att undervisningen för döva i huvudsak ska kunna bedrivas i teckenspråkig miljö. Gymnasieutbildning ges inom riksgymnasieskolan där utbildningen bedrivs med hjälp av utbildningstolk kombinerat med undervisning på teckenspråk. En gedigen ungdomsutbildning är en viktig förutsättning för fortsatt utbildning och för ett yrkesliv i svenskspråkig miljö. I läroplanen för de frivilliga skolformerna anges att ”specialskolan ansvarar för att varje döv eller hörselskadad elev efter genomgången specialskola är tvåspråkig, dvs. kan avläsa teckenspråk och läsa svenska samt uttrycka tankar och idéer på teckenspråk och i skrift och kan kommunicera i skrift på engelska”.

Grundskolan

Inom den statliga specialskolan finns sammanlagt fem regionskolor för döva och hörselskadade elever. Specialskolan består av tio årskurser på grundskolenivå. För elever i specialskolan upphör skolplikten vid 17 år, dvs. ett år senare än vanligt. Under läsåret 1997/98 fanns sammanlagt ca 600 elever vid de regionala specialskolorna. De flesta elever har teckenspråket som första språk och undervisningen bedrivs i huvudsak på teckenspråk. Vid några av skolorna sker dock även undervisning på svenska med tekniskt stöd för elever med hörselskada. Vid sidan av utbildningen inom regionskolorna bedrivs utbildning för hörselskadade barn på svenska i särskilda hörselklasser i kommunal regi.

Döva eller hörselskadade elever finns även vid specialskolans tre riksskolor. Riksskolan vänder sig till döva och hörselskadade elever med ytterligare funktionsnedsättningar som synskada, utvecklingsstörning, beteendestörning m.m. Riksskolorna vänder sig förutom till döva och hörselskadade elever även till synskadade och talskadade elever. Totalt deltog ca 200 döva och hörselskadade elever inom ramen för riksskolornas verksamhet under läsåret 1997/98.

Skolverket visar i en utvärdering av specialskolan (Skolverket, 1997d; Skolverket, 1997e) att prestationerna vid de *regionala specialskolorna* låg under den nivå som betraktas som normalprestationer i grundskolan. I det underlag Skolverket gått igenom var det inte ovanligt att eleverna låg 2–4 år efter sin åldersgrupp, även med hänsyn tagen till att specialskolan är tioårig. Att eleverna inte når uppsatta mål avspeglas dock inte alltid i betygen som, enligt Skolverkets utvärdering, istället pekar på att goda resultat uppnåtts.

Gymnasieskolan

På gymnasienivå bedrivs riksrekryterande gymnasieutbildning för döva (RDG) och riksrekryterande gymnasieutbildning som bygger på muntlig kommunikation med tekniska hjälpmedel för hörselskadade (RGH) av Örebro kommun. I huvudsak gäller samma mål och regler för utbildningens genomförande för RGD/RGH som för gymnasieskolan i övrigt. Utbildningen bedrivs dock i regel i mindre grupper och under längre tid. Det genomsnittliga antalet elever per lärare uppgick till i genomsnitt 4,2 under läsåret 1995/96 på RGD/RGH vilket är avsevärt lägre än riksgenomsnittet för gymnasieskolan som under samma år uppgick till 14,3 elever per lärare (SOU 1998:66). Gymnasieförordningen anger att utbildningstiden bör förlängas med ett år för elever som behöver det (SFS 1992:394). Nästan alla elever vid RGD/RGH går fyra år (SOU 1996:167). En utvärdering gjord av Skolverket tyder på att eleverna vid RGD/RGH som grupp räknat når en lägre kunskapsnivå än hörande elever (Skolverket, 1996).

Under läsåret 1997/98 deltog ca 200 elever inom utbildningen vid RGD och 186 elever inom utbildningen vid RGH. Totalt deltog alltså 390 elever i utbildningen varav 8 var dövblinda och 19 var elever med grav språkstörning (SOU 1998:66). Mot bakgrund av dessa uppgifter kan den genomsnittliga antalet i en årskull vid RGD/RGH uppskattas till ungefär 100 elever varav drygt 50 döva elever.

Efterfrågan på vuxenutbildning styrs till viss del av resultaten i barn- och ungdomsskolan. En relativt hög andel av de barndomsdöva i varje årskull deltar i gymnasieutbildningen vid RGD (ca 70 procent).

Vuxenutbildning med stöd av utbildningstolk

Den gymnasieutbildning som ges för döva vid RGD i Örebro är det enda verkliga utbildningsalternativet för ungdomar i och med att skolan kan erbjuda en teckenspråkig miljö. Detta bekräftas bl.a. av att mycket få döva gymnasieelever återfinns på andra gymnasieskolor. Gymnasieutbildning skiljer sig från vuxenutbildningen så till vida att den sker på heltid medan studerande i vuxenutbildning ofta läser på deltid med en kortare och mer avgränsad målsättning för studierna. För vuxna studerande med teckenspråket som första språk torde tillgången till en teckenspråkig utbildningsmiljö, där möjligheter att fritt samarbeta och diskutera med andra studerande ges, vara en mycket viktig del i en längre och sammanhållen utbildning.

Den som har möjlighet att välja mellan att studera i en teckenspråkig miljö och att studera i en svenskspråkig miljö med hjälp av utbildningstolkning väljer oftast den teckenspråkiga miljön. För längre sammanhängande utbildningar innebär en teckenspråkig miljö dessutom

sannolikt bättre förutsättningar för lärande. Nackdelen är att den studerande som i den vuxnes fall ofta har familj tvingas bo på annan ort än hemorten under utbildningstiden.

Att vara ensam döv i en grupp hörande innebär att man får sina kunskaper via tolk och inte direkt av läraren. Tolksituationen innebär alltid en liten fördröjning av budskapet. Den som studerar via utbildningstolk måste hela tiden följa tolken och har därför svårt att ta anteckningar och att ta del av det som läraren skriver på tavlan. Med en lärare som undervisar på teckenspråk anpassas hela studiesituationen till den studerandes egna villkor.

Den bärande idén när det gäller dövas deltagande i det offentliga skolväsendet bygger på ett deltagande i teckenspråkig miljö inom grundskolan, deltagande i riksrekryterande gymnasieutbildning på teckenspråk och ett deltagande i svenskspråkig miljö inom vuxenutbildningen. I praktiken innebär detta att det inte finns några vuxenutbildningsenheter som – efter beslut av riksdag eller regering – har till uppgift att bedriva vuxenutbildning i teckenspråkig miljö.

Idag bedrivs vuxenutbildning i teckenspråkig miljö av två folkhögskolor samt av AMU-Hadar i Malmö. För den som via vuxenstudier endast vill komplettera sin utbildning med något enstaka ämne finns i princip inte möjligheten att göra det inom ramen för en teckenspråkig miljö utan det får ske via den kommunala vuxenutbildningen och utbildningstolk. Det förekommer dock att kommuner regionalt samverkar och arrangerar särskilda undervisningsgrupper där undervisningen bedrivs på teckenspråk.

Ett särskilt problem när det gäller utbildning på teckenspråk inom vuxenutbildningen är bristande tillgång på teckenspråkstalande lärare. Utbildning av lärare i teckenspråk för döva och hörselskadade bedrivs för närvarande som en ettårig teckenspråklärarytbildning, som bygger på kunskaper motsvarande en tvåårig folkhögskoleutbildning i teckenspråk. Denna utbildning syftar främst till att tillgodose folkbildningens behov av teckenspråklärare. För att möta bl.a. specialskolans behov av teckenspråkiga lärare i alla ämnen har Lärarhögskolan i Stockholm regeringens uppdrag att utbilda grundskollärare med inriktning mot döva och hörselskadade. Denna utbildning, som är av en begränsad omfattning, har genomförts för grundskollärare med inriktning mot undervisning i årskurserna 1-7. Den genomförs för närvarande med inriktning mot undervisning i årskurserna 4-9 och inom det naturvetenskapliga området.

Som påbyggnadsutbildning till lärarexamen ger Örebro universitet och Lärarhögskolan i Stockholm specialpedagogutbildningar med inriktning mot dövhet och hörselskada.

Sedan 1995 finns teckenspråk som elevens val i grundskolan, gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen. Det är för närvarande ca. 5000 elever i gymnasieskolan och i den kommunala vuxenutbildningen som läser teckenspråk som C-språk. Vid flera universitet och högskolor har en uppbyggnad av en lärarkår med teckenspråket som ämne påbörjats vid respektive lärarutbildning. Det faktum att allt fler studerar och behärskar teckenspråket torde underlätta rekryteringen till teckenspråkstolkar och teckenspråkstalande lärare i framtiden.

Tillgång till utbildningstolk är en förutsättning för dövas tillgång till den samlade vuxenutbildningen. Statistiken över hur många studerande som utnyttjar utbildningstolkning inom vuxenutbildningen är bristfällig. En övergripande slutsats som går att dra är att dövas deltagande i vuxenutbildningen relativt sett är låg.

Mest heltäckande är statistiken på högskoleområdet där det framgår att 57 studerande utnyttjade utbildningstolkning under budgetåret 1998 till en sammanlagd kostnad på 17,5 miljoner kronor, dvs. drygt 300 000 kronor per studerande.

Inom den kommunala vuxenutbildningen saknas nationell statistik över antalet studerande som utnyttjar utbildningstolkning. I Kunskapslyftskommitténs kartläggningsarbete som genomfördes i samband med 1999-års delbetänkande framkom dock att det var ovanligt med studerande som utnyttjade undervisningstolkning (SOU1999:39).

Folkhögskolan tar ett relativt sett stort ansvar för att anordna utbildning för hörselskadade, döva och dövblinda. Under läsåret 1998/99 erhöll folkhögskolorna särskilt ekonomiskt stöd för 70 döva deltagare under höstterminen och för 107 döva deltagare på vårterminen på folkhögskolornas långa kurser. För de korta kurserna var motsvarande antal deltagare 235 på hösten och 86 på våren. Vid de långa kurserna deltog dessutom 11 dövblinda deltagare under höst- och vårtermin 1999 samt 23 dövblinda deltagare på de korta kurserna under vårterminen 1999. I folkhögskolans särskilda anpassningskurser uppgick antalet vuxendöva deltagare till 578 och antalet dövblinda deltagare till 187 under 1998.

Statistiken utgår från de deltagare som skolorna erhållit särskild statlig ersättning för med anledning av extrakostnader för särskilda stödinsatser. Vid sidan av dessa deltagare finns även de deltagare som deltar i kurser i en teckenspråkig miljö och som därför inte behöver särskilt stöd.

Antalet deltagare med utbildningstolk i studieförbundens cirkelverksamhet är begränsad. I praktiken är det endast inom de studieförbund, där man valt att avsätta centrala medel som lokalföreningarna kan söka för att finansiera utbildningstolk och andra insatser, som det finns en reell möjlighet för utbildningsanordnaren att finansiera utbildningstolk.

Dessutom finns cirklar som, ofta i samarbete med Sveriges Dövas riksförbund, bedrivs på teckenspråk. En mer fullständig beskrivning av studieförbundens verksamhet för deltagare med funktionshinder finns i avsnitt 13.3.1.

Arbetslösa med funktionshinder kan delta i upphandlad arbetsmarknadsutbildning eller i arbetsmarknadsutbildning inom det reguljära utbildningsväsendet. Vid upphandling av en kursplats för en deltagare med behov av utbildningstolkning är det naturligt att även tolkkostnaderna finansieras av Ams. Vid deltagande i det reguljära utbildningsväsendet som arbetsmarknadsutbildning finansierar Försäkringskassan deltagarens studieförsörjning via utbildningsbidrag medan utbildningsanordnaren, på samma sätt som för övriga kursdeltagare, ansvarar för kostnaderna för utbildningens genomförande. I detta ligger även ett ansvar för att finansiera utbildningstolk.

Att delta i vuxenutbildning med privat huvudman kräver att utbildningsanordnaren eller den studerande själv finansierar kostnaderna för utbildningstolk. Verksamheten bedrivs under marknadsmässiga villkor vilket sällan lämnar något utrymme för att finansiera tolkinsatser för anordnaren. Det finns i praktiken två fall då det är möjligt att delta i vuxenutbildning i privat regi med utbildningstolkning. Det är dels om den studerande deltar i utbildningen inom ramen för en upphandlad arbetsmarknadsutbildning eller inom ramen för en upphandlad kommunal vuxenutbildning där kommunen finansierar kostnaderna för utbildningstolkning.

I enlighet med riksdagsbeslutet med anledning av proposition 1995/96:145 bedrivs försöksverksamhet med Kvalificerad yrkesutbildning (KY-utbildning). Utbildningarna anordnas med ett särskilt statsbidrag. Under vårterminen 1998 var 200 olika KY-utbildningar i gång med närmare 140 olika utbildningsanordnare. KY-kommittén föreslog i sitt slutbetänkande, SOU 1999:122, att Kvalificerad yrkesutbildning bör ges en reguljär form i det svenska utbildningsväsendet.

Det finns för närvarande inga regler som anger vilket ansvar utbildningsanordnarna eller staten har för att erbjuda och finansiera särskilda stödinsatser för studerande med funktionshinder inom KY. Inte heller i det förslag som KY-kommittén lämnat till förändringar av lag och förordning om kvalificerad yrkesutbildning finns ett sådant ansvar reglerat. Slutsatsen blir därmed att ansvaret för att finansiera utbildningstolkning i samband med deltagande i KY-utbildning är oreglerat i lag och förordning. Hittills har ingen av dem som deltagit i KY-utbildningen gjort det med stöd av utbildningstolk.

Arbetsgivaren ansvarar för att erbjuda och finansiera arbetsplatsutbildning. Enligt förarbetena till Hälso- och sjukvårdslagen ryms tolkin-

satser upp till 20 timmar per månad i samband med utbildning på arbetsplatsen inom ramen för landstingets ansvar för vardagstolkning.

Brister i det nuvarande systemet för finansiering av utbildningstolkning

Vuxenutbildning sker inom ramen för många olika utbildningsformer. Ovan har skillnader i regler och förutsättningar för finansiering av utbildningstolkning redovisats inom olika vuxenutbildningsformer (kommunal vuxenutbildning, reguljär och upphandlad arbetsmarknadsutbildning, KY, privat anordnad utbildning, arbetsplatsutbildning, folkhögskolan, högskolan och utbildning i studieförbundens regi).

Möjligheterna till studier med stöd av utbildningstolkning är störst där särskilda medel finns avsatta. Särskilda medel innebär dock ingen garanti för att behovet av utbildningstolkning täcks. Ett exempel på detta är de problem som uppstod med att finansiera utbildningstolkare inom högskolan under höstterminen 1998 då det särskilda anslaget inte var tillräckligt för att täcka kostnaderna för budgetårets sista månader.

Inom de utbildningsformer där särskilda medel inte finns avsatta innebär det nuvarande finansieringssystemet att det är de ekonomiska förutsättningarna hos respektive utbildningsanordnare eller dennes huvudman som avgör om den studerande ges möjlighet att delta i studierna. Att erbjuda utbildningstolkning innebär exempelvis för mindre kommuner, kraftigt ökade kostnader för vuxenutbildningen. Det är inte självklart att kommunen bedömer det som möjligt att finansiera dessa. Kostnaden för att finansiera utbildningstolkare för en heltidsstuderande inom kommunal vuxenutbildning motsvarar den genomsnittliga kostnaden för en undervisningsgrupp på 15-20 heltidsstuderande.

Att tolka en lektion innebär att utbildningsanordnaren förutom personalkostnader för läraren också får finansiera kostnaden för två utbildningstolkare. På de kommunala vuxenutbildningsenheter som Kunskapslyftskommittén varit i kontakt med är det sällan man har haft anledning att ta ställning till om komvuxenheten/kommunen har möjlighet att finansiera tolkkostnaderna. Vissa kommunföreträdare har dock ställt sig frågade till om det skulle vara möjligt att finansiera tolkkostnaden inom de resurser man förfogar över. Kommunernas skilda ekonomiska förutsättningar får till följd att möjligheten att som vuxen skaffa sig ny kunskap och komplettera brister i tidigare utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen ser olika ut beroende på var i landet man är bosatt. Detta strider mot en av utbildningspolitikens övergripande målsättningar.

Förutom de skillnader som finns mellan olika kommuner skiljer sig även förutsättningarna mellan olika utbildningsformer. De skillnader som finns i hur utbildningstolkning finansieras innebär att tillgången till tolk kan bli styrande för valet av utbildningsform. Kunskapslyftskommittén har tidigare uttalat att det bör vara den studerandes intresse som är styrande för vilken utbildningsform han eller hon väljer att studera inom och inte tillgången på särskilda stödinsatser. Den som behöver tillgång till utbildningstolkning för att skaffa sig en grundläggande gymnasiekompetens har normalt störst förutsättningar att göra detta inom folkhögskolan där staten finansierar kostnaderna för utbildningstolkning. Folkhögskolan kan inte, och ska heller inte, ersätta den kommunala vuxenutbildningen. Folkhögskolan har ett smalare utbildningsutbud än den kommunala vuxenutbildningen som bland annat omfattar samtliga kurser inom gymnasieskolans nationella program. En för den vuxne viktig skillnad är dessutom att folkhögskolor inte finns i samtliga kommuner och att folkhögskolestudier ofta innefattar internatboende.

13 .2 .5 Specialpedagogisk stödorganisation

Kunskapslyftskommitténs tidigare arbete har visat att landets komvuxenheter och folkhögskolor ofta upplever att de saknar den pedagogiska kompetens som behövs för att undervisa studerande med funktionshinder. Vidare tycks det vara relativt ovanligt att personal inom dessa utbildningsformer får fortbildning för att bättre kunna anpassa utbildningssituationen för studerande med funktionshinder. Många av de skolledare som Kunskapslyftskommittén varit i kontakt med uppger att de inte vet vart de kan vända sig för att exempelvis upphandla fortbildning och andra tjänster då behov uppstår (SOU 1998:39).

Frågor om specialpedagogik spänner över ett mycket brett område. Staten har en viktig funktion att fylla för att långsiktigt utveckla kunskaperna om specialpedagogik och för att erbjuda enskilda utbildningsanordnare råd och stöd.

De statliga resurserna för specialpedagogiskt stöd vänder sig främst till barn- och ungdomsskolan. SIH, som är den myndighet som har ett ansvar för att erbjuda specialpedagogiskt stöd, ska enligt instruktionen ge råd och stöd riktat till det offentliga skolväsendet. Skollagen definierar det offentliga skolväsendet som bestående av det ”offentliga skolväsendet för barn och ungdom” och det offentliga skolväsendet för vuxna. SIH:s rådgivande verksamhet sker på tre olika nivåer. På övergripande nivå ges stöd i kontakter såväl med centrala myndigheter, organisationer, högskolor, habiliteringar, övrig sjukvård som med regionala samarbetsorgan mellan kommuner. Till enskilda kommuner ges

stödet i kontakt med personer i ledande funktioner på skolor och på förvaltningsnivå. I elevens närmiljö ges stödet framförallt till personal som arbetar i direkt kontakt med individen, men även direkt till den enskilde (SIH, 1999).

Verksamheten är i huvudsak inriktad på barn- och ungdomsskolan. Inom vuxenutbildningen finns i praktiken ingen myndighet som tar ett nationellt ansvar för tillämpning och utveckling av pedagogik för studerande med funktionshinder. I vissa kommuner (t.ex. Stockholm) finns kommunala resursgrupper som vänder sig till både den kommunala vuxenutbildningen och barn- och ungdomsskolan.

En reformerad stödorganisation för barn och ungdomar

Utredningen om funktionshindrade elever i skolan (Funkis-kommittén), vars uppgift bl.a. var att utreda SIH:s specialpedagogiska konsulentorganisation och andra offentliga specialpedagogiska resurs- och kompetenscenter, föreslog i sitt slutbetänkande en samordning och en omorganisation av befintliga resurser. Förslaget bestod i att statens insatser för stöd till skolhuvudmännen i specialpedagogiska frågor bör samordnas organisatoriskt och drivas i myndighetsform.

Funkis-kommittén ansåg att det var logiskt att den föreslagna specialpedagogiska organisationen även ska kunna ge stöd till skolhuvudmännen för elever i vuxenutbildning. Utredningen hänvisade dock denna fråga till Kunskapslyftskommittén för vidare bedömning (SOU 1998:66).

Den föreslagna myndigheten skulle enligt Funkis-kommitténs förslag inriktas mot barn- och ungdomsskolan. Kunskapslyftskommittén har ett bredare uppdrag i och med att vuxenutbildning sker inom flera olika utbildningsformer. I det delbetänkande som Kunskapslyftskommittén avlämnade under våren 1999 valde kommittén att inte ta ställning till huruvida den framtida pedagogiska stödorganisation som Funkis-kommittén skisserade även bör vända sig till vuxenstuderande. Kommittén uttryckte dock sin mening att det inte var självklart att det specialpedagogiska stöd som behövs inom vuxenutbildningens olika former (kommunal vuxenutbildning, folkbildning, arbetsmarknadsutbildning m.m.) kan rymmas inom en organisation utformad för barn- och ungdomsskolan. Kommittén valde istället att avvakta regeringens proposition med anledning av Funkis-kommitténs förslag för att kunna göra en bedömning utifrån en tydligare beskrivning av stödorganisationens uppdrag och organisation.

Remissvar rörande en specialpedagogisk stödorganisation

Det är främst de myndigheter som verkar inom handikappområdet och olika handikapporganisationer som tar upp frågan om en specialpedagogisk stödorganisation inom vuxenutbildningen i remissvaren på Kunskapslyftskommitténs förra betänkandet. Remissvaren innehåller inga analyser eller mer genomarbetade förslag om hur stödet till vuxenutbildningens huvudmän i specialpedagogiska frågor bör organiseras. Med något enstaka undantag (några folkhögskolor anser t.ex. att Folkbildningsrådet bör få ansvar att utveckla den specialpedagogiska kompetensen på folkhögskolorna) anser de instanser som tar upp denna fråga att stödet till vuxna bör samordnas med stödet till barn- och ungdomsskolan.

Många av handikappförbunden skriver att de i sina remissvar till Funkis-utredningen varit positiva till att de föreslagna regionala centren även ska kunna ge stöd till vuxenutbildningen. Sveriges Dövas Riksförbund (SDR) skriver att de har erfarenhet av bristande kunskap i kommunerna dels om vilka regler som gäller dels om vilka behov som finns och hur man ska/kan tillmötesgå dessa. Förbundet anser att vuxenutbildningen tydligt har visat att kommunen är en för liten enhet för att ha de kunskaper som behövs för att tillgodose de behov som t.ex. döva har. SDR anser vidare att om man av olika skäl inte anser det lämpligt att samordna stödet till vuxna med stödet till barn- och ungdomsskolan så måste en annan lösning åstadkommas.

Synskadades Riksförbund anser att det specialpedagogiska stödet bör kopplas till den nya stödorganisationen som kommer att ha kompetens inom synområdet och att Tomtebodas resurscenters kompetens och stöd också bör vara tillgängligt för lärare inom vuxenutbildningen.

Hörselskadades Riksförbund anser även de att det finns fördelar med att hålla stödet till hörselskadade elever och studerande på alla nivåer samlat. Förbundet skriver att det ur perspektivet livslångt lärande i arbetslivet kan se att det på sikt kan behövas en anpassning av Amihörsel regionerna för hörselskadade så att dessa bättre passar den föreslagna heltäckande regionindelningen för hörselskadade.

SIH anser att det pedagogiska stödet till vuxna innehållsmässigt kan rymmas inom den nya samordning som Funkis-kommittén föreslår. Sibus anser att förslaget om samordning i barn- och ungdomsskolan också ska gälla huvudmännen i vuxenutbildningen. Det är dock inte självklart att det pedagogiska stödet ryms inom denna samordning eftersom frågeställningar gällande utveckling och stöd till vuxna inte nödvändigtvis behöver vara det samma som för barn och ungdomar.

Riksdagens beslut

Regeringens proposition 1998/99:105, Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd, följde i huvudsak Funkis-kommitténs förslag om en förändrad specialpedagogisk stödorganisation. Propositionen innehåller ingen konkret beskrivning av hur den framtida stödorganisationen ska utformas. I stället angavs att en organisationskommitté ska tillsättas med uppdrag att ”med utgångspunkt i barn och ungdomars behov skyndsamt utveckla och lägga förslag om den konkreta utformningen av en förändrad organisation där statens stöd i specialpedagogiska frågor samordnas”.

Organisationskommitténs uppdrag

Den 17 februari 2000 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppgift förbereda ombildandet av Statens institut för handikappfrågor i skolan (SIH) till ny myndighet för statens stöd i specialpedagogiska frågor. Resurscentren vid dagens riksrekryterande specialskolor samt Tomtebodaskolans resurscenter ska föras till den nya myndigheten liksom de statliga bidrag för landstingens hörselvårdskonsulenter, kunskapscentren för döva och hörselskadade, rörelsehindrade m.fl. samt för datapedagogerna vid REDAH-centren.

Det ansvar som SIH i nuvarande organisation har för läromedelsproduktion ska initialt ingå i den nya myndighetens verksamhet. Detta kan dock komma att omprövas som en följd av den i proposition 1998/99:105 aviserade utredningen av statens engagemang för produktion av läromedel och studiematerial för studerande med funktionshinder.

Vägledande för inriktningen av den nya myndigheten, ska enligt regeringens direktiv vara, behovet av anpassning till förändrade behov hos elever med funktionshinder samt till kommunernas och andra huvudmäns behov av stöd. För barn och ungdomar med svåra och mer ovanliga funktionshinder kan stödet liksom i dag behöva ges utifrån enskildas behov. Stödet bör då riktas till hela arbetslaget kring barnet i förskolan eller eleven i skolan samt som huvudregel även till ansvarig specialpedagog och rektor.

För elevgrupper med lättare eller mer vanligt förekommande svårigheter ska insatserna inriktas mot att sprida kunskap, exempelvis genom mer generell kompetensutveckling och informationsinsatser. Verksamheten ska vara förankrad i erfarenhets- och forskningsbaserad utvecklingsverksamhet främst inom området specialpedagogik. Myndigheten ska ta initiativ till, medverka i och driva sådan utvecklingsverksamhet.

Myndighetens verksamhet ska bedrivas i fem regioner samt i fyra resurscenter med rikstäckande uppdrag. I varje regionenhets grunduppdrag ska ingå att

- svara för rådgivning för enskilda barn och ungdomar som främst riktas till arbetslag, specialpedagoger, rektor och övrig personal samt viss rådgivning riktad till personal i lednings- eller specialistfunktioner på verksamhetsövergripande nivå och till beslutsfattare,
- samordna, arrangera och medverka i kompetensutveckling inom regionen,
- samordna insatser inom regionen, bl.a. genom att stödja bildandet av nätverk och söka samordnade lösningar,
- ta initiativ till, medverka i och driva utvecklingsinsatser samt förmedla resultat av forskning och utvecklingsarbete,
- sprida information till kommunerna och deras skolor, föräldrar, beslutsfattare m.fl. samt
- samverka med berörda aktörer, som kommuner, specialskolor, landstingens habilitering för barn och ungdom, den specialpedagogiska utbildningen inom lärarutbildningen, handikapporganisationer, m.fl.

Utredaren ska vidta de förberedande åtgärder som krävs för att den nya myndigheten ska kunna inrättas den 1 juli 2001. Myndighetens verksamhet skall rymmas inom dagens ekonomiska ramar, dvs. ramarna för SIH (inklusive landstingens hörselvårdskonsulenter) samt resurscentren vid dagens riksrekryterande specialskolor och Tomtebodaskolans resurscenter samt de statliga bidragen, i dag finansierade via det s.k. SIS-anslaget, till kunskapscentren för döva och hörselskadade, rörelsehindrade m.fl. samt datapedagogerna vid REDAH-centren.

Utredaren ska avlämna sina förslag i tre etapper. Senast den 1 januari 2001 ska förslag lämnas till omfördelning mellan berörda anslag på statsbudgeten för andra halvåret 2001. Den 1 mars 2001 ska utredaren ha lämnat sina förslag till myndighetens övergripande mål, bemanning, organisation och arbetsformer m.m. En slutrapport ska lämnas senast den 30 juni 2001.

13 .3 Iakttagelser från olika vuxenutbildningsformer

Huvuddelen av de kartläggningar Kunskapslyftskommittén gjort inför detta betänkande spänner över ett flertal olika vuxenutbildningsformer. I

detta avsnitt redovisas de iakttagelser som är förknippade med en viss utbildningsform.

I Kunskapslyftskommitténs föregående betänkande, SOU 1999:39, redovisades iakttagelser, ansvarsfördelning och finansiering främst från den kommunala vuxenutbildningen och folkhögskolan. Inför slutbetänkandet har motsvarande kartläggning genomförts av studieförbundens verksamhet och av arbetsmarknadsutbildningen. Studieförbundens verksamhet beskrivs i detta avsnitt medan arbetsmarknadsutbildningen beskrivs under kapitel 6 och 11. I detta avsnitt redovisas även kommitténs iakttagelser av de särskilda problem som finns inom den kommunala vuxenutbildningen vad avser invandrare med dolda funktionshinder. Parallellt med Kunskapslyftskommitténs arbete har Högskoleverket kartlagt förutsättningarna för studerande med funktionshinder inom högskolan på uppdrag av regeringen. Kommittén har därför valt att inte närmare studera högskolan och har istället valt att redovisa en sammanfattning av Högskoleverkets iakttagelser.

Avslutningsvis ges i detta avsnitt en bakgrund till de förslag som kommittén för fram för att underlätta för studerande med funktionshinder som har problem när det gäller finansiering av extrakostnader för bostadsanpassning, omvårdnad m.m. under utbildning på folkhögskola.

13 .3 .1 Studieförbund

Studieförbundens verksamhet samlar ett stort antal deltagare varje år. Under 1998 anordnade studieförbunden tillsammans ca 330 000 studiecirklar med sammanlagt ca 2,8 miljoner deltagare. En stor grupp av deltagarna studerar i flera olika cirklar under ett år, vilket innebär att antal individer i studiecirklar är färre än antal deltagare. Enligt Folkbildningsrådets beräkningar innebär ett deltagarantal på 2,8 miljoner ett individantal på mellan 1,5 och 2 miljoner (Folkbildningsrådet, 1998b).

Ett stort antal folkrörelser och intresseorganisationer är medlemmar i studieförbunden, och det är dessa medlemmar som skapar förbundens profil. Kopplingen till respektive studieförbunds medlemsorganisationer och samverkande organisationer framgår ibland mycket tydligt i de olika utbildningarna, men det kan också vara ganska långt mellan medlemsorganisationerna och den lokala avdelningens verksamhet.

Bidragssystemet

Folkbildningen är en från staten fristående utbildningsform. Staten har dock möjlighet att påverka verksamheten genom de mål och syften som

satts upp för det statsbidrag som årligen utgår till folkhögskolor och studieförbund. I Förordning (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen, 2 §, framgår vad statens syfte med stödet till folkbildningen är:

Verksamhet som syftar till att utjämna utbildningsklyftor och höja utbildningsnivån i samhället skall prioriteras liksom verksamhet som riktar sig till utbildningsmässigt, socialt och kulturellt missgynnade personer. Personer med utländsk bakgrund, deltagare med funktionshinder och arbetslösa utgör särskilt viktiga målgrupper för statens stöd.

Den enda begränsning för bidragsanvändningen som förordningen anger är att statsbidraget inte får användas för verksamhet med kommersiellt syfte.

Statens stöd till folkbildningen administreras av Folkbildningsrådet som är en ideell organisation för studieförbund och folkhögskolor. Statsbidraget till studieförbunden utgår för studiecirklar, kulturprogram och övrig folkbildningsverksamhet. Studiecirkeln är den form som är mest reglerad. För denna verksamhetsform finns regler med avseende på antal deltagare, deltagarnas ålder och antal sammankomster. Kulturprogram avser verksamhet eller produktion som framförs eller redovisas inför publik. Till övrig folkbildningsverksamhet räknas gruppverksamhet som faller utanför de regler som gäller för studiecirkeln, t.ex. verksamhet för barn.

Att människor med funktionshinder utgör en prioriterad målgrupp inom folkbildningen framgår av det bidragssystem genom vilket Folkbildningsrådet fördelar statsbidrag till studieförbunden.

Statsbidraget till studieförbunden består av tre delar: ett grundbidrag, ett volymbidrag och ett målgruppsbidrag. Av det totala bidragsbeloppet avsätts 70 procent till grundbidrag, 20 procent till målgruppsbidrag och 10 procent till volymgruppsbidrag. För den verksamhet som berör människor med funktionshinder är målgruppsbidraget mest intressant. De målgrupper som ligger till grund för bidraget är studerande i basämnena, arbetslösa/arbetsökande, invandrare, människor med funktionshinder samt boende i glesbygd. Bidraget räknas i enheten deltagartimmar. För närvarande bedrivs ett arbete med en översyn av fördelningskriterierna för statsbidragen till studieförbunden av Folkbildningsrådet. Översynen görs tillsammans med medlemsorganisationerna och beräknas kunna träda i kraft under 2001.

I bidragshänseende betraktas den som funktionshindrad som ”på grund av ett bestående funktionshinder har betydande svårigheter i den dagliga livsföringen” (Folkbildningsrådet, 1997). Bidrag ges för särskilda och riktade insatser för deltagare med funktionshinder. Insatserna kan dels bestå av åtgärder i samband med rekrytering, dels åtgärder för att skapa tillgänglighet till den verksamhet som studieförbundet erbjuder

människor med funktionshinder. Effekterna av de särskilt riktade insatserna ska följas upp kontinuerligt av respektive studieförbund.

Studiecirklar och grupper inom övrig folkbildningsverksamhet som faller inom ramen för tydliga riktade insatser är rapporteringsbara på målgruppskoderna invandrare eller människor med funktionshinder om minst hälften av deltagarna tillhör någon av målgrupperna. Dessutom får en cirkel eller grupp där en enskild deltagare behöver särskilt stöd, t.ex. teckentolk eller annan tolkservice, rapporteras på målgruppskoden människor med funktionshinder. Det innebär alltså att i en cirkel där en person behöver särskilda insatser, räknas även alla övriga deltagare som deltagare i särskild verksamhet för människor med funktionshinder och hamnar därmed i statistiken över studieförbundens deltagare med funktionshinder.

För att förstärka bidraget till den verksamhet som riktar sig till människor med funktionshinder, har Folkbildningsrådet uppvärderat denna grupp inom målgruppsbidraget. Detta sker genom att en deltagartimme inom denna målgrupp uppräknas med faktor 2,0; dvs. en dubbling av deltagartimmens värde (Folkbildningsrådet, 1997).

För 1998 delades totalt 1,1 miljarder kronor ut i statsbidrag till studieförbunden, varav 61 miljoner kronor bestod av bidrag för förbundens handikappverksamhet.

Tabell 13.10. Medel som fördelas av statsbidraget för genomförd verksamhet till deltagare med funktionshinder, 1998

	Statsbidrag (tkr)
Studiecirklar	52 873
Övrig folkbildningsverksamhet	650
Kulturprogram	7 872
Totalt	61 395

Källa: Statistik från Folkbildningsrådet, 1999.

Studieförbunden är inte låsta av den fördelning av statsbidrag som Folkbildningsrådet använder. Studieförbunden kan använda statsbidraget fritt, så länge som det finansierar verksamhet som uppfyller de syften riksdagen angivit. Det bidrag som utgår för t.ex. handikappverksamhet grundar sig på förbundens verksamhet under föregående år på området, och är inte styrande för hur stora satsningar respektive studie förbund väljer att genomföra för människor med funktionshinder under det pågående året.

Verksamheten

Studieförbundens verksamhet för människor med funktionshinder började på 1960-talet då de anordnade studiecirklar på de stora institutiverna för människor med utvecklingsstörning och på mentalsjukhusen för personer med psykiska funktionshinder. Studieförbundens verksamhet har en stor betydelse för många människor med funktionshinder, vilket dokumenterats i den statliga utvärderingen av folkbildningen SUFO 96. Enligt denna utvärdering har 74 procent av kategorin *Handikappad – problem i daglig livsföring* och 80 procent av kategorin *Handikappad – problem att bedriva studier*, någon gång deltagit i studiecirkelverksamhet. Motsvarande siffra för den övriga befolkningen är 76 procent (SOU 1995:141). Människor med funktionshinder har som grupp alltså ett deltagande i studiecirklar som ligger på samma nivå som befolkningen i övrigt.

Studieförbundens betydelse för människor med funktionshinder har också poängterats av regeringen. I sin proposition om folkbildningen skriver regeringen:

För många personer med funktionshinder erbjuder studieförbunden möjligheter till studier, till möten och samtal med andra människor och till kulturaktiviteter som bidrar till en ökad livskvalitet och till ökade möjligheter att utvecklas och ta eget ansvar.

(prop. 1997/98:115)

Deltagande

De olika studieförbundens verksamhet för människor med funktionshinder skiljer sig med avseende både på omfattning och inriktning av verksamhet. Några studieförbund har utbredd och omfattande verksamhet för denna målgrupp, medan andra studieförbund bedriver en mindre omfattande verksamhet för deltagare med funktionshinder.

I tabell 13.11 görs en sammanställning över de olika studieförbundens verksamhet för människor med funktionshinder. Reglerna för hur studieförbunden ska rapportera in deltagarstatistik inom målgruppen människor med funktionshinder gör att det inte finns någon individstatistik att tillgå. Siffrorna ger dock en indikation på omfattningen av studieförbundens insatser för människor med funktionshinder. Man kan konstatera att omfattningen på de olika bildningsförbundens verksamhet för människor med funktionshinder varierar.

Tabell 13.11. Deltagare i studiecirklar för målgruppen funktionshindrade, 1998

	Antal deltagare i studiecirklar för funktionshindrade*	Andel av det totala antalet deltagare i studiecirklar (%)
ABF	71 294	8,6
Frikyrkliga Studieförbundet	13 974	10,1
Folkuniversitetet	13 386	8,3
KFUK/KFUM	116	0,3
Nykerhetsrörelsens bildningsverksamhet	20 885	13,5
Svenska idrottsrörelsens studieförbund	2 417	1,1
Sveriges Kyrkliga Studieförbund	10 627	5,4
Studieförbundet	7 366	2,8
Medborgarskolan	8 552	3,8
Studieförbundet Vuxenskolan	92 392	18,2
TBV	581	0,7
Totalt	241 590	8,6

Amn. *Avser antal deltagare som rapporterats på målgrupp-koden funktionshindrade.

Källa: Folkbildningsrådet, 1999, Statistikuppgifter över redovisade deltagare i studiecirklar under målgrupp handikapp 1998.

I sammanställningen kan man se att en ansevärd mängd människor med funktionshinder deltar i studieförbundens utbildningsverksamhet. Sammantaget hade studieförbundens cirklar för människor med funktionshinder nästan 242 000 deltagare under 1998. Det innebär att 8,6 procent av det totala antalet deltagare i bildningsförbundens studiecirkelverksamhet fanns i studiecirklar för funktionshindrade. Skulle man räkna individer i stället för deltagare skulle siffrorna inte bli lika höga, men statistiken visar ändå på att studieförbunden är en viktig utbildningsform för många människor med funktionshinder. Studieförbundens deltagarrapportering innebär att människor utan funktionshinder finns med i denna statistik eftersom en deltagare i behov av särskilt stöd i en studiecirkel kan leda till att alla andra deltagare i studiecirkeln räknas som deltagare med funktionshinder.

Verksamhetens inriktning

Studieförbundens insatser för människor med funktionshinder handlar dels om den verksamhet som särskilt riktar sig mot en viss grupp av funktionshindrade, dels om den ordinarie verksamheten där människor med funktionshinder deltar såväl som människor utan funktionshinder.

Verksamhet som riktar sig till en specifik grupp av funktionshindrade deltagare sker ofta i samarbete med en eller flera handikapporganisationer som då också hjälper till med rekryteringen av studiedeltagare. ABF och SV som har centrala samarbetsavtal med vissa handikapporganisationer har verksamhet som främst riktar sig mot dessa organisationers medlemmar. Utbildningarna har då ofta sin utgångspunkt i de hinder och möjligheter som funktionsnedsättningen medför. Exempel på detta är ABF:s projekt "Datakraft i reumatikernas tjänst" och Studieförbundet Vuxenskolans satsning "Utvecklingsstörda och folkhälsan". Hos vissa studieförbund bestäms verksamheten för människor med funktionshinder utifrån frågor som är centrala teman i respektive förbund. Exempelvis har Studieförbundet studiecirkel för människor med utvecklingsstörning på temat "Naturupplevelser".

Studieförbundens verksamhet präglas av ett stort mått av lokal demokrati. Förbundens lokalavdelningar bestämmer själva över sin verksamhet, och även om centrala satsningar genomförs nationellt är det lokalavdelningarna som i slutänden bestämmer omfattning och inriktning av verksamheten. Hur olika satsningar på människor med funktionshinder ser ut beror till stor del på vilka prioriteringar som de lokala avdelningarna gör. I de studieförbund som inte har centrala samarbetsavtal med handikapprörelsens intresseorgan har lokalavdelningarna ibland ett samarbete med handikapporganisationer på orten, vilket resulterar i speciella kurser riktade mot vissa grupper av funktionshindrade.

Enligt representanter för studieförbunden är det ofta en stor variation mellan olika lokalavdelningars satsningar på människor med funktionshinder. I vissa regioner är samarbetet mellan handikapprörelsen och studieförbunden mer intensivt än i andra delar av landet, och detta påverkar lokalavdelningarnas verksamhet för människor med funktionshinder. En studie gjord av Institutionen för pedagogik vid Göteborg universitet pekar på att det är främst i större tätorter som människor med funktionshinder har reella valmöjligheter när det gäller att delta i olika studieförbunds verksamhet. I glesbygden är de olika studieförbundens verksamhet av mindre omfattning och därmed är också verksamheten för människor med funktionshinder begränsad (Dahlgren, 1995).

Studieförbundens verksamhet för människor med funktionshinder består dock inte enbart av utbildning. Flera av studieförbunden producerar också studiematerial som är speciellt framtaget för vissa grupper av funktionshindrade. Denna produktion sker oftast i samarbete med handikapporganisationerna. Studiematerialet används framför allt i den egna verksamheten, men kan även ha ett större användningsområde. Så är t.ex. fallet med Nykterhetsrörelsens bildningsverksamhets (NBV)

produktion av studiematerial för människor med utvecklingsstörning vilket använts av särskolor och Utbildningsradion.

Stödinsatser

Det finns mycket lite reglerat när det gäller stödinsatser för människor med funktionshinder som deltar i studieförbundens verksamhet. Det enda statliga stöd som utgår i detta sammanhang gäller läromedel för synskadade och dövblinda. Sibus fördelar årligen medel till Synskadades Riksförbund för teknisk anpassning av studiematerial för synskadade och dövblinda som läser i studiecirkel. För budgetåret 1999 uppgick detta anslag till 4,2 miljoner kronor (Statsliggaren, 1999b). Det finns inget statligt stöd för människor med andra funktionshinder som behöver anpassat studiematerial för att delta i studieförbundens verksamhet.

Studieförbunden har inget lagstadgat ansvar att erbjuda deltagare med funktionshinder särskilt stöd. Den enskilde individen har heller inte rättighet att delta i studieförbundens verksamhet. Det är dock vanligt att studieförbunden bekostar de stödinsatser som människor med funktionshinder kan behöva i utbildningssituationen. Det är då den lokala avdelningen som står för denna kostnad. I några av studieförbunden har lokalavdelningarna möjlighet att från en central pott söka pengar för att finansiera olika stödinsatser. De övriga studieförbunden har lämnat ansvaret till lokalavdelningarna som bekostar olika stödinsatser ur den löpande budgeten. I båda fallen är det lokalavdelningarna som avgör hur mycket stöd studieförbundet ska ställa upp med. Det är dessa som avgör huruvida de ska ansöka om de centrala medlen och om de är villiga att bekosta stödåtgärder ur egen budget. I vissa fall där studieförbunden lokalt samarbetar med handikappörelsen i enskilda projekt, har handikapporganisationerna finansierat särskilda anpassningsåtgärder.

Representanter för studieförbunden har visat på vissa områden där problem kan uppstå för den studerande med funktionshinder som vill delta i studieförbundens verksamhet.

Fysisk tillgänglighet

Ett av de stora hindren för deltagande i studieförbundens aktiviteter kan vara den fysiska miljöns utformning i utbildningslokalerna. En utbildning kan i princip omintetgöras på grund av att den fysiska tillgängligheten inte är tillräcklig. De lagar och förordningar som reglerar byggnaders beskaffenhet reglerar den fysiska tillgängligheten för människor med funktionshinder enbart när det gäller byggnader som uppförs eller ändras. Lag (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnader stadgar att byggnader som uppförs eller ändras ska uppfylla vissa krav på tillgänglighet för människor med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Bestämmelserna gäller alltså inte för redan uppförda byggnader.

Enligt representanter för studieförbunden går en stor del av studieförbundens kostnader för anpassningsåtgärder till att förbättra och anpassa den fysiska studiemiljön i förbundens egna studielokaler. De åtgärder som behövs kan vara allt i från rullstolsramp och hörselslinga till allergisanering.

Den fysiska miljöns otillgänglighet har också varit ett återkommande tema i de kartläggningar som Kunskapslyftskommittén gjort av kommunal vuxenutbildning och folkhögskolan.

Läromedel

Läromedel och studiematerial är ett annat område där människor med funktionshinder kan behöva olika anpassningar för att tillgodogöra sig utbildningen. Deltagarna i studieförbundens verksamhet finansierar normalt sett själva det studiematerial som behövs. I vissa fall kan studiematerialet ingå i kursavgiften.

Såsom redan nämnts finns ett statligt stöd för anpassning av studiematerial för synskadade och dövblinda deltagare i studiecirkelar. Även andra grupper av funktionshindrade kan dock ha behov av anpassade läromedel. Exempelvis kan människor med dyslexi behöva talböcker och personer med utvecklingsstörning kan ha behov av mer lättläst studiematerial. Finansiering av anpassningsåtgärder för läromedel läggs alltså på individen om denna inte är synskadad eller dövblind. Flera representanter för studieförbunden uppger dock att förbundet ofta finansierar sådan anpassning.

Studieförbunden producerar också ofta egna anpassade läromedel. Sådant studiematerial används dock främst i de studiecirkelar som riktar sig till en viss grupp av funktionshindrade.

Hjälpmedel

En grundregel när det gäller hjälpmedelsförsörjning i utbildningssammanhang är att landstinget ansvarar för personliga hjälpmedel till studiedeltagarna, medan hjälpmedel som anses vara pedagogiska hjälpmedel eller som utgör en del av den grundläggande utrustningen ligger på utbildningsanordnarens ansvar.

Ett problemområde för studieförbunden kan vara anpassning av datorer. Detta gäller givetvis framför allt för datakurser, men kan även vara av betydelse vid andra ämnesval. För många människor med funktionshinder är datorn ett viktigt hjälpmedel vid inlärandet, och de behöver därför tillgång till datorer i undervisningssituationen. Deltagare med funktionshinder kan behöva olika anpassningar av datorn i form av t.ex. talsyntes och punktskriftsdisplay. Sådana anpassningar kan vara en stor kostnadspost för studieförbundens lokalavdelningar, och är inte alltid möjlig att finansiera.

Allmänna problem som Kunskapslyftskommittén även iakttagit i kommunal vuxenutbildning och folkhögskola är att det kan krävas lång framförhållning för att studerande får de hjälpmedel som behövs i tid innan studierna börjar. Denna problematik gäller givetvis även för deltagare i studiecirklar.

Utbildningstolk

Liksom i andra utbildningsformer kan tillgång till och finansiering av utbildningstolk vara ett problem i studieförbundens verksamhet. Dels kan det vara svårt att få tag på tolkar, dels är kostnaden för utbildningstolkning hög vilket leder till att utbildningsanordnaren har svårt att finansiera denna från den löpande budgeten.

I de studieförbund där lokalavdelningarna kan söka särskilda medel för stödinsatser för människor med funktionshinder är finansieringssituationen troligen något lättare än för de avdelningar där sådana kostnader ska tas från den löpande budgeten.

Färdtjänst

Människor med funktionshinder kan behöva färdtjänst eller liknande för transport till och från utbildningslokalen. Färdtjänst fungerar normalt så att en person som fått beslut om färdtjänst blir beviljad ett visst antal resor under en begränsad tidsperiod. Att delta i studiecirkel kan innebära att denna person får ett utökat behov av resor, så att de beviljade resorna inte räcker till.

Samtal med representanter från studieförbunden tyder på att olika kommuner har olika policy när det gäller färdtjänst till och från verksamhet i studieförbundens regi. Vissa kommuner finansierar extra färdtjänst för människor med funktionshinder som deltar i studieförbundens verksamhet. Detta gäller dock inte i hela landet. I de kommuner där människor med funktionshinder inte får betalt för resor till och från utbildning i studieförbundens regi, händer det att bildningsförbunden går in och subventionerar färdtjänst för den studerande.

Pedagogisk anpassning av undervisningen

Utbildning för människor med funktionshinder kan kräva särskild anpassning av studiesituationen. Studieförbunden har möjlighet att anpassa undervisningen genom att t.ex. undervisningen bedrivs i små grupper eller att det finns en assisterande cirkelledare. Detta gör naturligtvis att undervisningskostnaderna stiger.

Många studieförbund tillämpar speciell pedagogik i all sin verksamhet. Denna pedagogik kan komma särskilt väl till pass i undervisningen av vissa grupper av funktionshindrade. Exempelvis har TBV en satsning på ett speciellt pedagogiskt koncept kallat "Vuxenkompetensen". Det bygger på pedagogik direkt anpassad till individens sätt att lära och tillämpas bl.a. vid undervisning av människor med dyslexi. Flera av studieförbunden utbildar cirkelledare i speciell pedagogik för människor med olika funktionshinder.

För människor som har behov av att studera i långsam takt, utgör studiecirkeln ett bra alternativ, just på grund av att man har möjlighet att läsa i liten studiegrupp och att studietakten kan anpassas till den enskildes möjligheter och förutsättningar.

Rekrytering

De handikapporganisationer som studieförbunden samarbetar med spelar ofta en viktig roll i rekryteringen. De har lättare att nå ut till målgruppen och de kan också påverka utbildningen så att den anpassas efter utbildningsbehovet hos sina medlemmar. Ett särskilt rekryteringsproblem gäller människor med utvecklingsstörning. Det kan krävas att studieförbunden motiverar både anhöriga, de individer satsningen riktar sig mot och personalen på institutioner eller i gruppboenden, varför utbildningen behövs.

Studieförbunden tycks ha svårt att rekrytera människor med funktionshinder till den verksamhet som inte specifikt riktar sig mot funktionshindrade. Samtal med representanter för studieförbunden tyder på att få människor med funktionshinder söker sig till den verksamhet som riktar sig till alla.

13.3.2 Invandrare med funktionshinder i kommunal utbildning för vuxna

Kunskapslyftskommittén har bland annat via skrivelser, samtal med invandrarorganisationer och vuxenutbildningsföreträdare uppmärksamats på att förekomsten av funktionsnedsättningar utgör ett betydande hinder för invandrades möjligheter att tillgodogöra sig vuxenutbildning. Tydligast är problemen inom svenska för invandrare (sfi) eftersom det ofta är inkörsporsten till utbildning inom andra delar av vuxenutbildningen. De vars funktionsnedsättning utgör ett påtagligt hinder för studier har svårt att nå upp till sfi-nivån och har därmed också svårt att delta i annan utbildning.

Invandrare som tvingats fly från sina hemländer kan ofta ha utsatts för betydande psykiska- och fysiska påfrestningar som kan inverka negativt på förutsättningarna för att lära sig svenska, erhålla en anställning och i övrigt integreras i det svenska samhället. De flesta nyanlända genomgår någon form av hälsoundersökning i samband med ankomsten till Sverige. Vissa skador och sjukdomar kan vara svåra att upptäcka vilket i sin tur leder till att rehabiliteringsinsatser och andra stödinsatser som kan underlätta integrationsprocessen inte kommer till stånd. En försvårande faktor kan dessutom vara att funktionsnedsättningar inom vissa kulturer anses som skamliga varför man snarare försöker dölja en funktionsnedsättning än söka hjälp för den. Särskilt svåra att upptäcka

är så kallade dolda funktionshinder som exempelvis nedsatt hörsel, nedsatt syn, dyslexi och olika psykiska funktionshinder.

Ansvar för att uppmärksamma funktionshinder och för att genomföra rehabiliteringsinsatser

Ansvar för att upptäcka och bearbeta funktionshinder delas av flera huvudmän. Huvudprinciperna för ansvarsfördelningen, för dem som omfattas av ett introduktionsprogram, vad gäller stat, kommun och landsting är tydliga. I huvudsak består ansvarsfördelningen i att staten via bidrag finansierar kommunernas kostnader för att genomföra introduktionsprogrammen och finansiera deltagarnas livsuppehälle. Kommunerna ansvarar för att eventuella hälsoproblem uppmärksammas och att initiativ tas till olika rehabiliterande insatser vid behov. Landstinget (sjukvårdshuvudmannen) ansvarar för att genomföra rehabiliterande insatser.

Det finns inget obligatoriskt krav på att invandrare ska hälsoundersökas och än mindre krav på obligatoriska tester för att identifiera olika dolda handikapp. Sjukvårdshuvudmannen bör dock i normalfallet ha fått kännedom om eventuella vårdbehov genom uppgifter från den sjukvård som personen i fråga har haft kontakt med under den tid asylansökan prövats. Alla invandrare som deltar i sfi och annan vuxenutbildning har dock inte en asylsökning bakom sig. Många som påbörjar vuxenutbildning kan ha funktionsnedsättningar som inte uppmärksammas av samhället.

I och med att en invandrare beviljats permanent uppehållstillstånd eller sådant tillfälligt uppehållstillstånd som ger rätt till folkbokföring i Sverige är det kommunerna som ansvarar för genomförandet av introduktionen i det svenska samhället (prop. 1997/98:16). Rätt till schablonersättning¹¹ från staten har kommuner som genomför ett program för utlänningens introduktion i samhället i enlighet med en skriftlig introduktionsplan som fastställs efter samråd med utlänningen (SFS 1990:927).

Genom att sluta avtal med Integrationsverket om att årligen åta sig att planera för introduktion av flyktingar har kommunerna dessutom möjlighet att erhålla en grundersättning¹². Kommunerna åtar sig genom avtalet att "samla stöd och insatser för flyktingarna i ett särskilt introduktionsprogram". I avtalet sägs att resultaten av introduktionsprogrammet ska följas upp i relation till de mål och den inriktning som

¹¹ Ett schablonbelopp ska, enligt Förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m., uppgå till 151 900 kr för personer som fyllt 16 år.

¹² Den årliga grundersättningen motsvarar, enligt Förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m., tre schablonbelopp (455 700) för en person som fyllt 16 år.

angetts i ovan nämnda proposition. Integrationsverket har i uppgift att särskilt ”följa upp kommunernas introduktion för skyddsbehövande och andra nyanlända invandrare för vilka kommunerna får statlig ersättning och återföra resultatet till kommunerna, andra myndigheter och regeringen” (SFS 1998:201).

De kommunala integrationsprogrammen ska bygga på de mål och den inriktning som formulerats i proposition 1997/98:16. I propositionen skriver regeringen under rubriken hälsoaspekter att:

Fysiska och psykiska men av t.ex. tortyr och krigsskador likaväl som obearbetade kriser kan försvåra möjligheterna för den enskilde att tillgodogöra sig ett introduktionsprogram. Det är därför viktigt att eventuella hälsoproblem uppmärksammas och att kommunen vid behov tar initiativ till rehabiliterande insatser. Detta kräver samverkan med sjukvårdshuvudmannen som i regel har ansvaret för att genomföra rehabiliterande insatser efter en egen bedömning av vilka insatser som bör göras.

Landstingens ansvar för rehabiliterande insatser regleras i första hand av Hälso- och sjukvårdslagen (SFS 1982:763) som i 3 § anger att:

Varje landsting skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Detsamma gäller dem som är kvarskrivna¹³ enligt 16 § Folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas inom landstinget

och i 3 § b att

Landstinget skall erbjuda dem som är bosatta inom landstinget eller som är kvarskrivna enligt 16 § Folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas där,

1. habilitering och rehabilitering,
2. hjälpmedel för funktionshindrade, och tolktjänst för vardagstolkning för barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och hörselskadade.

13.3.3 Boende- och omsorgskostnader inom folkhögskolan

I Kunskapslyftskommitténs betänkande 1999:39 beskrevs de problem som vissa av folkhögskolans deltagare har med att finansiera deltagaravgifter för boende- och omsorgskostnader. Problemen som berör ett begränsat antal studerande med omfattande funktionshinder bottnar i att deltagarnas möjlighet att få deltagaravgifterna finansierade av hemkommunen är beroende av hemkommunens tillämpning av Socialtjänstlagen och ekonomiska prioriteringar inom socialbudgeten. Med

¹³ En person som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt, får vid flyttning medges att vara folkbokförd på den gamla folkbokföringsorten (kvarskrivning).

deltagaravgifter avses i detta sammanhang ersättning för folkhögskolornas kostnader som uppstår som följd av en deltagares funktionshinder och inte de deltagaravgifter som folkhögskoledeltagare normalt betalar för mat och boende m.m.

Kunskapslyftskommitténs förra betänkande, SOU 1999:39, visade att ett fåtal folkhögskolor tog ut avgifter för boende-, omsorgs- och habiliteringskostnader av deltagare med funktionshinder. I den enkät som Kunskapslyftskommittén genomförde framgick att av de svarande var det 26 skolor som angav att de haft problem med att finansiera kostnader för "omvårdnad" och 41 skolor som uppgav att de inte haft några sådana problem. Omsorgskostnader definierades i enkäten som kostnader som en skola har för insatser av assistent, sjukgymnast, kurator, logoped, arbetsterapeut, badmästare, husmor, lokalvårdare, sjukvårdande insatser av vårdpersonal, sjuksköterska och läkare m.fl. Av de svarande var det endast tolv skolor som tog ut extra avgifter för insatser riktade särskilt till deltagare med funktionshinder vårterminen 1998. Samtliga har särskilda kurser som vänder sig till deltagare med omfattande funktionshinder. Av dessa var det tre som enbart tar ut högre avgifter för boende och måltider. Den större avgiften motiverades med att de studerande får fler måltider, har större tillgång till internatet och tillgång till vissa särskilda fritidsaktiviteter. Den högre avgiften – på i snitt 200 kronor per vecka – är således en följd av ett högre utnyttjande.

I övrigt kan tre kostnadsintervall urskiljas på deltagaravgifterna. Två folkhögskolor som har specialkurser för utvecklingsstörda tar ut deltagaravgifter som motsvarar ca 20 000 kronor för en kurs på 38 veckor, fyra skolor har resurscenter knutna till skolan och tar ut mellan 100 000 och 200 000 kronor för samma period i deltagaravgifter. Två folkhögskolor samarbetar med ett privat resurscenter där kostnaden för resurscentrets tjänster uppgår till ca 600 000 kronor för motsvarande period.

Den enskilde deltagaren har i regel inte möjlighet att betala dessa kostnader själv. För vissa deltagare går försäkringsbolag eller försäkringskassan in och bekostar deltagaravgifterna. Det förekommer även att de insatser som folkhögskolorna tar ut avgifter för kan täckas av den rätt till stöd och service som deltagarna har enligt LSS. Andra kan ansöka hos sin hemkommun om att få bidrag enligt Socialtjänstlagen för att täcka dessa kostnader. De flesta kommuner beviljar den sökande bidrag. Vissa deltagare får dock avslag på sin ansökan och kan därmed inte delta i folkhögskolans kurser. Principen om det kommunala självstyret ställs här mot principen att människor med funktionshinder som vill delta i vuxenutbildningen ska ha lika möjligheter och samma rätt att delta utbildning som alla andra.

Ansvarsfördelning mellan stat, kommun och landsting

Statens förhållande till kommuner och landsting har under en längre period gradvis förändrats på ett sådant sätt att staten i allt större utsträckning inriktat sig på att formulera nationella mål, stifta ramlagar och bevilja generella finansiella resurser. Inom de nationella ramar riksdag och regering sätter upp bedriver kommuner och landsting verksamheten inom respektive ansvarsområde. I Kommunallagen från 1992 och i en rad reformer inom olika områden har ovanstående principer konkretiserats av riksdag och regering. Det har bl.a. genomförts genom att detaljreglering har ersatts med ramlagstiftning och genom att specialdestinerad statlig finansiering har ersatts med generella statsbidrag. Lagstiftningen ålägger landsting och kommuner att svara för vissa obligatoriska uppgifter som skola, socialtjänst och hälso- och sjukvård. Ansvaret för att tillhandahålla de tjänster som ligger i folkhögskolornas deltagaravgifter för "boende och omsorgskostnader" täcks av kommunernas och landstingens generella ansvar för socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

I proposition 1998/99:105 redovisas riksdagens syn på hur kostnader för boende-, omsorg och habilitering bör delas av stat, kommun och landsting inom riksgymnasieskolan för rörelsehindrade elever. Kostnaderna för boende och omvårdnad i boendet samt habilitering finansieras i dag av staten (inom Riksgymnasieskolan för rörelsehindrade). Sibus fördelar medel för att finansiera extrakostnader som uppstår i samband med att studiesituationen anpassas till ungdomar med svåra rörelsehinder samt som följd av att undervisningen kompletteras med habilitering och, för ungdomar som behöver detta, elevboende inom Riksgymnasieskolan för rörelsehindrade. Dessa insatser täcker i stora drag de insatser som folkhögskolorna tar ut deltagaravgifter för.

Finansieringssystemet inom Riksgymnasieskolan för rörelsehindrade kommer att förändras som en följd av regeringens proposition 1998/99:105. I propositionen föreslås att kostnadsansvaret för boende och omvårdnad i boendet samt habilitering i framtiden bör delas mellan stat, kommun och landsting. Utgångspunkten ska vara att hemkommunen respektive hemlandstinget ska svara för verksamhetens kostnader med belopp motsvarande den kostnad kommunen eller landstinget skulle haft om eleven genomgått sin gymnasieutbildning på hemorten. För enkelhetens skull föreslås en schabloniserad beräkning av kostnaderna som bygger på genomsnittskostnaden per elev. Kommunens respektive landstingets andel av de verkliga kostnaderna uppskattas till ungefär en tredjedel av de totala kostnaderna.

13.3.4 Högskolan

Universitet och högskolor utgör en viktig del av den samhällsstödda utbildningen som vänder sig till vuxna. I kommitténs förra betänkande, SOU 1999:39, beskrevs regelverket för särskilda stödinsatser och omfattningen av medel för särskilda insatser för studerande med funktionshinder inom högskolan.

Parallellt med Kunskapslyftskommittén har Högskoleverket haft ett regeringsuppdrag att belysa situationen för studenter med funktionshinder inom högskolan (Regeringsbeslut 1998-11-26). Mot bakgrund av detta har Kunskapslyftskommittén valt att inte närmare granska högskoleområdet. Enligt uppdraget ska verket inventera situationen för studenter med funktionshinder och granska hur högskolorna lever upp till FN:s standardregler om delaktighet och jämlikhet. Uppdraget omfattar även en inventering av högskolors möjligheter och kompetens att ge utbildning i teckenspråk samt en inventering och redovisning av modeller för hur utbildning av lärare i ämnet teckenspråk ska organiseras.

Högskoleverkets utredning bygger till stora delar på en enkät till de studenter som erhöll särskilda stödåtgärder i samband med sina studier. Under 1999 uppgick antalet studerande inklusive forskarstuderande som erhöll stödåtgärder till 944. Antalet studenter som erhåller särskilt stöd har ökat kraftigt de senaste åren.

Mot bakgrund av att antalet *heltidsstuderande* uppgår till 250 000 per år inom högskolan måste dock andelen studerande som erhåller särskilda stödinsatser ses som mycket blygsam.

Högskoleverket har redovisat sina iakttagelser och förslag i rapporten "*Högskolestudier och funktionshinder*" (HSV, 2000). Verkets iakttagelser kan sammanfattas med att

- funktionshindrade är en underrepresenterad grupp vid universitet och högskolor,
- informationen om de stöd studenter med funktionshinder har möjlighet att få upplevs av många som svår att nå,
- många studenter anser att högskolorna borde göra mer för studerande med funktionshinder,
- studenterna efterfrågar förbättrade stödformer, mer information om stöden och bättre information till lärare om funktionshinder,
- många studenter uppger att deras studieval påverkas av funktionshindret,
- många studenter med funktionshinder upplever att funktionshindret påverkar studierna negativt. Den vanligaste orsaken är att studierna blir betydligt mer tidskrävande och arbetsamma.

Högskoleverket skriver att deras utredning visar att de flesta högskolor tar ett stort ansvar för sina studenter med funktionshinder. Utredningen visar dock att det finns mycket att arbeta vidare med för att nå fram till målen om full delaktighet och jämlikhet. Flera förslag förs fram om hur situationen för studenter med funktionshinder kan förbättras. Bland annat anser Högskoleverket att

- högskolorna bör se över sina definitioner av begreppen funktionshinder och handikapp så att de stämmer överens med definitionerna i FN:s standardregler. Även studenter med psykiska funktionshinder bör få ta del av det stöd som högskolorna erbjuder,
- det i Högskoleförordningen bör införas en föreskrift som tydliggör högskolornas ansvar för studenter med funktionshinder,
- frågan om vilka hjälpmedel som högskolan ska ansvara för och vilka som faller under annan huvudmans ansvar bör utredas särskilt,
- det är viktigt att högskolorna ser till att arbetet med handikappfrågor ges tillräckligt mycket utrymme. Den personal som arbetar med handikappfrågor på högskolorna har ofta denna funktion som en liten del av t.ex. en studievägledartjänst eller kuratorstjänst,
- handikapporganisationerna bör ha en fortlöpande rådgivande roll vid högskolornas planering, genomförande och utvärdering av stöd och service och andra åtgärder som rör studenter med funktionshinder,
- högskolorna måste arbeta med att öka lärarnas medvetenhet och kunskap om frågor om funktionshinder,
- de högskolor som inte har en offentlig huvudman, men som har tillstånd att utfärda sådana examina som regeringen har meddelat föreskrifter om, under vissa förutsättningar ska få ta del av de medel som Stockholms universitet disponerar som särskilda medel för funktionshindrade studenter.

13 .4 Reflexioner och förslag

13 .4 .1 Utgångspunkter för kommitténs förslag

De utbildnings- och handikappolitiska mål som riksdagen formulerat innebär att utbildningsväsendet bör utformas så att studerande med funktionshinder får tillgång till utbildning som är likvärdig och av samma kvalitet som övriga deltagares samt att deltagande kan ske inom den ordinarie undervisningen.

Dessa mål ställer höga krav på utbildningsväsendet och samhället i övrigt. Förutom insatser från utbildningsanordnare måste dessutom andra huvudmän ta ett ansvar för att underlätta ett deltagande i vuxenutbildningen. Det handlar t.ex. om den studerandes försörjning, resor till och från utbildningen, tillgång till personliga hjälpmedel och tillgång till anpassade läromedel.

För att de utbildnings- och handikappolitiska målen ska kunna nås krävs att de lagar och förordningar som riksdag respektive regering beslutar om ligger i linje med de mål som formulerats. Vidare krävs att ansvarig huvudman ges ekonomiska förutsättningar att leva upp till uppsatta mål och regler. Det har stor betydelse i vilken utsträckning lagstiftningen preciserar vilket ansvar olika huvudmän har för olika insatser. Denna reglering sker bl.a. inom ramen för varje vuxenutbildningsforms regelverk, dvs Skollagen, Högskolelagen, Folkbildningsförordningen etc. med tillhörande lagar och förordningar.

Frågor som ligger vid sidan av själva genomförandet av undervisningen, dvs. ansvaret för de studerandes försörjning, resor till och från utbildningen, tillgången till personliga hjälpmedel och tillgång till anpassade läromedel m.m. regleras ofta i separata regelverk. Exempel på sådana är Lagen om tekniska egenskapskrav på byggnader, Hälso- och sjukvårdslagen, Socialtjänstlagen, Lagen om färdtjänst, Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade samt lagar och förordningar som reglerar verksamheten hos olika sektorsmyndigheter som t.ex. SIH, Sisus och TPB vilkas verksamhet syftar till att ge studerande med funktionshinder goda studievillkor.

I Kunskapslyftskommitténs förra betänkande, SOU 1999:39, redovisas en kartläggning av kommuners, landstings och olika myndigheters ansvar för olika insatser. I tabell 13.12 ges en schematisk bild av några av de anpassningar och stöd som krävs för att studerande med funktionshinder ska kunna delta i vuxenutbildning under goda villkor. Det samlade regelverket för de olika stödinsatserna innebär att ansvaret för att tillhandahålla stöd är fördelat mellan olika huvudmän. De reella

möjligheterna för den studerande att erhålla stöd hänger i sin tur samman med i vilken grad ansvaret för att tillhandahålla stödinsatserna har preciserats i respektive regelverk.

Valet av utbildningsform har ofta stor betydelse för hur ansvaret för att tillhandahålla olika typer av stöd fördelas mellan utbildningsanordnaren, individen och andra huvudmän. Bilden kompliceras ytterligare i och med att skyldigheten att tillhandahålla stöd i vissa fall utgår från den studerandes typ av funktionsnedsättning och inte från behovet av stöd.

För den studerande, liksom för utbildningsanordnaren och andra ansvariga huvudmän, innebär detta att det samlade regelverket blir mycket svåröverskådligt. I tabell 13.12 görs ett försök att åskådliggöra det nät av olika regler som styr ansvaret för att erbjuda studerande med funktionshinder särskilda stödinsatser inom vuxenutbildningen.

Tabell 13.12. Bild av regelverket som styr ansvaret för att erbjuda studerande med funktionshinder särskilda stödinsatser inom vuxenutbildningen.

	Högskolan	Arbetsmarknadsutbildning	Kvallerand yrkesutbildning	Komvux	SU	Privata anordnare	Folkhögskola	Studerandehund
Förstärkt personalinsats	•	•	•	•	•	•	•	•
Specialpedagogiskt stöd	•	•	•	•	•	•	•	•
Hjälpmedel	•	•	•	•	•	•	•	•
Uppehälle	•	•	•	•	•	•	•	•
Personlig assistans	•	•	•	•	•	•	•	•
Läromedel	•	•	•	•	•	•	•	•
Resor	•	•	•	•	•	•	•	•
Lokalanpassning	•	•	•	•	•	•	•	•

De utbildnings- och handikappolitiska målsättningarna kommer ofta till uttryck i respektive lagstiftning genom formuleringar om att den verksamhet som lagen respektive förordningen reglerar ska vara öppen för alla, hålla en hög kvalitet och anpassas till de studerandes förutsättningar och behov. Den kartläggning Kunskapslyftskommittén genomfört av regelverket visar att lagar och tillhörande förordningar anger att anordnaren har ett – beroende på utbildningsform mer eller mindre

preciserat – övergripande ansvar för att erbjuda de studerande som antagits en fungerande undervisningssituation.

För den enskilde studerande kan det vara svårt att med stöd i den här typen av övergripande formuleringar hävda att utbildningsanordnaren har en skyldighet att erbjuda dem just det stöd de behöver för att kunna genomföra studierna. Den studerande har dessutom mycket små möjligheter att med stöd av exempelvis domstol eller tillsynsmyndighet ifrågasätta/överpröva anordnarens bedömning av vilka anordnarens skyldigheter består i.

För vissa stödinsatser finns mer preciserade regler eller särskilda medel avsatta. Det kan exempelvis handla om att utbildningsanordnarens skyldighet att erbjuda stödundervisning har preciserats. Det kan även innebära att någon annan huvudman än utbildningsanordnaren också har ansvar för att studerande med funktionshinder ges goda studievillkor. Ibland handlar det om stöd direkt till den studerande. Ofta handlar det dock om att stödja utbildningshuvudmannen genom t.ex. kompetensförsörjning eller via ersättning för kostnader förknippade med studerande med funktionshinder.

För den enskilde individen är det avgörande att de rättigheter/skyldigheter som anses existera kan förverkligas. För att en rättighet ska vara utkrävbar fordras möjlighet till överprövning för att den enskilde genom ett domstolsutslag ska kunna hävda sin rätt mot den ansvarige huvudmannen. I den svenska lagstiftningstraditionen är det ovanligt att den enskilde individen ges möjlighet att via domstol överpröva ett myndighetsbeslut och därigenom erhålla särskilda stödinsatser.

Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) är ett exempel på en lag som, som jämfört med övrig lagstiftning, ger individen en mycket stark ställning gentemot ansvarig huvudman. Bristen på sanktionsmöjligheter mot myndigheter som vägrar verkställa domstolsutslag minskar dock styrkan i rättighetskonstruktionen även i denna lag.

Kunskapslyftskommittén har sett flera exempel på att tillhandahållandet av vissa särskilda stödinsatser fungerar bra när ansvaret för dessa är preciserat och ligger hos en myndighet vid sidan av utbildningsanordnaren. Samtidigt ger den typen av lösningar alltid upphov till gränsdragningsproblem. Förekomsten av särlösningar leder dessutom lätt till den felaktiga uppfattningen att en utbildningsanordnare inte har ansvar för insatser som de inte erhåller några särskilda medel för.

Kunskapslyftskommitténs erfarenheter visar att individens ställning gentemot utbildningsanordnaren liksom gentemot andra huvudmän i nuläget är alltför svag. De övergripande målen, som de formulerats i lagstiftningen, räcker ofta inte till för att den studerande ska kunna er-

hålla det stöd eller de anpassningar som krävs för ett deltagande på lika villkor.

De huvudsakliga syftet med de förslag Kunskapslyftskommittén lämnar, när det gäller studerande med funktionshinder, syftar till att stärka individens ställning och därigenom skapa fullgoda förutsättningar för ett deltagande i vuxenutbildningen. Till stora delar syftar Kunskapslyftskommitténs förslag till att tydliggöra utbildningsanordnarens ansvar för att studerande med funktionshinder ges goda förutsättningar för ett studiedeltagande. I vissa fall är det dock inte rimligt att lägga allt ansvar på utbildningsanordnaren utan att staten i sin tur på olika sätt underlättar för anordnaren att skapa goda förutsättningar för studier.

De överväganden som gjorts av hur ansvaret för olika stödinsatser bör fördelas för att tillgodose de studerandes behov har gjorts utifrån de olika stödinsatsernas karaktär. Stödinsatserna kan delas in i tre grupper. Utgångspunkten för de förslag Kunskapslyftskommittén lämnar när det gäller ansvarsfördelningen bygger på kommitténs uppfattning att

- när det gäller det arbete som sker nära den studerande, stödundervisning, lokalanpassning, fort- och vidareutbildning, vägledning och uppsökande verksamhet, är det rimligt att utbildningsanordnaren ansvarar också för att finansiera och genomföra sådana uppgifter,
- det framförallt är när det rör sig om mer kostnadskrävande insatser som det är rimligt att staten går in och tar ett övergripande ansvar. Exempel på sådana områden är utbildningstolkning för döva och hörselskadade, frågor som rör forskning, utveckling och rådgivning samt produktion av läromedel,
- när det gäller stödinsatser som vissa studerande med funktionshinder behöver oavsett om de deltar i vuxenutbildning eller ej, är det rimligt att de huvudmän som normalt ansvarar för att tillhandahålla den typen av insatser även bör göra det i samband med vuxenutbildning. Det kan t.ex. handla om att en studerande behöver habiliterande insatser, personlig assistans, personliga hjälpmedel, stöd enligt Socialtjänstlagen och färdtjänst.

Studerande med funktionshinder är inte en separat del av vuxenutbildningen. Som en naturlig följd av detta redovisar kommittén en stor del av de förslag som avser studerande med funktionshinder integrerat i betänkandets olika delar. När kommittén lägger förslag på hur det flexibla lärandet/distansutbildningen, anordnarens skyldigheter gentemot de studerande, kompetensutveckling av vuxenutbildningens personal osv. bör se ut för att möta framtidens krav sker det mot bakgrund av en

bedömning av den samlade vuxna befolkningens förutsättningar, behov och kunskapsnivå.

Eftersom kommitténs uppdrag att lämna förslag på åtgärder som kan ge studerande med funktionshinder möjligheter att studera på villkor som är likvärdig med övriga vuxenstuderandes endast utgör en mindre del av kommitténs uppdrag kan det finnas skäl att samlat beskriva de förslag som Kunskapslyftskommittén för fram.

Utbildningsanordnarens ansvar

Det är inte möjligt att lägga det övergripande ansvaret för att den utbildning som en studerande med funktionshinder deltar i utformas med hänsyn till dennes förutsättningar på någon annan än utbildningsanordnaren. I detta ansvar ligger att organisera genomförandet av undervisningen på ett sådant sätt att de behov som studerande med funktionshinder kan ha av särskilda stödinsatser tillgodoses.

Anordnarens ansvar sträcker sig över hela utbildningskedjan, från uppsökande aktiviteter och vägledning, till förberedande insatser som kan bestå av kartläggning av eventuella stöd och anpassningar som kan bli aktuella under utbildningens genomförande. Det kan t.ex. handla om fysisk anpassning av lokalerna, tillgång till anpassade läromedel, hjälpmedel, elevassistent, ändringar i schemalaggningen, information och utbildning av personal, studiefinansiering och samarbete med andra huvudmän. Det är viktigt att utbildningsanordnaren har på förhand utarbetade rutiner för hur organisationen av särskilda stödinsatser till studerande med funktionshinder ska ske. Individuella studieplaner är ett mycket viktigt verktyg för att samordna olika stödinsatser och därigenom få tillstånd en väl fungerande utbildningssituation.

Under utbildningens gång är det viktigt att vara lyhörd för hur studiesituationen fungerar eftersom det kan krävas nya eller förändrade insatser efterhand. Utbildningsanordnaren bör även ansvara för att studerande med funktionshinder får det stöd de anser sig behöva under utbildningskedjans sista del. Det kan t.ex. handla om att informera den studerande om vilka möjligheter som finns till vidare studier eller om samverkan med arbetsmarknadsmyndigheterna.

I kapitel 9 föreslår Kunskapslyftskommittén att staten bör garantera individerna en tillgång till gymnasial kompetensnivå. De vuxnas tillgång till gymnasiala studier bör utformas som en garanti att – tillsammans med tidigare studier på gymnasialnivå – få läsa en utbildningsvolym omfattande 2000 poäng med godkända betyg. En sådan garanti ger möjlighet för den som så önskar att studera vidare på högskolenivå. Kunskapslyftskommittén föreslår dessutom att en motsvarande garanti bör införas för vuxna som tillhör målgruppen för särsvux. Garantin före-

slås bestå i en skyldighet för kommunen att erbjuda den sökande en utbildningsplats inom tre till sex månader efter ansökan.

För att studerande ska kunna utnyttja denna garanti och nå de uppsatta utbildningsmålen krävs att undervisningen utformas utifrån de studerandes förutsättningar och behov av särskilt stöd. För att ytterligare förstärka individens ställning föreslår Kunskapslyftskommittén att denna utökade skyldighet bör kompletteras med mer preciserade föreskrifter om utbildningshuvudmannens skyldigheter att erbjuda stödundervisning, studiehandledning, vägledning, validering samt skyldighet att upprätta individuella studieplaner.

Kunskapslyftskommittén föreslår bl.a. att ansvaret för att erbjuda stödundervisning inom den kommunala utbildningen för vuxna bör förstärkas så att den jämföras med de regler som gäller för gymnasieskolan. Förutom stödundervisning betonas även vikten av att ställa krav på utbildningshuvudmannen att erbjuda de studerande goda förutsättningar för lärande i vuxen ålder oavsett förutsättningar och behov.

I kapitel 16 sammanfattas kommittén sin syn på hur infrastrukturen i vuxenutbildningen bör utvecklas. I detta ligger bl.a. tillgång till ett brett utbildningsutbud av god kvalitet, uppsökande aktiviteter, vägledning, möjlighet att erhålla särskilt stöd, samt att utbildningen tillåter flexibilitet som ger förutsättningar för ett lärande på egna villkor. Ett centralt tema är den grundläggande service och det stöd som Kunskapslyftskommittén anser bör finnas kopplat till respektive utbildningsanordnare och lokalt i varje kommun. En väl utvecklad infrastruktur innebär en hög tillgänglighet till vuxenutbildning vilket inte minst gynnar studerande med funktionshinder.

För studerande med funktionshinder är det ofta särskilt viktigt att utbildningen genomförs i form av en genomtänkt utbildningsgång där man på förhand preciserar vilka mål man avser uppnå med utbildningen och vilka insatser som krävs dels av den studerande dels av utbildningsanordnaren och andra huvudmän. Den naturliga utgångspunkten för ett sådant arbete är den individuella studieplanen. För att stärka den studerandes ställning föreslår Kunskapslyftskommittén i kapitel 16 att regeringen bör slå fast kommunernas skyldighet att upprätta en fördjupad individuell studieplan för studerande med funktionshinder som så önskar.

Statens ansvar

Den gällande ansvarsfördelningen mellan staten och vuxenutbildningens huvudmän bör så långt det är möjligt gälla även för studerande med funktionshinder. Det innebär en ansvarsfördelning där utbildningshuvudmännen ansvarar för att utbildningen bedrivs på ett sådant sätt att alla vuxna erbjuds utbildning av god kvalitet på lika villkor. Staten svarar för lagstiftning, tillsyn, uppföljning, utvärdering och vissa utvecklingsinsatser samt tar ansvar för lärarutbildning och bidrar till viss kompetensutveckling. Kunskapslyftskommitténs utgångspunkt är att undantag från denna grundläggande ansvarsfördelning endast bör ske när det gäller insatser som relativt sett innebär kraftigt ökade kostnader för utbildningens genomförande.

I kapitel 15 lämnar Kunskapslyftskommittén förslag på hur *tillsynen, uppföljningen och utvärderingen* inom vuxenutbildningen kan förbättras generellt. Dessa förslag kommer, om de genomförs, även att bidra till bättre förutsättningar för studerande med funktionshinder. En väl fungerande tillsyn, tillsammans med ett tydligt regelverk, är av särskilt värde för studerande med funktionshinder i de fall det uppstår konflikter med utbildningsanordnaren huruvida denne uppfyller sina skyldigheter att erbjuda den studerande stöd.

Kommittén lämnar två större förslag som rör *utvecklingsinsatser*. I avsnitt 13.4.4 föreslås att vuxenutbildningens huvudmän bör få ta del råd och stöd från den statliga specialpedagogiska stödorganisationen som för närvarande är under uppbyggnad. I kapitel 14 föreslås en statlig satsning på utvecklandet av utbudet av webbaserade kurser inom den kommunala utbildningen för vuxna. Datorbaserad distansutbildning innebär i sig att hinder som uppkommer som en följd av dåligt anpassad fysisk miljö eller fixerade tider kan elimineras. Inom ramen för den föreslagna satsningen ligger dessutom en stor satsning på att tillgängliggöra de kurser som utvecklas för studerande med funktionshinder.

I kapitel 14 redovisar kommittén sin syn på hur grundutbildning och fort- och vidareutbildningen av lärare bör ske. Frågan om i vilken utsträckning dagens vuxenutbildningsanordnare är rustade för att möta de olika behov som en funktionsnedsättning kan ge upphov till är en än så länge obesvarad fråga. Kunskapslyftskommittén föreslår som en följd av detta att regeringen bör ge Skolverket respektive Folkbildningsrådet ett uppdrag att kartlägga behovet av fort- och vidareutbildning i specialpedagogiska frågor av yrkesverksamma lärare inom respektive utbildningsform.

Utbildningstolkning för döva och vissa studerande med hörselskador tillhör den kategori av stöd som utbildningsanordnaren normalt bör svara för. Det faktum att kostnaderna för att erbjuda utbildningstolk är så pass omfattande och att många utbildningsanordnare är små innebär dock att Kunskapslyftskommittén ansett det motiverat att staten tar ett ansvar för att finansiera tolkkostnaderna. I avsnitt 13.4.5 föreslås därför att staten bör ansvara för att finansiera tolkkostnaderna för studerande i behov av utbildningstolk inom samtliga vuxenutbildningsformer.

Stöd vid sidan av utbildningen

För att kunna delta i vuxenutbildning krävs att livssituationen vid sidan av själva studerandet fungerar väl. Den studerande måste ha ekonomiska förutsättningar att klara sitt uppehälle under studierna liksom den som är sjuk eller skadad behöver få vård eller rehabilitering under tiden då studierna bedrivs. Kunskapslyftskommittén anser att den gällande ansvarsfördelningen mellan landsting, kommun och stat bör gälla oavsett om någon deltar i studier eller ej.

I kapitel 11 lämnar Kunskapslyftskommittén förslag som syftar till att förbättra försörjningsmöjligheterna för studerande med funktionshinder. Bland annat föreslås att förtidspensionärer och sjukbidragstagare ska ges möjlighet att prova på att studera med bibehållen ersättning under en begränsad tid, utan att rätten till ersättning ifrågasätts.

För dem som har rätt till personlig assistans enligt Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) samt rätt till kompletterande assistansinsatser enligt Lagen (1993:389) om assistansersättning (LASS), är regelverket för närvarande inte entydigt vad gäller rätten till assistansersättning enligt LASS i samband med deltagande i vuxenutbildning. Kunskapslyftskommittén lämnar i avsnitt 13.4.2 förslag som på hur regelverket bör ändras för att undvika att den studerande inte ges möjlighet att utnyttja rätten till assistansersättning i samband med vuxenutbildning.

Förslag på fortsatta utredningsinsatser

En stor del av den offentliga organisationen för att tillhandahålla stöd i utbildningssituationen är uppbyggd kring barn- och ungdomars behov. Kunskapslyftskommitténs grundläggande inställning är att det inte finns anledning att bygga upp separata stödorganisationer eller system för olika utbildningsformer förutsatt att de organiseras för att möta både

vuxna och barns behov. Tvärt om bedömer Kunskapslyftskommittén att det finns stora vinster att göra om man samordnar utvecklingsarbete, kunskapsöverföring, erfarenhetsutbyte, rådgivning, administration m.m.

I vissa centrala frågor lämnar Kunskapslyftskommittén förslag på fortsatta utredningsinsatser. Det gäller bl.a. läromedels- och hjälpmedelsförsörjningen för studerande med funktionshinder. Under utredningsarbetet har regeringen, mot bakgrund av Kunskapslyftskommitténs delbetänkande och Funkis-kommitténs slutbetänkande, aviserat att man avser att utreda läromedels- respektive hjälpmedelsområdet i särskild ordning. Kommittén har redovisat vilka hinder som finns inom respektive område och dragit slutsatsen att det värdefullt att frågorna utreds med utgångspunkt i barns, ungdomars och vuxnas behov av stöd och anpassningar.

13 .4 .2 Reflexioner och förslag rörande särskilt stöd och särskilda anpassningar

I detta avsnitt redovisas kommitténs reflexioner och förslag rörande åtgärder som kan ge studerande med funktionshinder möjlighet att studera på villkor som är likvärdiga med övriga vuxenstuderandes och där de föreslagna åtgärderna är gemensamma för flera vuxenutbildningsformer.

Läromedel

De förhållanden som råder på läromedelsområdet innebär att vuxenstuderande i behov av anpassad litteratur inte ges möjlighet att studera på villkor som är likvärdiga med övriga vuxenstuderandes. Kunskapslyftskommittén föreslog i sitt föregående betänkande, SOU 1999:39, att en bred översyn av statens engagemang vad gäller läromedel och studiematerial bör göras. Mot bakgrund av Kunskapslyftskommitténs förra betänkande och Funkis-kommitténs slutbetänkande uttalade regeringen i proposition 1998/99:105 att staten även fortsättningsvis bör ha ett åtagande att se till att elever med funktionshinder, som är beroende av särskilt utvecklade eller anpassade läromedel, ges tillgång till sådana”. Regeringen skriver i propositionen att statens engagemang för produktion av läromedel och studiematerial för barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder bör utredas ytterligare med utgångspunkt i Funkiskommitténs respektive Kunskapslyftskommitténs överväganden och slutsatser.

Kunskapslyftskommittén ser positivt på att en utredning av läromedelsituationen på utbildningsområdet nu kommer till stånd. Enligt Kunskapslyftskommitténs synsätt bör utgångspunkten för ett framtida statligt åtagande på läromedelsområdet vara ett system för läromedelsförsörjningen som bygger på att vuxenstuderande i behov av anpassad litteratur ges möjlighet att studera på villkor som är likvärdiga med övriga vuxenstuderandes. Kommittén vill inför den framtida utredningen peka på några frågor av principiell natur.

Inom det nuvarande systemet för statligt stöd till anpassade läromedel har det ibland stor betydelse inom vilken utbildningsform man studerar. Detta innebär t.ex. att den studerande som tagit sig igenom den kommunala vuxenutbildningen trots bristande läromedelsförsörjning kommer att ha betydligt lättare att få behovet av anpassade läromedel tillfredsställda om han eller hon väljer att läsa vidare på högskolan. Inom vuxenutbildningen finns inslag av diagnosberoende regler för den statliga finansieringen av anpassade läromedel inom studieförbundens verksamhet och inom arbetsmarknadsutbildningen. Dessa förhållanden strider mot de handikappolitiska mål som riksdagen ställt sig bakom.

Kunskapslyftskommittén anser att behovet av anpassade läromedel och studiematerial bör styra möjligheten att erhålla anpassad litteratur och inte utbildningsform eller diagnos.

Det finns en rad aktörer på området anpassade läromedel för vuxna. Litteratur framställs av TPB, SIH, Inläsningstjänst, förlag och av studieförbund. Det finns dock ingen aktör som har ett samlat ansvar för utbudet av anpassad litteratur inom vuxenutbildningen.

Staten bör enligt Kunskapslyftskommitténs mening ta ett övergripande ansvar för att produktionen av anpassad litteratur överensstämmer med efterfrågan på litteratur inom de utbildningsformer som vänder sig till vuxna.

Vuxna som studerar ansvarar själva för att finansiera litteratur och studiematerial. Kunskapslyftskommittén har inte sett några skäl till att ifrågasätta denna princip när det gäller vuxenutbildningen i stort. För att studerande med funktionshinder ska ha möjlighet att studera på villkor som är likvärdiga med övriga vuxenstuderandes krävs dock att läromedlen subventioneras.

Kunskapslyftskommittén anser att staten bör ansvara för att läromedelskostnaderna för studerande i behov av anpassade läromedel inte överstiger läromedelskostnaderna för övriga vuxenstuderande.

Hjälpmedel

Reglerna som styr hur ansvaret för att tillhandahålla hjälpmedel inom skolan fördelas är oklara och tolkas olika av olika huvudmän. Regelverket bygger på gamla överenskommelser vars status är oklara dessutom innehåller det definitioner av utbildning och hjälpmedel som inte är entydiga. Denna gränsdragningsproblematik återfinns inom de flesta vuxenutbildningsformer. På folkhögskoleområdet kompliceras hjälpmedelsfrågan dessutom av en överenskommelse från 1983 mellan Landstingsförbundet och Socialdepartementet om vissa ersättningar från sjukförsäkringen till sjukvårdshuvudmännen där bland annat landstingens övertagande av kostnadsansvaret för tekniska hjälpmedel i utbildningssammanhang, i utbyte mot en viss ersättning från staten, ingick. Studerande med funktionshinder i folkhögskolor och studiecirklar omfattades inte av denna överenskommelse.

Kunskapslyftskommittén föreslog i sitt förra betänkande, SOU 1999:39, att Landstingsförbundet och Kommunförbundet respektive Folkbildningsrådet i egenskap av företrädare för utbildningsanordnarna gemensamt bör arbeta fram underlag för hur ansvaret för att erbjuda vuxenstuderande hjälpmedel ska fördelas.

När det gäller landstingens ansvar för att erbjuda deltagare med funktionshinder hjälpmedel på folkhögskolans olika kurser föreslog Kunskapslyftskommittén att frågan bör klargöras i särskild ordning av regeringen. Målet bör vara att uppnå en parallellitet till andra vuxenutbildningsformer med avseende på landstingets hjälpmedelsansvar.

Kunskapslyftskommittén har haft kontakter med berörda huvudmäns intresseorganisationer och Socialdepartementet med anledning av kommitténs förslag. I den nationella handlingsplanen för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79) anges att regeringen avser att utse en särskild utredare med uppdrag att se över hjälpmedelsförsörjningen för studerande med funktionshinder inom hela utbildningsområdet samt lämna förslag till eventuella åtgärder. Utredningen ska omfatta förskola, skola, vuxenutbildning samt högre utbildning. Bland annat ska följande frågor klargöras:

- Ansvarsfördelningen mellan de olika huvudmännen för olika skolor, utbildningsanordnare och utbildningsformer etc.
- Kriterier för behov som ska tillgodoses.
- Definitioner, gränsdragning och ansvarsfördelning när det gäller:
 - personliga hjälpmedel för den dagliga livsföringen
 - grundutrustning i skolan/undervisningsformen
 - grundutrustning respektive kringutrustning när det gäller datorer, läromedel och pedagogiska hjälpmedel.

- Datorn som hjälpmedel i ett framtidsperspektiv med beaktande av den tekniska utvecklingen, grundutrustning, kringutrustning m.m.
- Hjälpmedelsförsörjning och ansvarsfördelning när entreprenörer svarar för undervisningen.

Kunskapslyftskommittén ser mycket positivt på regeringens initiativ.

Kunskapslyftskommittén anser att hjälpmedelsförsörjningen inom utbildningsväsendet bör vara oberoende av eventuella diagnoser och utgå från de studerandes behov av hjälpmedel och att samma förutsättningar för att erhålla nödvändiga hjälpmedel bör föreligga oavsett vilken utbildningsform den studerande väljer att studera inom.

Detta innebär bl.a. att landstingets hjälpmedelsansvar inom folkbildningen bör jämföras med hjälpmedelsansvaret inom övriga vuxenutbildningsformer. Vuxna bör ha samma möjligheter som barn och ungdomar att erhålla hjälpmedel. Kunskapslyftskommittén bedömer att bredden och inriktningen på den av regeringen aviserade utredningen ger goda förutsättningar för att åstadkomma en väl fungerande hjälpmedelsförsörjning inom vuxenutbildningen.

Fysisk tillgänglighet

Den fysiska tillgängligheten inom vuxenutbildningen har stora brister. Det är Kunskapslyftskommitténs bestämda uppfattning att det är av största vikt att ansvariga huvudmän ser över den fysiska tillgängligheten i och i kring utbildningslokalerna samt vidtar nödvändiga åtgärder för att öka tillgängligheten. Ansvaret för lokalanpassning ligger enligt kommitténs bedömning på respektive utbildningsanordnare. Enligt Skollagen ska det i alla kommuner finnas en av kommunfullmäktige antagen skolplan som visar hur skolväsendet ska gestaltas och utvecklas (SFS 1985:1100). Kunskapslyftskommittén anser att frågan om hur den fysiska tillgängligheten ska förbättras bör ingå som en naturlig del av den kommunala skolplanen.

Frågan om tillgängligheten i offentliga miljöer spänner över de flesta politikområden. Förutom utbildningslokaler behöver bl.a. bibliotek, allmänna kommunikationer och utemiljöer anpassas för att framförallt rörelsehindrade ska ges bättre förutsättningar att delta i vuxenutbildning. Kommunerna har bär ett stort ansvar för att öka tillgängligheten i samhället. Kunskapslyftskommittén anser att den fysiska tillgängligheten inom vuxenutbildningen bör utgöra ett prioriterat område i kommunernas

handikappolitiska program. Kunskapslyftskommitténs uppdrag och mandat sträcker sig framförallt till vuxenutbildningen. Kunskapslyftskommittén avser inte att föreslå någon riktad satsning eller särskild reglering från statens sida i syfte att öka den fysiska tillgängligheten inom vuxenutbildningen. En sådan satsning bör istället ske sektorsövergripande för att öka den fysiska tillgängligheten generellt i samhället.

Förtydligande av LASS

LASS anger att assistansersättning inte lämnas "för tid då den funktionshindrade vistas i eller deltar i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet" enligt LSS. LASS och dess förarbeten preciserar inte vilka utbildningsformer som avses med att vistas i eller delta i skola. Innebörden av undantaget i LASS för tid då den funktionshindrade vistas eller deltar i skola preciseras i Riksförsäkringsverkets allmänna råd. Riksförsäkringsverkets allmänna råd är dock inte bindande för den enskilda försäkringskassan. Detta innebär att det, enligt Kunskapslyftskommitténs bedömning, kan uppstå oklarheter om hur lagen ska tolkas. Dessa oklarheter kan innebära problem och hinder för vissa studerande.

I Riksförsäkringsverkets allmänna råd anges att:

RFV rekommenderar att med skola i detta sammanhang bör avses sådan utbildning som har kommunen som huvudman, nämligen grundskola, gymnasieskola och särskola. Däremot avses inte t.ex. folkhögskola, kommunal vuxenutbildning, Statens skolor för vuxna och universitet (RFV, 1998a).

Med stöd av Riksförsäkringsverkets rekommendationer bedömer dock Kunskapslyftskommittén att den som har rätt till assistansersättning normalt även beviljas detta av sin försäkringskassa i samband med vuxenutbildning. För att undanröja eventuella tveksamheter om vilka regler som gäller för assistansersättning och vuxenutbildning anser Kunskapslyftskommittén att lagstiftningen bör förtydligas.

Kunskapslyftskommittén anser att den som har rätt till assistansersättning bör ha det oavsett om han eller hon väljer att studera som vuxen och oavsett inom vilken utbildningsform som han eller hon väljer att studera inom. Ett klagörande av lagstiftningen skulle säkerställa den enskildes möjligheter att få assistans inom högskolan, folkhögskolan, kommunal vuxenutbildning, studieförbundens verksamhet m.m. genom att problem som kan uppstå som följd av oklara begrepp undanröjs.

Kunskapslyftskommittén föreslår att regelverket bör ändras på ett sådant sätt att den studerandes rätt till assistansersättning i samband med vuxenutbildning säkerställs.

För dem som omfattas av rätten till assistansersättning är det en nödvändighet att ha tillgång till personlig assistans i så väl studier som i arbete och i samband med övriga aktiviteter. Utnyttjandet av rätten till assistansersättning torde inte förändras av att någon deltar i vuxenutbildning. Eftersom förslaget innebär att i lag fastställa vad som kommer till uttryck i Riksförsäkringsverkets allmänna råd bedömer Kunskapslyftskommittén att förslaget inte leder till några ökade kostnader för staten.

13.4.3 Ökad kunskap om funktionshinder

Bemötandeutredningen visade i sitt slutbetänkande, *”Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder”*, att bristande kunskap är en viktig orsak till att tjänstemän och andra bemöter människor med funktionshinder på ett olämpligt sätt. Utredaren ansåg att berörda huvudmän i ökad utsträckning bör verka för att de anställdas kompetens höjs om de tankar som ligger bakom de handikappolitiska målen om delaktighet och jämlikhet och om de grundläggande värderingar som präglar den lagstiftning som styr insatserna för personer med funktionshinder.

För närvarande saknas traditionella utbildningsinsatser och andra instrument för att långsiktigt påverka det vardagliga arbetet hos dem som i sitt arbete möter människor med funktionshinder. Utredningen föreslog därför att regeringen bör uppdra åt Sibus att utarbeta och ansvara för ett nationellt kompetensutvecklingsprogram kring frågor som rör bemötande av personer med funktionshinder. Till programmet bör knytas ett råd med företrädare för handikappörelsen, stat, landsting, kommun, fackliga organisationer och Sibus.

Kunskapslyftskommittén kan se att det föreslagna kompetensutvecklingsprogrammet skulle kunna utgöra ett värdefullt stöd till vuxenutbildningens huvudmän vad gäller att öka kunskaperna hos personalen om de handikappolitiska målen och om de grundläggande värderingar som präglar den lagstiftning som styr insatserna för personer med funktionshinder.

Det är framförallt skolledare och andra nyckelpersoner som har stora förutsättningar att sprida kunskaperna vidare ut i organisationen som bör komma i fråga för det nationella kompetensutvecklingsprogrammet.

För studerande med funktionshinder spelar anordnarens förmåga att samarbeta med andra myndigheter så som försäkringskassa, arbetsför-

medling, socialtjänst och hälso- och sjukvården en allt viktigare roll. En förutsättning för att detta samarbete ska fungera är att anordnarna har kunskap om vad andra offentliga aktörer, som studerande med funktionshinder kan ha kontakt med, bedriver för verksamhet. Det är vidare viktigt att de skilda huvudmännen har kunskap och en gemensam syn på de rättigheter som människor med funktionshinder har och de övergripande målen för den svenska handikappolitiken.

Människor med funktionshinder har ofta kontakter med många olika offentliga huvudmän. En förutsättning för ett fungerande samarbete är att de olika tjänstemän som den studerande möter har kunskap om vilka rättigheter människor med funktionshinder har, vilka skyldigheter olika huvudmän har samt att de besitter en gemensam värdegrund när det gäller bemötande av människor med funktionshinder som böttnar i de tankar som ligger bakom de handikappolitiska målen om delaktighet och jämlikhet. Den gemensamma värdegrunden bör utgå från de grundläggande värderingar som präglar den lagstiftning som styr insatserna för personer med funktionshinder.

Regeringen har i proposition 1999/2000:79 ställt sig bakom Bemötandeutredningens förslag om att inrätta ett nationellt kompetensutvecklingsprogram kring frågor som rör bemötande av personer med funktionshinder. Förslaget syftar bl.a. till att åstadkomma en samsyn mellan olika aktörer som människor med funktionshinder möter. Mot bakgrund av den renodling som beskrivits ovan vad gäller studerande med funktionshinder anser Kunskapslyftskommittén att frågor som rör arbetsförmedlingen, försäkringskassan, landsting, kommuner och anordnare av vuxenutbildning skulle kunna utgöra ett viktigt tema för det av regeringen föreslagna nationella programmet.

Kunskapslyftskommittén anser att frågor som kretsar kring studerande med funktionshinder och som rör arbetsförmedlingen, försäkringskassan, landsting, kommuner och anordnare av vuxenutbildning bör kunna utgöra ett viktigt tema för det i proposition 1999/2000:79 föreslagna nationella kompetensutvecklingsprogrammet.

13.4.4 Specialpedagogisk stödorganisation

Den slutsats som kan dras av Kunskapslyftskommitténs olika kartläggningar är att det saknas en aktör med ett nationellt ansvar för utveckling och tillämpning av specialpedagogik inom vuxenutbildningen. Det har tydligt framkommit att vuxenutbildningens olika aktörer behöver en instans som kan erbjuda specialpedagogiskt stöd om hur undervisningen kan anpassas till studerande med funktionshinder.

I Regeringens proposition 1998/99:105 motiveras det statliga åtagandet för tillhandahålla en specialpedagogisk stödorganisation bl.a. med att

det är kommunernas ansvar att alla elever skall erbjudas en till deras förutsättningar anpassad skolsituation. Samtidigt finns behov av spetskompetens som inte varje kommun kan bygga upp och hålla aktuell på egen hand. Kommunernas förutsättningar att själva svara för denna typ av spetskompetens skiljer sig åt, mycket beroende på storlek. Det krävs därför även i framtiden ett stöd till kommunerna i specialpedagogiska frågor.

De argument som talar för att det bör finnas ett centralt ansvar för att upprätthålla spetskompetens i specialpedagogiska frågor som berör barn- och ungdomsskolan är giltiga även inom vuxenutbildningen. Ett av de starkaste argumenten för ett centralt ansvar är att många kommuner är små och därmed har få elever vilket gör det svårt att upprätthålla en heltäckande specialpedagogisk kompetens. Detta argument torde vara starkare inom vuxenutbildningen eftersom vuxenutbildning bedrivs i en rad olika former och av många olika huvudmän. Som exempel kan nämnas att vuxenutbildningen endast utgör ca 15 procent av den samlade utbildningsvolymen inom det offentliga skolväsendet och att folkhögskolorna i genomsnitt har en studerandevolym som motsvarar 230 helårsstudenter per skola och år.

När det gäller specialpedagogiskt stöd till den kommunala vuxenutbildningen finns det inga starka argument som talar för att den nya myndigheten inte skulle kunna erbjuda specialpedagogiskt stöd även till den delen av det offentliga skolväsendet. Stora delar av den kommunala vuxenutbildningen har t.ex. mycket gemensamt med gymnasieskolan.

Den specialpedagogiska stödorganisationen riktar sitt stöd till skolhuvudmannen. I praktiken är det samma huvudman, dvs. kommunen, som ansvarar för barn och ungdomsskolan och den kommunala vuxenutbildningen. Ur Kunskapslyftskommitténs perspektiv förefaller det snarast inkonsekvent att undanta delar av det kommunala skolväsendet från möjligheten att erhålla specialpedagogiskt stöd. Ett uppdrag att

även vända sig till den kommunala vuxenutbildningen ställer naturligtvis något annorlunda krav på stödorganisationen jämfört med uppdraget att endast vända sig till barn- och ungdomsskolan. Det är dock mer som är gemensamt än som särskiljer skolledning och lärares uppgifter inom ungdoms- respektive vuxenutbildningen när det gäller uppläggnings- och undervisningen. När det gäller insatser och stöd som är gemensamma för särskilda grupper av funktionshinder torde stora likheter finnas när det gäller ungdomar och vuxna.

Ungdomar med utvecklingsstörning utvecklas senare än andra ungdomar. Gränsen mellan ungdomsskolan och vuxenutbildningen utgår formellt sett från den studerandes ålder. Det är dock inte möjligt att definiera när människor med utvecklingsstörning bör lämna barn- och ungdomsutbildningen efter samma kriterier som för den övriga befolkningen.

Det finns områden där skillnaderna mellan ungdomars och vuxnas behov av stöd är relativt stora. Det handlar bl.a. om frågor som rör vägledning, studiefinansiering, samverkan med andra aktörer som t.ex. arbetsmarknadsmyndigheter och försäkringskassor.

Utvecklingen inom vuxenutbildningen pekar mot att en allt större del av utbildningen bedrivs i flexibla former. Det handlar bl.a. om olika former av distansstudier, självstudier eller studier i lärcentra. Många vuxna läser dessutom på deltid. Detta är omständigheter som skiljer vuxenutbildningen från barn- och ungdomsutbildningen och som ställer andra krav på en specialpedagogisk stödorganisation. Dessa vuxenspecifika förutsättningar är gemensamma oavsett huvudman.

Kunskapslyftskommittén anser, liksom Funkis-kommittén, att det är logiskt att den specialpedagogiska stödorganisation som är under uppbyggnad bör ges i uppdrag att ge stöd till skolhuvudmännen, vad avser den kommunala vuxenutbildningen.

En gemensam organisation

SIH:s nuvarande konsulentorganisation vänder sig till barn- och ungdomsskolan som består av drygt 1,2 miljoner heltidsstuderande. Antalet konsulenttjänster uppgick till 120 heltidstjänster uppdelade på olika specialpedagogiska områden under läsåret 1997/98 (SOU 1998:66). Vuxenutbildning bedrivs i en rad olika utbildningsformer och av en rad olika huvudmän. När det gäller specialpedagogiskt stöd till vuxenutbildningen finns det några praktiska begränsningar som bör beaktas. Det är inte realistiskt att skapa olika stödorganisationer för vuxenutbildningens alla olika utbildningsformer. Med ett allt för litet studerande underlag i en rikstäckande organisation finns det exempelvis risk för att

en stor del av arbetstiden går åt till resor. Detta kan åskådliggöras genom ett enkelt räkneexempel.

Under 1998 uppgick antalet heltidsstuderande inom den kommunala vuxenutbildningen till 173 500 och antalet heltidsstuderande inom folkhögskolan till 34 000 (SOU 1999:39). Utbildningsvolymen inom folkhögskolan motsvarar knappt tre procent av barn- och ungdomsskolan. Motsvarande andel för den kommunala vuxenutbildningen är 15 procent. Denna enkla uppställning visar att vuxenutbildningen, och framförallt varje vuxenutbildningsform för sig, utgör ett allt för litet studerandeunderlag för att det ska vara rimligt att på ett effektivt sätt organisera den typ av specialistkompetens som SIH:s konsulentorganisation består i.

Uppbyggnaden av en ny specialpedagogisk stödorganisation kommer att innebära att huvuddelen av den specialpedagogiska kompetens som finns i landet, förutom den som finns hos olika utbildningsanordnare, kommer att knytas till den nya organisationen. Den nya myndigheten ska initiera, medverka och driva erfarenhets- och forskningsbaserad utvecklingsverksamhet inom området specialpedagogik. Det finns som Kunskapslyftskommittén ser det stora samordningsvinster att göra om den specialpedagogiska rådgivnings- och utvecklingsverksamheten på nationell nivå bedrivs inom ramen för en organisation istället för flera organisationer.

Ekonomiska resurser

I SIH:s nuvarande instruktion anger att myndigheten har ett ansvar för specialpedagogiskt stöd till det offentliga skolväsendet, dvs. det offentliga skolväsendet för barn och ungdomar och det offentliga skolväsendet för vuxna. Myndigheten ska vidare ha en fältorganisation ”för den specialpedagogiska stödverksamheten bestående av konsulenter för synskadade förskolebarn samt för synskadade, rörelsehindrade, döva-utvecklingsstörda och blinda-utvecklingsstörda elever och dövblinda vuxna inom det offentliga skolväsendet” (SFS 1991:1081).

I SIH:s årsredovisning för budgetåret 1998 skriver verket att verksamhetsgrenen specialpedagogisk rådgivning och stöd ”syftar till att inget barn, ingen elev eller vuxen ska behöva stå utanför gemenskap och delaktighet i sin utbildningssituation”.

Såvitt avser vuxna finns endast särskilda tjänster för vuxna dövblinda. De övriga konsulenternas antal är dimensionerat utifrån behovet i grundskolan och gymnasieskolan och fältorganisationens resurser tas därför till den helt övervägande delen i anspråk för grundskolan, gym-

nasieskolan och särskolan. SIH:s konsulenter vänder sig till den kommunala utbildningen för vuxna i mån av efterfrågan och tid.

Orsaken till att en så pass liten del av SIH:s konsulentverksamhet vänder sig till den kommunala vuxenutbildningen ligger framförallt i att SIH, vid bildandet av myndigheten, tog över länskolnämndernas befintliga stödorganisation som inte var inriktad mot att ge stöd till vuxenutbildningen.

Den nya stödorganisationens verksamhet ska rymmas inom dagens ekonomiska ramar. För att den nya myndigheten ska ges förutsättningar att erbjuda stöd till skolhuvudmännen i specialpedagogiska frågor inom den kommunala utbildningen för vuxna krävs enligt Kunskapslyftskommitténs bedömning att ytterligare medel tillförs till myndigheten.

Specialpedagogiskt stöd till folkhögskolor

En jämfört med andra vuxenutbildningsformer hög andel av folkhögskolans deltagare har någon funktionsnedsättning. En slutsats som kan dras av detta är att det finns ett stort behov av specialpedagogisk kompetens inom folkhögskolan. Under vårterminen 1999 uppgick andelen deltagare som erhöll någon form av stöd som följd av ett funktionshinder inom folkhögskolan till 18 procent av det totala antalet deltagare inom ramen för den särskilda satsningen för arbetslösa (Sisus 1999).

Totalt finns 147 folkhögskolor. Av dessa har några inriktat sin verksamhet mot att erbjuda kurser och/eller särskilt stöd till vissa grupper av deltagare med funktionshinder. Förutsättningarna för att upprätthålla en hög kompetensen i specialpedagogiska frågor för de målgrupper som dessa folkhögskolor särskilt vänder sig till är goda.

Spridningen av specialpedagogisk kompetens och specialpedagogiska erfarenheter mellan folkhögskolor sker via olika nätverk. Sisus har på olika sätt stöttat uppbyggnaden av sådana nätverk.

Enligt Kunskapslyftskommitténs bedömning finns det på samma sätt som inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdomar och det offentliga skolväsendet för vuxna ett behov av ett organiserat och systematiserat arbete med att erbjuda specialpedagogiskt stöd till huvudmännen inom folkhögskolan. Det är inte möjligt för den enskilda folkhögskolan att upprätthålla en hög kompetens över hela det specialpedagogiska fältet. Kunskapslyftskommittén anser att folkhögskolan därför bör ges möjlighet att ta del av den nya statliga stödorganisationens specialpedagogiska kompetens.

För de elever som tillhör målgruppen för riksgymnasieskolan utgör några av landets folkhögskolor det huvudsakliga utbudet av vuxenutbildning. Det är framförallt några folkhögskolor som kan erbjuda

utbildningsmöjligheter som kan inkludera specialpedagogik, anpassad utbildning, internatboende och omsorgs- och habiliteringsinsatser.

Folkhögskolan kan även sägas vara unik i vuxenutbildningssammanhang när det gäller utbildning för personer med hjärnskador förvärvade i vuxen ålder. Ytterligare exempel på områden där folkhögskolan saknar motsvarigheter när det gäller att erbjuda utbildning som kan sägas motsvara det offentliga skolväsendet är de utbildningar som anordnas för dövblinda deltagare på Mo-gårds folkhögskola samt den utbildning som ges i teckenspråkig miljö på Västanviks folkhögskola.

I Kunskapslyftskommitténs förra betänkande, SOU 1999:39, visades att den kommunala vuxenutbildningen inom särsvux är dåligt utbyggd. En uppskattning av utbildningsvolymen visar att den totala utbildningsvolymen uppgår till ca 400 heltidsstuderande fördelade på knappt 4 000 deltagare. Under läsåret 1999/2000 anordnar sammanlagt 22 folkhögskolor särskilda långa kurser för deltagare med utvecklingsstörning. Folkhögskolan står i och med detta för en stor andel av den totala volymen av genomförd vuxenutbildning för studerande som tillhör särsvux målgrupp.

Kunskapslyftskommittén anser att de erfarenheter som landets folkhögskolor har av att utbilda deltagare med olika funktionshinder bör tas till vara på ett bättre sätt än vad som sker idag. Den nya stödorganisationen kommer att få en omfattande och mycket bred kompetens i specialpedagogiska frågor. Kunskapslyftskommittén anser att folkhögskolan med de – i vissa fall unika – kunskaper som skolorna har av vuxenutbildning för deltagare med funktionshinder utgör ett värdefullt komplement till de specialpedagogiska resurser som kommer att sammanföras i den nya myndigheten.

Kunskapslyftskommitténs skrev i sitt förra betänkande, SOU 1999:39, att de folkhögskolor som har resurscenter/aktivitetscenter knutna till folkhögskolan med tiden byggt upp en omfattande erfarenhet och kompetens vad gäller att undervisa de grupper man vänder sig till. Det är möjligt att det går att ta vara på denna kompetens på ett bättre sätt än vad som görs idag genom att erbjuda vissa folkhögskolor ett särskilt uppdrag att fungera som ett nationellt resurscenter för att utveckla och sprida kunskap till den samlade vuxenutbildningen när det gäller studerande med exempelvis förvärvade hjärnskador eller studerande med utvecklingsstörning.

Flera folkhögskolor har i sina remissvar på Kunskapslyftskommitténs förra betänkande ställt sig positiva till att det skapas nationella resurscenter för att utveckla och sprida kunskap inom området undervisning av vuxna med funktionshinder. Furuboda folkhögskola har i en skrivelse till Kunskapslyftskommittén anmält sitt intresse av att fungera som ett

resurscenter inom området utbildning riktad till personer med hjärn-
skador förvärvade i vuxen ålder.

Förslag

Specialpedagogiskt stöd till den kommunala utbildningen för vuxna

Regeringen har den 15 februari 2000 tillsatt en särskild utredare med uppgift att förbereda ombildandet av Statens institut för handikappfrågor i skolan (SIH). I direktiven till utredningen anges vilken inriktning den nya myndigheten bör ha. Kunskapslyftskommitténs bedömning utifrån regeringens direktiv är att den nya myndigheten är lämpad att erbjuda huvudmännen inom det offentliga skolväsendet för vuxna specialpedagogiskt stöd förutsatt att myndigheten ges ökade ekonomiska ramar. Målsättningen bör vara att huvudmannen, dvs. kommunen, i mån av behov har samma möjlighet att erhålla specialpedagogiskt stöd oavsett vilken skolform behovet uppstår inom.

Den nya myndigheten beräknas kunna verka från och med den 1 juli 2001. Enligt Kunskapslyftskommitténs bedömning är det viktigt att uppdraget att erbjuda specialpedagogiskt stöd till huvudmännen inom det offentliga skolväsendet för vuxna finns med vid uppbyggnaden av den nya myndighetens organisation.

Kunskapslyftskommittén föreslår att regeringen ger Utredningen om statens stöd i specialpedagogiska frågor (dir. 2000:09) i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur stöd i specialpedagogiska frågor till skolhuvudmännen inom den kommunala utbildningen för vuxna ska organiseras inom ramen för organisationens verksamhet.

Enligt utredningens direktiv ska den nya myndigheten börja verka den 1 juli 2001. Enligt Kunskapslyftskommitténs bedömning är det fullt möjligt att inom denna tidsram ta hänsyn till de särskilda behov som kommunerna har av specialpedagogiskt stöd inom vuxenutbildningen vid skapandet av den nya myndigheten för specialpedagogiskt stöd.

Specialpedagogiskt stöd till folkhögskolans huvudmän

Frågan om att ge folkhögskolan tillgång till den nya specialpedagogiska stödorganisationen är mer komplex än när det gäller att ge den kommunala utbildningen för vuxna tillgång till specialpedagogiskt stöd.

Kommunerna omfattas i egenskap av huvudmän för det offentliga skolväsendet för barn och ungdomar redan av det statliga stödet till skillnad från folkhögskolornas huvudmän. Den nya myndigheten ska t.ex. svara för rådgivning till personal i lednings- eller specialistfunktioner på verksamhetsövergripande nivå och till beslutsfattare. I de flesta kommuner torde denna målgrupp för det specialpedagogiska stödet ha ansvar och uppgifter inom både barn- och ungdomsutbildningen och vuxenutbildningen.

Reformarbetet av den specialpedagogiska stödorganisationen för barn och ungdomar har påbörjats. Arbetet bedrivs utifrån den befintliga stödorganisationens utformning, barn och ungdomsskolans förutsättningar samt de behov som barn och ungdomar med funktionshinder har av ett specialpedagogiskt stöd. Kunskapslyftskommittén bedömer att frågan om hur folkhögskolan ska ges tillgång till den nya stödorganisationen liksom frågan om hur folkhögskolan kan bidra med sina specialpedagogiska kunskaper och erfarenheter inte kan lösas inom ramen för den tid som återstår innan den nya myndigheten ska börja verka.

Kunskapslyftskommittén förslår att frågan om hur folkhögskolan ska ges tillgång till det specialpedagogiska stöd som den nya stödorganisationen kan erbjuda liksom frågan om hur folkhögskolan kan bidra med sina specialpedagogiska kunskaper och erfarenheter bör utredas i särskild ordning. I uppdraget bör även ligga att utreda förutsättningarna för att ge någon eller några folkhögskolor i uppdrag att fungera som ett nationellt resurscenter för den samlade vuxenutbildningen inom ramen för den nationella stödorganisationen.

Stöd till övriga huvudmän inom vuxenutbildningen

Förutom den kommunala utbildningen för vuxna och folkhögskolan bedrivs vuxenutbildning inom utbildningsformerna kvalificerad yrkesutbildning, arbetsmarknadsutbildning, privat anordnad utbildning, högskolan och utbildning i studieförbundens regi. Kunskapslyftskommittén anser att det är viktigt att samtliga huvudmän inom vuxenutbildningens olika utbildningsformer ges möjlighet utnyttja den kompetens som den nya specialpedagogiska stödorganisationen kommer att besitta. Kommittén anser vidare att huvudmän inom vuxenutbildningens olika utbildningsformer bör ges möjlighet att vid behov upphandla specialpedagogiska tjänster från den nya stödorganisationen.

Kunskapslyftskommittén föreslår att regeringen bör ge Utredningen om statens stöd i specialpedagogiska frågor (dir. 2000:09) i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur myndighetens instruktion och övrigt regelverk bör utformas för att huvudmän inom utbildningsformerna kvalificerad yrkesutbildning, arbetsmarknadsutbildning, privat anordnad utbildning, högskolan och studiecirkelverksamhet ska ges möjlighet att upphandla specialpedagogiska tjänster.

Finansiering

Omstruktureringen av det specialpedagogiska stödet till barn- och ungdomsskolan sker inom befintliga ekonomiska ramar. Uppskattningen av kostnaderna för Kunskapslyftskommitténs förslag tar sin utgångspunkt i detta.

Det huvudsakliga arbetet med att erbjuda skolhuvudmännen inom barn- och ungdomsskolan stöd i specialpedagogiska frågor genomförs av SIH:s konsulentorganisation. Enligt SIH:s årsredovisning för budgetåret 1998 uppgick de totala kostnaderna för specialpedagogisk rådgivning och stöd genom SIH:s konsulenter till 80,4 miljoner kronor under budgetåret 1999 (SIH, 2000). Insatserna till barn- och ungdomsskolan kostade 52 miljoner kronor. Resterande kostnader fördelade sig mellan insatser i förskolan (14,2 miljoner kronor), insatser för vuxna dövblinda (7,7 miljoner kronor), upphandlade tjänster av landstingens pedagogiska hörselvård (3,4 miljoner kronor) och upphandlade tjänster av yrkesvalslärare i specialsolan (3,1 miljoner kronor).

Läsåret 1998/99 deltog totalt 1 331 000 elever i grundskolan och gymnasieskolan (inklusive särskolan). Under samma period deltog 221 000 helårsstuderande i den kommunala utbildningen för vuxna (Skolverket, 1999c; Skolverket, 2000a). I relativa tal motsvarade volymen på den kommunala utbildningen för vuxna 17 procent av barn- och ungdomsskolan under läsåret 1998/99.

En uppskattning – baserad på vuxenutbildningens omfattning av det totala offentliga skolväsendet 1998 – ger att de resurser som krävs för att den nya stödorganisationen ska ges reella möjligheter att ge specialpedagogiskt stöd till den kommunala utbildningen för vuxna motsvarar 8,6 miljoner kronor. Hänsyn bör dock tas till att den nuvarande konsulentorganisationen endast vänder sig till vissa grupper av elever med funktionshinder och att den nya stödorganisationen kommer att få ett bredare uppdrag. Hänsyn bör dock även tas till att att volymen på vuxenutbildningen sannolikt kommer att minska efter det att det femåriga Kunskapslyftsprojektet avslutats. En mer rimlig uppskattning av de

resurser som krävs för att den nya stödorganisationen ska kunna erbjuda specialpedagogiskt stöd till kommunerna i egenskaper av huvudmän för vuxenutbildningen är enligt kommitténs bedömning 10 miljoner kronor.

Kunskapslyftskommittén föreslår att den nya specialpedagogiska stödorganisationen tillförs ytterligare ekonomiska resurser för att täcka det behov som finns av specialpedagogisk kompetens inom det offentliga skolväsendet för vuxna.

Inom barn- och ungdomsskolan finansieras det specialpedagogiska stödet till kommunala huvudmän via statsbidrag. En sådan lösning är motiverad även för stödet till den kommunala utbildningen för vuxna. De förslag Kunskapslyftskommittén för fram för att ge studerande med funktionshinder möjligheter att studera på villkor som är likvärdiga med övriga vuxenstuderandes får enligt kommitténs direktiv inte leda till kostnadsökningar för staten eller kommunerna.

Kunskapslyftskommittén föreslår att kostnaderna för att skapa ett fungerande stöd till skolhuvudmännen i specialpedagogiska frågor inom den kommunala utbildningen för vuxna bör finansieras genom en omfördelning av de medel som avsätts för att finansiera genomförandet av vuxenutbildning inom ramen för den statliga satsningen på kommunal utbildning för vuxna.

13.4.5 Utbildningstolk

En förutsättning för att barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och vissa hörselskadade ska kunna delta i vuxenutbildningen är att de får tillgång till tolk. Genom riksdagens ställningstagande till 1981-års budgetproposition fick teckenspråket officiell status.

Kunskapslyftskommittén har i uppdrag att lägga förslag på vilka åtgärder som kan ge studerande med funktionshinder möjligheter att studera på villkor som är likvärdiga med övriga vuxenstuderandes. Kommitténs kartläggningsarbete har visat att studerande som behöver utbildningstolk har betydande svårigheter att få tolkinsatserna finansierade. Den grundläggande orsaken är att utbildningstolkning är förknippat med stora kostnader för utbildningsanordnaren.

Det nuvarande systemet för att finansiera utbildningstolkning inom vuxenutbildningen innebär i regel att finansieringsansvaret ligger på

utbildningsanordnaren. Eftersom detta ansvar inte är tydligt reglerat i lag har utbildningsanordnaren ingen skyldighet att erbjuda utbildningstolkning. Detta resulterar ofta i att utbildningsanordnaren av ekonomiska skäl avstår från att erbjuda den studerande utbildningstolkning.

En av grundprinciperna i den offentliga handikappolitiken är ansvars- och finansieringsprincipen. Den innebär förenklat att varje sektor i samhället ska utforma och bedriva sin verksamhet så att den blir tillgänglig för alla medborgare, även personer med funktionshinder. På en övergripande nivå betyder detta att de medel som avsätts för vuxenutbildning även ska täcka kostnader för studerande med funktionshinder. På lokal nivå, dvs. hos den enskilde utbildningsanordnaren, innebär principen att om verksamheten behöver anpassas i något avseende för att bli tillgänglig, ska den aktuella anpassningsåtgärden vidtas och finansieras inom ramen för den ordinarie verksamheten. Kunskapslyftskommitténs inställning är att ansvars- och finansieringsprincipen, så långt det är möjligt, bör gälla även inom vuxenutbildningen.

Ansvars- och finansieringsprincipen har inget stöd i lag när det gäller utbildningstolkning. Konstruktionen där utbildningsanordnaren har ett allmänt och opreciserat ansvar för att utbildningen görs tillgänglig för alla innebär att den studerande ges en svag ställning gentemot utbildningsanordnaren. Väljer utbildningsanordnaren att inte finansiera utbildningstolkning innebär detta i praktiken att ett deltagande i utbildningen inte är möjligt för den som behöver utbildningstolkning.

I princip finns två sätt att stärka den studerandes ställning. Det kan dels ske genom införande av en rättighets- och/eller skyldighetslagstiftning dels genom att utbildningsanordnaren ges möjlighet att ansöka om särskilda medel för att täcka kostnaderna för utbildningstolkning.

Oavsett metod för att öka möjligheten att studera med stöd av utbildningstolkning kommer kostnaderna för tolk att öka när dessa möjligheter utnyttjas. Om en skyldighet att erbjuda utbildningstolkning för kommunerna införs måste den också följas av en ökad ekonomisk ersättning från staten. Detta regleras i den s.k. finansieringsprincipen som innebär att kommuner och landsting inte ska åläggas nya uppgifter, utan att de samtidigt ges möjligheter att finansiera dessa på annat sätt än genom höjda skatter. Alla ekonomiska regleringar till följd av principens tillämpning bör göras genom att statsbidragsramen minskas eller ökas. Finansieringsprincipen innebär också att statsbidragen bör minska om kommunerna fråntas skyldigheter eller om de till följd av regelförändringar får möjlighet att bedriva en mer kostnadseffektiv verksamhet (prop. 1998/99:105).

Statens ansvar

Staten har det övergripande ansvaret för att teckenspråkstalande ges samma möjligheter som andra att delta i vuxenutbildning. Enligt Skollagen har alla rätt till utbildning på grundläggande nivå inom den kommunala vuxenutbildningen. Staten kan därigenom sägas ha ett särskilt ansvar för att säkerställa tillgången till utbildningstolkning så att rätten till utbildning görs utkrävbar. Kunskapslyftskommittén lämnar i detta betänkande ett förslag om att rätten till grundläggande utbildning ska utvidgas till att även gälla gymnasial utbildning. Detta vidgar ramen för statens särskilda åtagande att säkerställa tillgången på utbildningstolkning.

I nuläget är det således endast inom den kommunal vuxenutbildningen på grundläggande nivå som vuxna kan sägas ha möjlighet att kräva att få delta i utbildning. Deltagande i annan offentligt finansierad vuxenutbildning avgörs av i vilken utsträckning storleken på de medel som avsätts för utbildningen motsvarar befolkningens efterfrågan på utbildningen. Statens ansvar kan här sägas bestå i att säkerställa att människor med funktionshinder har samma möjligheter som andra att ta en utbildningsplats i anspråk. Ytterst handlar det om att via regler, finansieringsformer och främjande av utbildningens kvalitet verka för att ingen diskrimineras på grund av en funktionsnedsättning.

Ur ett utbildningspolitiskt perspektiv är statens ansvar tydligt för att den offentligt finansierade utbildningen, dvs. kommunal vuxenutbildning, utbildning finansierad av folkbildningsanslaget, arbetsmarknadsutbildning, KY och högskoleutbildning, är tillgänglig för alla och att ingen utestängs från utbildningen på grund av ett funktionshinder.

Statens ansvar för att finansiera utbildningstolkning i samband med privat finansierad utbildning är svagare jämfört med den offentligt finansierade vuxenutbildningen. Den offentligt finansierade vuxenutbildningen är väl utbyggd i Sverige. Vuxenutbildningen är målstyrd vilket ger förutsättningar för en stor flexibilitet när det gäller utbildningsutbud. Utbudet ska motsvara den efterfrågan som vuxna och arbetslivet har. I detta ligger ett krav på en kontinuerlig förnyelse av utbildningsutbudet. De förslag som kommittén för fram på en framtida struktur på den offentligt finansierade vuxenutbildningen förväntas bidra ytterligare till detta.

Privata utbildningsanordnare utgör ett värdefullt komplement till den offentligt finansierade utbildningen. De som bedöms som särskilt värdefulla kan erhålla ekonomiskt stöd och kan därmed i viss utsträckning jämföras med övrig offentligt finansierad vuxenutbildning. Ur ett utbildningspolitiskt perspektiv är det därmed motiverat att staten säkerställer tillgången till utbildningstolkning inom vissa av de s.k. kompletterande skolorna.

Kunskapslyftskommittén föreslår att staten bör finansiera de kostnader som uppstår för att genomföra utbildningstolkning inom den offentligt finansierade vuxenutbildningen.

13 .4 .6 Utgångspunkter för ett nytt system för finansiering av utbildningstolkning

Kunskapslyftskommittén anser att möjligheten att erhålla utbildningstolkning bör öka. Ett statligt initiativ för att stärka den studerandes ställning bör inriktas mot att åstadkomma ett system där människor som behöver utbildningstolkning har samma möjligheter att studera oavsett var man bor och oavsett vilken offentligt finansierad vuxenutbildningsform man väljer att studera inom. Tillgången på utbildningstolk bör inte styra valet av utbildningsanordnare. Dessa argument talar för att ansvaret för att finansiera utbildningstolk bör samlas centralt hos en huvudman.

Alternativet är att införa särskilda regler och särskilda anslag för respektive utbildningsform vilket sannolikt innebär mer administration och sämre kostnadskontroll. Ur den studerandes synpunkt är det en fördel med ett enhetligt finansieringssystem. De oklarheter som finns inom vuxenutbildningen idag och den process som det innebär att övertyga utbildningsanordnaren om att finansiera kostnader för utbildningstolkning avskräcker sannolikt många från att börja studera. Oklara regler riskerar dessutom att fördröja utbildningsstarten.

Ett samlat anslag har den fördelen jämfört med flera mindre anslag att efterfrågan på utbildningstolk fördelas jämnare mellan olika budgetår. En temporär efterfrågeökning inom en utbildningsform kan utjämnas genom en efterfrågeminskning inom en annan utbildningsform. Den totala kostnaden blir relativt sett mer stabil. Detta har fördelen att förväntade kostnader blir lättare att beräkna vilket minskar risken för att anslaget inte täcker de kostnader som uppstår under budgetåret.

Kunskapslyftskommittén föreslår att kostnaderna för att erbjuda utbildningstolk i samband med vuxenutbildning finansieras via ett samlat anslag hos en huvudman.

Barn- och ungdomsskolan bedrivs inom utbildningsformer som är organiserade för att kunna ge elever med kommunikationshandikapp en god utbildningsmiljö. Staten tar ett omfattande ekonomiskt ansvar för att stödja denna verksamhet. Mot bakgrund av detta anser Kunskaps-

lyftskommittén att det inte finns några starka skäl för att de utbildningsformer som ligger inom barn- och ungdomsskolan bör omfattas av det föreslagna samlade statliga finansieringsansvaret för utbildningstolk.

Finansiering

Den föreslagna satsningen på utbildningstolk ska ses som en insats för att öka kvaliteten i vuxenutbildningen. I kommitténs direktiv för uppdraget att utreda situationen för studerande med funktionshinder anges att de förslag kommittén lämnar inte får leda till kostnadsökningar för staten eller kommunerna (dir. 1997:104). Finansieringen av en utbyggd tolktjänst bör ske via de medel som i nuläget – direkt eller indirekt – finns avsatta för utbildningstolkning. Kunskapslyftskommitténs förslag kan förväntas leda till ett ökat utnyttjande av utbildningstolk vilket leder till ökade kostnader för utbildningstolkning. I enlighet med ansvars- och finansieringsprincipen bör detta ökade utnyttjande finansieras genom en omfördelning av de medel som det offentliga idag avsätter för vuxenutbildning.

Kunskapslyftskommittén föreslår att de ökade kostnaderna för utbildningstolk bör finansieras via en omfördelning av de medel som satsas på vuxenutbildningen.

Utbildningstolkning inom vuxenutbildningens olika former

Kunskapslyftskommitténs förslag om att ett enhetligt finansieringssystem bör skapas för att finansiera utbildningstolkning inom vuxenutbildningens olika former innebär en stor reform för teckenspråkstalandes vuxenlärande. Kunskapslyftskommittén ser detta som en utbildningspolitisk reform och inte en socialpolitisk- eller handikappolitisk reform. Ett samlat ansvar för finansiering av utbildningstolkning kräver en tydlig avgränsning. Denna avgränsning bör ske utifrån utbildningspolitiska överväganden. I det följande redovisas Kunskapslyftskommittén överväganden och förslag för hur ett samlat ansvar för att erbjuda utbildningstolkning bör förhålla sig till vuxenutbildningens olika former. Beräkningar redovisas av hur stor efterfrågan på utbildningstolkning kan komma att bli som en följd av kommitténs förslag, vilka kostnader detta kan förväntas leda till och omfattningen av de medel som tidigare avsatts till tolkkostnader.

Att beräkna behovet och efterfrågan av vuxenutbildning hos studerande med behov av utbildningstolk i vuxenutbildningen är vanskligt. I brist på uppgifter om hur många som idag deltar i utbildningen via utbildningstolk är vi hänvisade till att göra beräkningar baserade på andelen döva och hörselskadade av befolkningen som utnyttjar vardagstolkning och befolkningens deltagande i vuxenutbildningens olika utbildningsformer.

Kommunal vuxenutbildning

Handikapputredningen beräknade 1991 att ca 10 000 vuxna personer har behov av tolk. I den uppföljning som Socialstyrelsen gjorde av handikappreformen avseende tolktjänstverksamheten 1998 beräknades antalet tolkanvändare uppgå till 6700 (Socialstyrelsen, 2000). Andelen tolkanvändare uppgår därmed till knappt 0,8 promille av befolkningen. Landstingen uppskattade dock i en enkät som Socialstyrelsen sammanställde att antalet presumtiva tolkanvändare uppgick till ungefär 12 000 1996 (Socialstyrelsen, 1997a). Man kan utgå från att det är den grupp som utnyttjar landstingets vardagstolkning som i huvudsak också efterfrågar tolktjänster i utbildningssammanhang. Det faktum att många av dem som är berättigade till tolktjänst inte utnyttjar detta idag talar dock för att antalet tolkanvändare kan komma att öka i framtiden. De beräkningar som redovisas nedan utgår från antalet aktiva tolkanvändare i nuläget.

Kommunal vuxenutbildning vänder sig framförallt till personer i åldrarna 20–65 år. Socialstyrelsens rapport från 2000 visar att av det totala antalet tolkanvändare tillhörde ca 66 procent detta åldersintervall 1998. Detta innebär att målgruppen för utbildningstolkning kan uppskattas till 4 400 personer.

För att kunna uttala sig om hur stor del av dessa som kan komma att delta i den kommunala vuxenutbildningen bör man göra en uppskattning av den framtida utbildningsvolymen. Kunskapslyftskommitténs bedömning och förslag av den framtida volymen på den kommunala utbildningen för vuxna innebär en omfattning på 137 000 heltidsstuderande. Utgår man från att människor med teckenspråket som första språk i framtiden kommer att delta i den kommunala vuxenutbildningen i samma utsträckning som befolkningen i övrigt kan antalet heltidsstuderande beräknas till ungefär 110¹⁴.

Den genomsnittliga studieaktiviteten låg på 68 procent i komvux 1996 (Skolverket, 1997c). Detta innebär att antalet studerande kan uppskattas till 160 studerande. En jämfört med andra grupper stor andel av

¹⁴ 137 000*0,0008= 110

efterfrågan på vuxenutbildning täcks dock av folkhögskolan. För den som under en kortare period med hjälp av koncentrerade studier vill bygga på sin grundläggande utbildning kommer ett deltagande i teckenspråkig miljö fortfarande att ses som ett attraktivt alternativ trots en ökad tillgång till utbildningstolk. Detta talar för att efterfrågan är lägre än den uppskattade efterfrågan på 110 heltidsstuderande.

Det faktum att människor med funktionshinder som grupp räknat har en kortare utbildningsbakgrund än befolkningen i övrigt talar för att efterfrågan på utbildning på vuxenutbildning kan komma att ligga på en något högre nivå än hos befolkningen i övrigt. Sysselsättningsgraden hos människor med en funktionsnedsättning är markant lägre än sysselsättningsgraden för befolkningen som helhet. För gruppen döva gäller dock det omvända, dvs. sysselsättningsgraden ligger något högre än hos befolkningen som helhet (SCB, 1997). Detta talar för att efterfrågan på vuxenutbildning i detta avseende kan vara något lägre än befolkningen i övrigt. De skillnader som föreligger mellan befolkningen som helhet och dövas sysselsättningsgrad och utbildningsbakgrund när det gäller efterfrågan på vuxenutbildning är svåra att uppskatta. Det faktum att det rör sig om en så pass liten grupp av människor innebär att de reella effekterna på efterfrågan på vuxenutbildning torde vara små. Kunskapslyftskommittén har därför valt att bortse från utbildningsbakgrund och sysselsättning vid beräkningen av efterfrågan på utbildningstolk.

I Socialstyrelsens rapport från 2000 beräknas den genomsnittliga kostnaden per uppdragstimme till 562 kronor under 1998. Detta inkluderar kostnaden för tolkuppdraget och för restiden. I genomsnitt utgjorde restiden drygt 30 procent av den totala uppdragstiden.

En helårsplats i kommunal vuxenutbildning brukar uppskattas till 540 undervisningstimmar vilket ger en uppskattad kostnad per helårsstuderande på 303 000 kronor.

Ovan har utbildningsvolymen uppskattats till 110 heltidsstuderande och 160 studerande totalt. Hänsyn bör dock tas till att teckenspråkstalande är kraftigt överrepresenterade inom folkhögskolan vilket torde minska efterfrågan på kommunal vuxenutbildning. Som stöd för detta antagande kan nämnas att Västanviks folkhögskola normalt bedriver utbildning i teckenspråkig miljö för motsvarande 70 heltidsstuderande per läsår. Därutöver deltar ytterligare studerande med stöd av utbildningstolk på andra folkhögskolor. Totalt uppgår antalet helårsstuderande på folkhögskolan till ca 25 000. Utgår man från att andelen tolkanvändare i befolkningen skulle det motsvara ungefär 20 deltagare på folkhögskolan totalt. En slutsats som kan dras av detta är att en relativt stor del av den uppskattade målgruppen för utbildningstolk inom den

kommunala utbildningen för vuxna idag väljer att studera inom folkhögskolan.

Om man antar att motsvarande 40 heltidsstuderande av den uppskattade målgruppen om 110 heltidsstuderande även fortsättningsvis kommer att välja studier i teckenspråkig miljö på Västanviks folkhögskola och på annan folkhögskola kvarstår 70 helårsstuderande i den kommunala utbildningen för vuxna med stöd av utbildningstolk. Kostnaden för detta kan uppskattas till 21 miljoner kronor¹⁵. Till denna kostnad kommer även kostnaden för tolkarnas resor till och från utbildningslokalen. Denna kostnad kan uppskattas med utgångspunkt i att restiden står för 33 procent av den samlade uppdragstiden för vardagstolkningen. Restiden för utbildningstolkning kan dock antas utgöra en något mindre andel av uppdragstiden som en följd av längre tolkinsatser. Antas restiden ligga på 25 av uppdragstiden innebär detta en ökad beräknad kostnad på 7 miljoner kronor, dvs en ökning med 33 procent. Totalt summerar den uppskattade kostnaden därmed till 28 miljoner kronor vilket motsvarar ca 400 000 kronor per helårsstudieplats.

I samband med kommunaliseringen av skolan och den kommunala vuxenutbildningen fördes de medel som låg under "Bidraget till vissa handikappåtgärder m.m." över till det kommunala sektorsbidraget. Detta bör tolkas som att kommunkollektivet fick ett ökat åtagande för att finansiera utbildningstolkning samt att kommunerna erhöll ekonomisk kompensation för detta från staten.

Under budgetåret 1990/91 uppgick det särskilda bidraget till 10 miljoner kronor. I 1999-års penningvärde motsvarar detta 12 miljoner kronor. Medlen fördelades ut till länskolnämnderna där respektive skolstyrelse kunde ansöka om kostnadsersättning för olika insatser som underlättar studier för studerande med funktionshinder.

¹⁵ 303 000*70=21 000 000

Finansiering

Kunskapslyftskommitténs förslag innebär att kommunkollektivet kan anses fråntas finansieringsansvaret för utbildningstolkning. Det generella statsbidraget till kommunerna bör därför minska i motsvarande omfattning. Kommitténs förslag innebär samtidigt en ambitionshöjning och en förväntad efterfrågeökning varför staten bör anslå extra medel till utbildningstolkning. Kunskapslyftskommittén föreslår att denna efterfrågeökning finansieras genom en motsvarande minskning av de medel som avsätts för att finansiera genomförandet av vuxenutbildning inom ramen för den statliga satsningen på kommunal vuxenutbildning.

Utbildning på entreprenad

Cirka 20 procent av den kommunala vuxenutbildningen utförs på entreprenad av privata utbildningsanordnare. I Kunskapslyftskommitténs förra betänkande framgick att det ibland uppstår oklarheter när det gäller entreprenörens ansvar för att finansiera särskilda insatser för studerande med funktionshinder. Detta kan framförallt hänföras till oklarheter i de avtal som kommun och utbildningsanordnare sluter.

Utbildning som den studerande får tillgodoräkna sig som kommunal vuxenutbildning enligt Skollagen och tillhörande förordningar är i formell mening kommunal vuxenutbildning. Det har i detta avseende ingen betydelse om utbildningen utförs på entreprenad. Det är Kunskapslyftskommitténs bestämda uppfattning att kommuner inte kan undandra sig ansvar för den utbildning man ansvarar för enligt Skollagen genom att lägga ut utbildning på entreprenad. Möjligheten att få del av utbildningstolkning bör därför vara den samma oavsett om den som deltar i kommunal vuxenutbildning gör detta inom ramen för utbildningsanordnad i kommunal regi eller i privat regi.

Högskolan

Stockholms universitet som samordnar finansieringen av särskilda stödsatser för studenter och forskarstuderande inom högskolan redovisar att 57 studerande utnyttjade utbildningstolkning under budgetåret 1998 till en sammanlagd kostnad på 17,5 miljoner kronor. Det motsvarar drygt

300 000 kronor per studerande. Antalet studerande har ökat under senare år och kan förväntas öka något under kommande år (Stockholms universitet, 1999).

Finansiering

Kunskapslyftskommitténs bedömer inte att kostnaderna för utbildningstolkning inom högskolan kommer att öka som en följd av att ansvaret för att finansiera tolkinsatserna flyttas.

Kunskapslyftskommittén föreslår att de medel som för närvarande används för att finansiera utbildningstolkning inom högskolan förs över till ett samlat anslag för finansiering av kostnader för finansiering av utbildningstolkning inom vuxenutbildningen.

Någon särskild finansiering av utbildningstolk inom högskolan kommer inte att krävas som en följd av Kunskapslyftskommitténs förslag.

Folkhögskolan

Sisus finansierar utbildningstolk inom folkhögskolornas långa och korta kurser samt inom anpassningskurserna. Under höst- och vårterminen 1998 utbetalades sammanlagt knappt 2 miljoner kronor för att täcka kostnader för utbildningstolk för deltagare på anpassningskurser. Under samma period utgick knappt 3 miljoner kronor från Sisus Tilläggsbidrag och Folkbildningsrådets förstärkningsbidrag som ersättning för folkhögskolornas övriga tolkkostnader. (Sisus, 1999)

Finansiering

Kunskapslyftskommitténs bedömer att kostnaderna för utbildningstolkning inom folkhögskolan på sikt kan komma att minska som en följd av att fler väljer att studera inom den kommunala vuxenutbildningen i hemkommunen. Eftersom Kunskapslyftskommitténs förslag innebär att kostnaderna finansieras via ett samlat anslag får detta inga stora kostnadsmissiga konsekvenser.

Kunskapslyftskommittén föreslår att de medel som för närvarande används för att finansiera utbildningstolkning inom folkhögskolan förs över till ett samlat anslag för finansiering av kostnader för finansiering av utbildningstolkning inom vuxenutbildningen.

Någon särskild finansiering av kostnaderna för utbildningstolk inom folkhögskolan kommer inte att krävas som en följd av Kunskapslyftskommitténs förslag.

Studieförbunden

Under 1998 genomfördes 332 000 studiecirklar med 2 817 000 deltagare. Det sammanlagda antalet studietimmar uppgick till 12 471 000. Det innebär att varje cirkeldeltagare i genomsnitt deltog i drygt 4 studietimmar inom ramen för varje cirkel. Förutom studiecirkelverksamhet anordnade studieförbunden även verksamhet inom ramen för s.k. kulturprogram och övrig folkbildningsverksamhet. Antalet deltagare i studieförbundens verksamhet redovisas i tabell 13.13 uppdelad per verksamhetsform (Folkbildningsrådet, 1999e).

Tabell 13.13 Deltagare i studieförbundens verksamhet

Verksamhetsform	Antal deltagare	Studietimmar i genomsnitt
Studiecirklar	2 817 000	4,4
Studiecirklar för handikappade	242 000	
Kulturprogram	16 280 500	
Övrig folkbildningsverksamhet	503 400	1,3

Källa: Folkbildningsrådet, 1999, *Årsredovisning för 1998*.

I samband med att 1994-års handikappreform utvidgades begreppet vardagstolkning till att även avse vissa grundläggande tolktjänster i arbetslivet, för fritidsaktiviteter och för rekreation. Att delta i studieförbundens verksamhet är en av de mest förekommande fritidsaktiviteterna i landet. Landstinget kan alltså sägas ha ett ansvar för att erbjuda tolk till deltagare i studieförbundens verksamhet. Landstingets ansvar är dock inte obegränsat. Längre sammanhållna studier inom ramen för studieförbundens cirkelverksamhet kan t.ex. inte anses vara en fritidsaktivitet. Att delta i kulturverksamhet arrangerad av studieförbunden

bör däremot tveklöst falla under det som avses med landstingets ansvar för vardagstolkning vid fritids-, rekreations- och föreningsverksamhet.

En avgränsning av vilka delar av studieförbundens verksamhet som bör omfattas av rätten till utbildningstolkning är nödvändig. Syftet med den av Kunskapslyftskommittén föreslagna utbildningstolkningen är att ge vuxna möjlighet att delta i vuxenutbildning oavsett vuxenutbildningsform. Den av Kunskapslyftskommittén föreslagna reformen är främst en utbildningspolitisk reform varför endast studieförbundens cirkelverksamhet bör omfattas av möjligheten till utbildningstolk.

Det faktum att det genomsnittliga antalet studietimmar uppgår till 4 per studiecirkeldeltagare innebär att en stor del av efterfrågan på tolk kan anses täckas av landstingens ansvar att erbjuda vardagstolkning. Kunskapslyftskommitténs förslag till en utvidgad möjlighet att erhålla utbildningstolkning bör därmed framförallt komma dem till del som under en längre sammanhållen tid deltar i studiecirkelverksamhet där omfattningen kan anses överstiga det som faller inom landstingets ansvar för vardagstolkning. Den uppföljning som görs av landstingets vardagstolkning medger inte någon summering av i vilken utsträckning vardagstolkning utnyttjas i samband med studieförbundens verksamhet. Det är därför svårt att uppskatta i vilken utsträckning landstingen finansierar vardagstolkning i samband med deltagande i studieförbundens verksamhet.

I de fall där deltagande i en eller flera studiecirkel bedöms ligga vid sidan av det som kan anses utgöra landstingets ansvar för att erbjuda vardagstolkning i samband med fritidsverksamhet m.m. kan det idag vara svårt att få tillgång till tolk eftersom endast ett fåtal av studieförbunden avsätter medel som gör det möjligt för lokalföreningarna att finansiera längre tolkinsatser. Detta talar för att tolk i samband med deltagande i studiecirkel bör finansieras centralt.

Att endast lägga ansvaret för att finansiera de tolkkostnader som idag inte täcks av landstingens ansvar för vardagstolkning under det samlade anslaget för utbildningstolkning skulle innebära att det skulle etableras två system för att finansiera tolkinsatser i samband med deltagande i studiecirkel. Detta skulle i sin tur ställa krav på en definition av vad som kan anses vara vardagstolkning respektive utbildningstolkning inom cirkelverksamheten. Kunskapslyftskommittén har svårt att se att det går att sätta fungerande gränser mellan två sådana finansierings-system. Finansiering av tolk inom studiecirkelverksamheten bör därför ske på ett och samma sätt oavsett inriktning och intensitet i deltagandet.

Finansiering

Efterfrågan på tolk i samband med studiecirkelverksamhet kan uppskattas med utgångspunkt i antalet studietimmar och andelen av befolkningen som utnyttjar vardagstolkning. Det ovan redovisade studiecirkeldeltagandet och det faktum att 0,8 promille av befolkningen utnyttjar landstingets vardagstolkning innebär att efterfrågan på utbildningstolkning kan uppskattas till 10 000 studietimmar eller 2250 deltagare. Kostnaden för denna uppskattade efterfrågan kan beräknas till 5,6 miljoner kronor eller 7,5 miljoner kronor¹⁶ om tillägg görs för residskostnader. I praktiken är dock efterfrågan lägre eftersom många teckenspråkstalande idag deltar i cirklar anordnade på teckenspråk.

Kunskapslyftskommitténs förslag innebär att deltagare i studiecirkelverksamhet ges möjlighet att få tillgång till en centralt finansierad utbildningstolk. Kunskapslyftskommittén anser att de kostnader som uppstår som en följd av detta bör finansieras dels via en överföring av medel från statsbidraget till landstingens tolktjänst dels via en överföring av medel från folkbildningsanslaget.

Dagens struktur för den statliga finansiering av studieförbundens verksamhet skapades i samband med nedläggningen av Skolöverstyrelsen och Folkbildningsrådets bildande. SÖ fördelade under sitt sista budgetår (1990/91) ett statsbidrag om 1166 633 000 kronor till studieförbunden. Av dessa medel var 22 426 000 kronor öronmärkta för ett bidrag till "studieförbundens verksamhet för handikappade". I 1998-års penningvärde motsvaras detta av ett anslag om 28 miljoner kronor. Uttryckt i andelar motsvarade detta 2 procent av de samlade anslagen till studieförbundens verksamhet. (Utbildningsdepartementet, 1990)

En viktig skillnad jämfört med det tidigare statsbidragssystemet och Folkbildningsrådets nuvarande fördelningssystem är att förbunden i det tidigare systemet kunde ansöka om bidrag för kostnader för tolk för döva, dövblinda, hörselskadade och talskadade från Skolöverstyrelsen (SFS 1981:518).

Under 1998 fördelade Folkbildningsrådet ca 30 miljoner kronor som deltagarsättning för verksamhet riktad till deltagare med funktionshinder. Det motsvarar 3 procent av de samlade statsbidraget till studieförbunden. Denna andel kan jämföras med den andra halvan av folkbildningsanslaget som riktas till folkhögskolorna där Folkbildningsrådet avsätter 10 procent av de samlade medlen för särskilda kostnader för deltagare med funktionshinder.

¹⁶ (562*10 000)*1,33=7 500 000

Kunskapslyftskommitténs förslag innebär att landstingskollektivet kan anses fråntas finansieringsansvar för delar av vardagstolkningen. Statsbidraget för tolktjänst till som Socialstyrelsen fördelar till landstingen bör därför minska i motsvarande omfattning. Medlen bör föras över till ett samlat anslag för finansiering av kostnader för utbildningstolkning inom vuxenutbildningen.

Kommitténs förslag innebär även att Folkbildningsrådet och studieförbunden kan anses fråntas ansvaret för att finansiera tolkinsatser. Ansvaret för att finansiera tolkkostnader kan bl.a. härledas till övertagande av de särskilda medel som SÖ fördelade till kostnader för tolk för döva, dövblinda, hörselskadade och talskadade. I Kunskapslyftskommitténs förslag ligger en ambitionshöjning, jämfört med budgetåret 1990/91, vad avser möjligheten att delta i studiecirkelverksamhet för dem i behov av utbildningstolkning. Kunskapslyftskommittén anser att denna ambitionshöjning bör finansieras genom en överföring av medel från folkbildningsanslaget.

Kunskapslyftskommittén föreslår att de medel tidigare avsatts att finansiera utbildningstolkning inom studieförbundens cirkelverksamhet förs över till ett samlat anslag för finansiering av kostnader för utbildningstolkning inom vuxenutbildningen. Kunskapslyftskommittén föreslår vidare att den ambitionshöjning, vad avser möjligheten att erhålla utbildningstolkning i samband med deltagande i studiecirkelverksamhet, som Kunskapslyftskommitténs förslag innebär finansieras genom en överföring av medel från folkbildningsanslaget.

Privata utbildningsanordnare

På samma sätt som det finns regler för i vilken utsträckning det offentliga bör finansiera utbildning i privat regi är det nödvändigt med en avgränsning av vilka utbildningar i privat regi som kan komma ifråga för statlig finansiering när det gäller utbildningstolkning. Kunskapslyftskommittén anser det naturligt att reglerna för när det offentliga bör finansiera utbildningstolkning inom utbildningar som bedrivs i privat regi överensstämmer med de regler som anger i vilken utsträckning det offentliga bör finansiera genomförandet av utbildning i privat regi.

Det finns en mängd privata utbildningsanordnare vid sidan av de offentliga utbildningsanordnarna. De flesta vänder sig till företag, myndigheter och andra organisationer medan en mindre andel vänder sig

direkt till privatpersoner. Av de senare finns en grupp anordnare som bedriver utbildning med statligt stöd och som bedömts utgöra "ett från nationell synpunkt värdefullt komplement till gymnasieskolan". I lagstiftningen benämns dessa som kompletterande skolor. Utbildningar vid de kompletterande skolorna får under vissa förutsättningar ställas under statlig tillsyn vilket är förenat med momsbefrielse. Med tillsynen följer som regel en rätt till studiestöd för eleverna på utbildningen. Bedöms en utbildning som särskilt värdefull från nationell synpunkt kan statsbidrag lämnas för utbildningen.

En kompletterande skola har möjlighet att ta ut elevavgifter. Det krävs dock att kostnaderna kan anses skäliga med hänsyn till de kostnader skolan har samt att kostnaderna kan anses rimliga för verksamheten. År 1996 stod drygt 50 kompletterande skolor under statlig tillsyn. Samtliga skolor hade rätt till studiestöd och 34 av dem erhöll statsbidrag (prop. 1998/99:110).

För att få stå under statlig tillsyn krävs att utbildningen anses vara värdefull från nationell synpunkt, att den omfattar minst 16 veckors effektiv undervisning och att skolan följer vissa angivna bestämmelser i Förordning (1996:1206) om fristående skolor.

För att statsbidrag ska medges krävs att utbildningen omfattar minst 32 veckors heltidsstudier och att skolan följer närmare angivna bestämmelser i Förordning (1996:1206) om fristående skolor. Statsbidrag till en kompletterande skola beräknas per årselevplats och bidragsår som fastställs för varje utbildning.

Regelverket som styr statens stöd till kompletterande skolor kommer att ändras. Som en följd av att riksdagen antog regeringens proposition 1998/99:110 kommer begreppet "kompletterande skolor" att ersättas med begreppet "kompletterande utbildningar". Orsaken till detta är att den nuvarande lagstiftningen talar om kompletterande skolor medan det i praktiken har varit olika utbildningar vid de kompletterande skolorna som erhållit statligt stöd i någon form.

En effekt av riksdagens beslut är att det statliga stödet till de kompletterande utbildningarna kommer att indelas i tre olika nivåer. De tre nivåerna är

- utbildningar som ställs under statlig tillsyn och som därigenom erhåller momsbefrielse,
- utbildningar som bedöms som från nationell synpunkt värdefulla och som därigenom även berättigar till studiestöd samt
- utbildningar som bedöms som från nationell synpunkt särskilt värdefulla och som därigenom även kan erhålla statsbidrag.

Regeringen anger att Förordning (1996:1206) om fristående skolor kommer att ändras som en följd av förslagen i propositionen. Nedan redovisas regeringens principiella utgångspunkter för det statliga stödet till kompletterande utbildningar.

Statlig tillsyn

Regeringen anser att utbildningar ska uppfylla vissa kriterier beträffande kvalitet och organisation för att kunna ställas under statlig tillsyn. Speciella krav ställs på huvudmannaskap, organisation och lärar-kompetens. Vad avser utbildningens genomförande ställs vissa krav på omfattning, inriktning och kvalitet. Gemensamt för alla utbildningar ska vara att de bör vila på vetenskaplig grund eller på beprövad erfarenhet.

Från nationell synpunkt värdefulla utbildningar

En utbildning ska, utifrån en samlad bedömning, kunna anses vara nationellt värdefull, om den uppfyller flertalet av nedanstående kriterier. Dvs. att utbildningen

- ökar tillgången på värdefull yrkesskicklighet inom ett yrke, som det finns ett nationellt behov av men som det inte finns tillräcklig utbildning för,
- kan påvisa att den leder till arbete, utvecklar erforderlig kompetens i befintligt arbete eller förbereder för högskolestudier eller andra typer av eftergymnasiala studier,
- har etablerade kontakter med det omgivande samhället,
- har en från samhällssynpunkt lämplig regional lokalisering samt
- eftersträvar en jämn könsfördelning.

Från nationell synpunkt särskilt värdefulla utbildningar

En utbildning kan anses vara särskilt värdefull från nationell synpunkt, om den har en tydlig särprägel och är unik och därigenom uppfyller flertalet av följande kriterier. Dvs. att utbildningen

- ger en särskilt kvalificerad kompetens inom ett yrkesområde,
- finns inom smala yrkesområden eller leder fram till udda yrken,
- bidrar till att bevara traditionell yrkeskunskap som annars skulle gå förlorad,
- bidrar till att bevara för vårt kulturarv viktig kunskap samt
- bidrar till att utveckla ny kunskap inom ett framtidsyrke.

Möjligheten att anordna utbildning i privat regi kommer som en följd av den svenska näringsfriheten. Tillgång till tolk under utbildningen kan i detta avseende jämföras med annan verksamhet som bedrivs i privat regi. Kunskapslyftskommittén anser inte att privat anordnad utbildning generellt sett kan sägas ha en särställning som motiverar ekonomiskt stöd från staten. Arbetet med att öka tillgängligheten i privat verksamhet bör bedrivas parallellt inom olika näringsområden. Detta är en viktig beståndsdel i den övergripande handikappolitiken.

Privat anordnad utbildning som bedrivs med statligt stöd har en särställning eftersom den anses utgöra ett utbildningspolitiskt motiverat komplement till den offentligt finansierade utbildningen. Ur ett utbildningspolitiskt perspektiv har staten främst ett ansvar för att behovet av utbildningstolkning täcks inom det offentligt finansierade vuxenutbildningsväsendet. De kompletterande utbildningar som bedrivs med statsbidrag kan i detta avseende räknas in i det offentligt finansierade vuxenutbildningsväsendet. Det faktum att dessa utbildningar finansieras med skattemedel motiverar ett statligt åtagande för att säkerställa att teckenspråkstalande ges samma möjligheter som den övriga befolkningen att delta i utbildningen.

För att erhålla statsbidrag krävs att utbildningen har en tydlig särprägel och att den är unik. För att en utbildningen ska klassas som studiemedelsberättigande ställs inga krav på att utbildningen ska vara unik. Detta innebär att det i regel finns utbildningar inom den offentligt finansierade vuxenutbildningen som till sitt innehåll motsvarar dessa kompletterande utbildningar.

Kunskapslyftskommittén föreslår att de kompletterande utbildningar som erhåller statsbidrag bör omfattas av möjligheten att erhålla utbildningstolkning.

Finansiering

För att bedöma efterfrågan på utbildningstolk kan man utgå från regeringsbeslutet (1999-12-16) om kompletterande skolor. Beslutet innebär att antalet utbildningsplatser på statsbidragsberättigade utbildningar fastställdes till 2200. Med utgångspunkt i att 0,8 promille av befolkningen utnyttjar landstingets tolktjänst kan efterfrågan på utbildningstolkning uppskattas till 2 heltidsstuderande. Kostnaden för att täcka efterfrågan på statsbidragsberättigade utbildningar kan ske till en kostnad som genomsnittligt över åren motsvarar 800 000 kronor per år.

I dag saknas möjligheten att finansiera utbildningstolk via offentliga medel inom de kompletterande utbildningarna. Det går därför inte att föra över befintliga medel till en samlad finansieringsform för utbildningstolkning på samma sätt som inom t.ex. folkhögskolan. Förslaget innebär därmed ökade kostnader för utbildningstolkning.

Kunskapslyftskommittén föreslår att kostnaderna för att finansiera utbildningstolkning inom de kompletterande utbildningarna finansieras via en motsvarande minskning av de medel som avsätts för att erbjuda kompletterande skolor statsbidrag.

Kvalificerade yrkesutbildningar

Kvalificerad yrkesutbildning (KY) bedrivs för närvarande på försök. KY-kommittén har dock föreslagit att KY bör ges en permanent form inom det reguljära utbildningsväsendet. För närvarande saknas möjligheten att finansiera utbildningstolk via offentliga medel inom den kvalificerade yrkesutbildningen.

Om KY övergår från att vara ett försök till att bli en reguljär utbildningsform anser Kunskapslyftskommittén att de kvalificerade yrkesutbildningarna bör omfattas av ett sammanhållet system för utbildningstolkning. Kostnaderna för att finansiera detta bör föras över från det statsbidrag som finansierar KY.

Arbetsmarknadsutbildning

En konsekvens av att den föreslagna reformen bör ses ur ett utbildningspolitiskt perspektiv är bl.a. att tolkinsatser inom ramen för upphandlad arbetsmarknadsutbildning inte bör omfattas. Arbetsmarknadsutbildning som sker inom ramen för det reguljära utbildningsväsendet omfattas indirekt eftersom ansvaret för utbildningskostnaderna ligger hos utbildningsanordnaren, dvs. kommunen, folkhögskolan eller högskolan och inte hos arbetsmarknadsmyndigheterna.

Utgångspunkter för utbildningstolkningens organisation

De utbildningsformer som föreslås omfattas av systemet för att finansiera kostnader för utbildningstolkning är kommunal vuxenutbildning, folkhögskolan, högskolan, kvalificerad yrkesutbildning (KY), vissa av de kompletterande utbildningarna, arbetsmarknadsutbildning inom ramen

för det reguljära utbildningsväsendet samt studieförbundens cirkelverksamhet.

Ett ökat statligt åtagande för att säkerställa tillgången till utbildningstolk i vuxenutbildningen kan organiseras på flera sätt. Förutom att finansiera kostnaderna för att genomföra tolkinsatserna handlar det om att garantera tillgången på tolkar, att de som arbetar som tolkar får tillgång till fort- och vidareutbildning och kvaliteten på de utförda tolkinsatserna säkerställs genom utvärdering och tillsynsinsatser.

Kunskapslyftskommitténs utgångspunkt är att ansvaret för att utbildning genomförs och organiseras, på ett sådant sätt att den är tillgänglig för studerande i behov av utbildningstolkning, bör ligga på respektive utbildningsanordnare. Det är viktigt att utbildningstolkningen samordnas med undervisningsinsatserna. Som en följd av detta bör finansieringen av kostnader för utbildningstolkning ske genom att respektive utbildningsanordnare ansöker om statlig kostnadsersättning för utförda tolkinsatser.

Vardagstolkningen är uppbyggd på ett sådant sätt att landstingen ansvarar för att erbjuda dem som är bosatta, eller som är kvarskrivna enligt 16 § Folkbokföringslagen (1991:481) och stadigvarande vistas där, inom respektive landsting. I detta ligger ett finansieringsansvar och ett ansvar för att tolkar finns att tillgå. Socialstyrelsen har i egenskap av central förvaltningsmyndighet ett ansvar för att följa och utvärdera landstingens verksamhet för vardagstolkning, vaka över kvaliteten, svara för kunskapsutveckling och kunskapsspridning m.m.

Utbildningstolkning påminner i stora delar om vardagstolkning. Vardagstolkningen bygger på att individen själv beställer tolktjänster från tolkcentralen. Utbildning sker ofta, till skillnad mot vardagstolkning, under långa perioder. Det talar för att anordnaren bör ta ett större ansvar för genomförandet av tolktjänsten än vad som är fallet vid vardagstolkning.

De uppgifter som finns om tolktjänsten från Socialstyrelsens utvärderingar visar att det finns en fungerande tolktjänstorganisation. Tolktjänsten bedrivs i huvudsak av landstinget. Det förekommer även att utbildningsanordnare som behöver tolktjänster träffar avtal eller anställer utbildningstolkare vid sidan av den av landstingen organiserade tolktjänsten (Socialstyrelsen, 1997a).

Kunskapslyftskommitténs slutsats är att den struktur som etablerats sedan 1994-års handikappreform för att utföra tolktjänster kan utgöra grunden för den föreslagna satsningen på utbildningstolkning.

De huvudmän som finansierar tolktjänster idag har möjlighet att anställa utbildningstolkare eller att upphandla motsvarande tjänster. Kunskapslyftskommitténs förslag kommer, om det genomförs, i detta avse-

ende endast innebära att efterfrågan på tolktjänster kommer att öka hos vissa utbildningsanordnare. För att möta denna efterfrågan krävs att fler personer utbildar sig till tolkar. Någon större förändring kommer dock inte att krävas när det gäller strukturen för utförandet av tolkservice verksamheten.

Utbildningstolkningen bör i ett inledningsskede kunna dra nytta av de erfarenheter gjorts inom vardagstolkningen. På längre sikt innebär sannolikt en ökad efterfrågan på tolktjänster att kvaliteten i vardagstolkningen ökar. Utbildningstolkning ställer dock andra krav på tolktjänsten i form av pedagogisk kompetens och kontinuitet än vad som normalt är fallet för vardagstolkningen. Detta kommer troligtvis att på sikt förändra utbudet av tolkservice.

När landstingets ansvar för att erbjuda vissa tolktjänster utvidgades som en följd av regeringens proposition 1992/93:159 finansierades detta via ett särskilt statsbidrag till landstingen. Kunskapslyftskommitténs förslag innebär en ytterligare ambitionshöjning vad gäller möjligheten att kunna få tolkinsatser.

En tänkbar väg för att organisera genomförandet av denna satsning vore att landstingen erhåller ett ansvar och ett särskilt statsbidrag för att tillhandahålla utbildningstolkning i samband med vuxenutbildning. Kunskapslyftskommittén ställer sig dock tveksam till en sådan lösning. Orsaken är att landstingens kärnverksamhet ligger inom hälso- och sjukvården. Utbildningstolkning ska ses som en statlig utbildningspolitisk insats och bör därmed finansieras via en myndighet som lyder under utbildningsdepartementet.

I myndighetsuppgifterna bör, förutom att finansiera kostnaderna för utbildningstolkningens genomförande, även ligga att följa upp och utvärdera den genomförda utbildningstolkningen vad avser insatsernas innehåll, kvalitet och kostnader. Myndigheten bör vidare ansvara för att bygga upp kvaliteten inom utbildningstolkningen tillsammans med dem som står för utförandet av utbildningstolkningen. Kunskapslyftskommittén anser inte att någon ny myndighet bör införas utan bedömer att administrationen av utbildningstolkningen bör kunna läggas till en befintlig myndighets ansvar.

Frågan om var de föreslagna finansieringsansvaret bör läggas bör ta sin utgångspunkt i kunskaper och kompetens i frågor som rör studerande med funktionshinder. Enligt Kunskapslyftskommitténs förslag ska utbildningstolkning kunna utnyttjas inom kommunal vuxenutbildning, folkbildningen, vissa av de kompletterande utbildningarna, KY-utbildningar och inom högskolan. Det finns för närvarande ingen myndighet som har ett sådant brett uppdrag inom utbildningssektorn. Det är främst två myndigheter som är aktuella för administrera finansieringen av kostnaderna för utbildningstolkning. Det är dels Sisus och dels den

nya statliga specialpedagogiska stödorganisationen som är under uppbyggnad.

Det som talar för att ge den nya stödorganisationen i uppdrag att finansiera utbildningstolkning – förutsatt att den får ett uppdrag att erbjuda specialpedagogisk kompetens till vuxenutbildningens olika delar – är att myndigheten besitter den kompetens som kan krävas för att utbildningsanordnaren ska kunna erbjuda en väl fungerande utbildningsmiljö. Det är till fördel för en vuxenutbildningsanordnare att kunna ha samtliga kontakter som rör studerande i behov av utbildningstolkning med en myndighet. Myndigheten kommer att ha den specialpedagogiska kompetens som krävs för att genomföra uppföljnings- och kvalitetssäkringsinsatser av utbildningstolkningens genomförande. Ytterligare ett skäl för att uppdraget bör läggas hos den specialpedagogiska myndigheten är att de medel som staten idag riktar till landstingets hörselvårdskonsulenter kommer att samordnas med den nya myndigheten.

Sisus arbetar med den övergripande målsättningen att förbättra förutsättningarna för utbildning och studier för unga och vuxna med funktionshinder. Till Sisus fördel talar att Sisus är en myndighet med stor erfarenhet av att betala ut kostnadsersättning till utbildningsanordnare för studerande med funktionshinder. Det innebär att myndigheten har en fungerande organisation för att fördela och följa upp stöd riktat till olika utbildningsanordnare. Sisus vänder sig främst till folkhögskolan, högskolan samt riksgymnasieskolan för rörelsehindrade och men har en sämre kontaktyta gentemot landets kommuner.

Förslag

Genomförandet av Kunskapslyftskommitténs förslag måste ske i den takt som tillgången på nya tolkar medger. Kommitténs förslag kommer att öka efterfrågan på tolktjänster. Tillgången på tolkar ökar kontinuerligt men fortfarande utgör bristen på utbildningstolkare ett hinder för dem som behöver vardagstolkning samt för dem som vill studera som vuxen.

Frågan om i vilken takt en utbyggnad av utbildningstolkningen inom vuxenutbildningen kan ske hänger samman med tillgången på utbildade tolkar. Det är viktigt att den föreslagna reformer genomförs på ett sådant sätt att möjligheten att få tillgång till vardagstolkning inte försämras. Det är troligt att det kan krävas en särskild satsning på utbildning av nya tolkar liksom en satsning på vidareutbildning av befintliga tolkar för att möta de krav som utbildningstolkningen ställer. Överväganden om i vilken takt en utbyggnad av utbildningstolkningen bör göras mot bakgrund av Socialstyrelsens uppföljning av landstingens tolktjänstverksamhet 1998 (Socialstyrelsen, 2000).

Det är flera frågor som behöver klarläggas innan ett förslag på hur en mer detaljerad utformning av hur systemet för att finansiera kostnader för utbildningstolkning inom vuxenutbildningen kan utformas.

Frågan om vilken myndighet som bör få i uppdrag att administrera utbildningstolkning hänger samman med hur regeringen ställer sig till Kunskapslyftskommitténs förslag om utformningen av den specialpedagogiska stödorganisationen för vuxenutbildningen.

Landstingens tolktjänstverksamhet utgör en central del i Kunskapslyftskommitténs förslag. Det är nödvändigt att utbudet av tolktjänster förändras jämfört med idag. Det är därför viktigt att landstingen ges inflytande i processen med att genomföra Kunskapslyftskommitténs förslag om att samla ansvaret för att finansiera kostnaderna för utbildningstolkning inom vuxenutbildningen.

Det är på samma sätt viktigt att utbildningsanordnare och användare av utbildningstolkning ges inflytande i processen med att genomföra Kunskapslyftskommitténs förslag. Utbildningsanordnaren ansvarar för utbildningens genomförande och bör därför ha ett inflytande över hur utbildningstolkningen utformas. Utbildning sker ofta under längre sammanhållande perioder, vilket inte vardagstolkning normalt inte gör. Det är därför viktigt att den studerande ges möjlighet att utöva inflytande över utbildningstolkningens genomförande.

Kunskapslyftskommittén är inte beredd att lämna närmare förslag på hur kommitténs förslag om att införa en central finansiering av utbildningstolkningen inom vuxenutbildningen bör utformas. Kunskapslyftskommittén har sett det som sin uppgift att ta ställning till hur studerande i behov av utbildningstolk kan ges möjligheter att studera på villkor som är likvärdiga med övriga vuxenstuderande, hur detta bör organiseras på ett övergripande plan, vilka utbildningsformer som bör omfattas och hur reformen bör finansieras.

Kunskapslyftskommittén föreslår att frågan om hur införandet av en samlad finansiering av kostnaderna för utbildningstolkning bör organiseras utreds i särskild ordning.

De beräkningar som gjorts av vad det skulle kosta att möta den uppskattade efterfrågan på utbildningstolk inom de olika vuxenutbildningsformerna summerar till 58 miljoner kronor. I denna summa inkluderas de 22 miljoner kronor som regelbundet avsätts till utbildningstolkning inom högskolan och folkhögskolan.

Kostnaden för utbildningstolk inom de kompletterande utbildningarna (0,8 miljoner kronor) föreslås finansieras genom en minskning av statsbidraget till de kompletterande utbildningarna. Kostnaderna för ut-

bildningstolkning inom den kommunala utbildningen för vuxna (28 miljoner kronor) och för studieförbundens studiecirkelverksamhet (7,5 miljoner kronor) summerar till sammanlagt 35,5 miljoner kronor.

Kunskapslyftskommittén har inte tagit ställning till hur stor del av kostnaderna för utbildningstolkning inom studiecirkelverksamheten som bör finansieras via en minskning av statsbidraget till folkbildningen respektive statsbidragen till landstingens tolktjänstverksamhet. Kommittén har heller inte preciserat hur stor andel av kostnaderna för utbildningstolkning inom den kommunala utbildningen för vuxna som bör finansieras genom en minskning av det allmänna statsbidraget till kommunerna respektive av statsbidraget för att genomföra den statliga satsningen på kommunal vuxenutbildning.

Kunskapslyftskommittén förutsätter att den föreslagna utredningen om införandet av en samlad finansiering av kostnaderna för utbildningstolkning får i uppdrag att närmare precisera hur finansieringen av utbildningstolkning inom dessa utbildningsformer bör ske. Det är dock en rimlig uppskattning att motsvarande 30 miljoner kronor behöver föras över från de medel som idag avsätts för att finansiera utbildningsinsatser till det samlade statsbidraget för utbildningstolkning.

13.4.7 Studieförbunden

Studieförbundens utbildningsverksamhet har en stor betydelse för många människor med funktionshinder. Som helhet kan sägas att studieförbunden väl uppfyller de mål som riksdagen satt upp vad gäller verksamhet för människor med funktionshinder. Många av bildningsförbunden har en omfattande och varierande verksamhet för denna målgrupp. Det kan dock vara ganska stora skillnader mellan de olika förbunden samt mellan olika regioner hur väl utvecklad denna verksamhet är.

En bidragande orsak till hur mycket de olika bildningsförbunden satsar på utbildning för människor med funktionshinder är hur delaktig handikapprörelsen är i förbundens verksamhet. Handikapprörelsens inflytande på studieförbundens verksamhet märks olika mycket i olika studieförbund. Några bildningsförbund har centrala samarbetsavtal med olika handikapporganisationer, och de har då ofta nationella satsningar på denna målgrupp, vilket avspeglas i den lokala verksamheten. De studieförbund som inte har centralt samarbete med handikapporganisationer har däremot ibland ett lokalt samröre med handikapprörelsen på orten. Hos dessa studieförbund kan den lokala verksamheten för människor med funktionshinder variera kraftigt över landet. I vissa re-

gioner finns därmed stora satsningar på vissa grupper av funktionshindrade, medan förbundet har liten sådan verksamhet på andra orter.

Det enda statliga stöd som utgår i sammanhanget är för anpassad litteratur till synskadade och dövblinda. Kunskapslyftskommitténs principiella inställning, som grundar sig på riksdagens handikappolitiska ställningstaganden, är att stödåtgärder bör utgå från behov av stöd och inte från diagnos. Enligt kommitténs synsätt kan det tyckas märkligt att det finns ett statligt anslag för anpassning av litteratur för synskadade och dövblinda medan människor med andra funktionshinder i behov av anpassningar av studiematerial lämnas helt utan statligt stöd. Studieförbunden går dock ofta in och finansierar olika stödinsatser, t.ex. anpassad litteratur till andra än synskadade/dövblinda, tolk och resor till och från utbildningen. I den ordinarie verksamheten kan det uppstå svårigheter med att t.ex. anförskaffa och finansiera anpassat studiematerial. Studieförbunden producerar visserligen en hel del studiematerial anpassat till olika grupper av funktionshindrade, men detta material är oftast avsett att användas inom den riktade verksamheten.

Systemet för att finansiera särskilda insatser för deltagare med funktionshinder skiljer sig åt mellan olika studieförbund. Några har en central pott där lokalavdelningarna kan söka medel för att bekosta sådana insatser medan andra låter lokalavdelningarna sköta detta från sin löpande budget. Det kan vara lättare för de lokalavdelningar som ges möjlighet att ansöka om centrala pengar att bekosta vissa stödåtgärder. Kostsamma insatser som t.ex. att anlita teckentolk, kan vara svåra att finansiera ur en löpande budget. Kunskapslyftskommitténs bedömningar och förslag när det gäller hur utbildningstolkningen bör finansieras i samband med deltagande i studieförbundens verksamhet redovisas tillsammans med kommitténs övergripande analys av utbildningstolkningens framtida organisation inom vuxenutbildningen.

Det allmänna intrycket från samtal med representanter för studieförbunden är att människor med funktionshinder oftast studerar i den verksamhet som riktar sig speciellt till denna grupp. I den övriga verksamheten finner man relativt sällan människor i behov av särskilt stöd. Den riktade verksamheten har förutsättningar att fungera bra vad gäller olika stödinsatser och att de undervisningsmetoder som används är anpassade för de förutsättningar som ett specifikt funktionshinder ger. Handikapprörelsens inflytande över studieförbundens verksamhet innebär att de utbildningar som genomförs är eftertraktade av denna målgrupp. Handikapporganisationerna utgör dessutom en rekryteringsbas för den riktade verksamheten¹⁷.

¹⁷ Föreningars betydelse av rekrytering till studiecirklar har belagts i bl.a. en undersökning av deltagare i studieförbundens verksamhet som FBR gjort. Där framgår att en fjärdedel av

I enlighet med Kunskapslyftskommitténs synsätt som grundar sig på FN:s standardregler bör dock verksamhet för människor med funktionshinder integreras med övrig verksamhet. Vikten av att människor med funktionshinder ges möjlighet att studera i all verksamhet som studieförbunden genomför har även tagits upp av Folkbildningsrådet. Som en motivering till varför målgruppen människor med funktionshinder uppvärderats vid statsbidragsutdelning skriver Folkbildningsrådet:

Tillgänglighetsaspekten är en grundläggande fråga för handikappades möjligheter att kunna delta i studieförbundens verksamhet. – – –. Den som lever med ett funktionshinder ska inte vara hänvisad enbart till den verksamhet som bedrivs inom den egna handikappgruppen. Utifrån individens rätt att fritt och frivilligt kunna delta är det viktigt att finna bra åtgärder för ökad tillgänglighet.

(Folkbildningsrådet, 1997)

Studieförbundens riktade verksamhet fyller ett viktigt behov, men det är betydelsefullt att människor med funktionshinder även ges möjlighet att delta i den verksamhet som inte riktar sig till en specifik grupp av funktionshindrade. En stor del av detta ansvar ligger på studieförbunden själva.

Förslag

I de syften som riksdagen satt upp för statsbidraget till folkbildningen – däribland studieförbunden – läggs stor vikt vid att utbilda människor som är utbildningsmässigt, socialt och kulturellt missgynnade. Bland dessa nämns uttryckligen människor med funktionshinder. I den kartläggning som Kunskapslyftskommittén gjort framgår att studieförbunden ofta har en omfattande satsning på människor med funktionshinder. Som helhet lever studieförbunden upp till de förväntningar som riksdag och regering via statsbidraget har på förbunden. Vissa studieförbund har dock en låg andel deltagare med funktionshinder. Andelen deltagare med funktionshinder skiljer sig också mellan olika regioner.

I sin proposition om folkbildningen (1997/98:115) påpekar regeringen vikten av att de olika rörelseanknutna folkbildningsutbildarna skiljer sig åt och anknyter till sin ideologiska och idéburna bakgrund. Många människor med funktionshinder är dock i det närmaste utestängda från flera av studieförbundens verksamhet. De kan alltså inte välja studieförbund från en ideologisk eller intressebaserad utgångspunkt, utan valet blir snarare av ”praktisk” karaktär: Är verksamheten tillgänglig eller ej?

de som 1995 deltog i studiecirkel hade fått kännedom om denna via en förening (Svensson, 1996).

FBR använder i dag målgruppsbidraget för att försöka påverka studieförbunden att förbättra sin tillgänglighet. Målgruppsbidragets nuvarande utformning gynnar studiecirkelverksamhet där majoriteten av deltagarna utgörs av människor med funktionshinder, oberoende om dessa deltagare behöver stöd eller ej. Denna typ av cirklar återfinns oftast inom den riktade studiecirkelverksamheten. Deltagare med funktionshinder i den ordinarie kursverksamheten som inte har behov av särskilt kostsamt stöd borde vara av lika stor betydelse. Ett alternativ sätt att använda målgruppsbidraget vore att betala ut bidraget per individ i stället för per studiecirkel, vilket nu är fallet.

Ur redovisnings- och uppföljningssynpunkt vore det, enligt Kunskapslyftskommitténs bedömning också bättre att använda sig av individstatistik, eftersom man då får en klarare uppfattning av hur studieförbunden lyckas uppfylla de mål som riksdagen ställt upp för användandet av statsbidraget.

Studieförbundens riktade verksamhet fyller en viktig funktion. Det är dock viktigt att den riktade verksamheten inte blir en ursäkt för att inte göra övrig verksamhet tillgänglig. Det är angeläget att människor med funktionshinder har möjlighet att delta i den allmänna verksamheten, och inte är hänvisade till riktade kurser mot människor med ett specifikt funktionshinder. Att enbart kunna delta i vissa delar av studie förbundens verksamhet innebär en klar och olycklig begränsning av individens valfrihet.

Folkbildningsrådet för ett övergripande resonemang kring tillgänglighetsfrågor i den riktade verksamheten kontra den allmänna verksamheten i motiveringen till statsbidragsfördelningssystemet. Det finns anledning för folkbildningen att ytterligare diskutera denna fråga. För närvarande bedriver Folkbildningsrådet tillsammans med medlemsorganisationerna ett arbete med en översyn av fördelningskriterierna för statsbidraget till studieförbunden. Denna beräknas kunna träda i kraft under 2001. Kunskapslyftskommittén bedömer att bättre förutsättningar för att erbjuda deltagare med funktionshinder goda möjligheter för deltagande kan skapas genom att lokalföreningarna i större utsträckning än vad som är fallet idag ges möjlighet att ansöka om bidrag för kostnadskrävande insatser centralt hos studieförbunden eller hos Folkbildningsrådet.

Folkbildningsreformen 1991 innebar att självförvaltning infördes för folkbildningen. Detta medförde att ansvaret för styrning och kontroll i huvudsak överfördes till folkbildningens egna organisationer. Kunskapslyftskommittén har ovan beskrivit några områden där det finns utrymme att förbättra studieförbundens verksamhet för deltagare med funktionshinder. I enlighet med intentionerna i folkbildningsreformen från 1991 anser Kunskapslyftskommittén att frågan om hur denna

utveckling bör ske är en fråga som folkbildningens olika parter själva bör ta ställning till.

Kunskapslyftskommittén anser att man inom folkbildningen bör diskutera alternativa sätt för hur arbetet med att tillgängliggöra studiecirkel bör finansieras. Kunskapslyftskommittén anser att målgruppsbidragets utformning och den deltagarstatistik som denna renderar bör diskuteras liksom hur den riktade studiecirkelverksamheten påverkar studieförbundens ambitioner att tillgängliggöra även den allmänna verksamheten för människor med funktionshinder.

Diagnosrelaterat stöd

Stöd till människor med funktionshinder bör enligt Kunskapslyftskommitténs uppfattning utgå ifrån behov och inte utifrån diagnos. Så är inte fallet med den del av Sibus tilläggsbidrag som utgår som stöd till Synskadades riksförbund för teknisk anpassning av studiematerial för synskadade och dövblinda studiecirkeldeltagare. Det statliga stödet är utformat på ett sådant sätt att bidrag endast kan lämnas för stöd till synskadade och dövblinda deltagare. Inga andra grupper får del av dessa medel.

Kunskapslyftskommittén anser att reglerna som styr de medel Sibus förfogar över för anpassning av studiematerial till synskadade och dövblinda som deltar i studiecirkel bör förändras så att medlen fortsättningsvis fördelas utifrån behov och inte utifrån diagnos. Regeringen har i sin proposition 1998/99:105 aviserat en kommande utredning av statens engagemang för produktion av anpassade läromedel och studiematerial för barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder.

Kunskapslyftskommittén föreslår att frågan om utformningen av det framtida statliga stödet av anpassade läromedel inom studieförbundens verksamhet bör lösas inom ramen för den föreslagna översynen av hela läromedelsområdet.

13.4.8 Kvalificerad yrkesutbildning

I enlighet med riksdagsbeslutet med anledning av proposition 1995/96:145 bedrivs försöksverksamhet med Kvalificerad yrkesutbildning (KY). Utbildningarna anordnas med ett särskilt statsbidrag. Under vårterminen 1998 var 200 olika KY-utbildningar i gång med närmare 140 olika utbildningsanordnare. Kommittén för kvalificerad yrkesutbildning föreslog i sitt slutbetänkande, SOU 1999:122, att kvalificerad yrkesutbildning bör ges en reguljär form i det svenska utbildningsväsendet.

Det finns för närvarande inga regler som anger vilket ansvar utbildningsanordnarna eller staten har för att erbjuda och finansiera särskilda stödinsatser för studerande med funktionshinder inom KY. Inte heller i det förslag som kommittén för kvalificerad yrkesutbildning lämnat till förändringar av lag och förordning om kvalificerad yrkesutbildning finns ett sådant ansvar reglerat.

Kunskapslyftskommittén anser att det är olyckligt att ansvaret för att erbjuda studerande i behov av särskilda stödinsatser inte reglerats i Lagen om kvalificerad yrkesutbildning och i tillhörande förordning.

Kunskapslyftskommittén föreslår att regelverket för den kvalificerade yrkesutbildningen ändras på ett sådant sätt att de behov av särskilda stödinsatser som studerande med funktionshinder kan ha tillgodoses.

13.4.9 Invandrare med funktionshinder inom den kommunala utbildningen för vuxna

Funktionsnedsättningar förekommer hos studerande inom alla vuxenutbildningsformer. De erfarenheter och upplevelser som många invandrare med flyktningbakgrund har innebär att man oftare än andra vuxenstuderande exponerats för miljöer som innebär olika skaderisker. Vissa funktionsnedsättningar är därför överrepresenterade hos gruppen vuxenstuderande med invandrarbakgrund. Psykisk ohälsa med bl.a. koncentrationssvårigheter som följd är ett exempel på en sådan funktionsnedsättning. Studier har också visat att hörselnedsättningar är vanligt förekommande bland invandrare inom vuxenutbildningen. Kunskapslyftskommitténs arbete har visat att dessa hörselnedsättningar inte uppmärksammas i tillräcklig omfattning. I det följande koncentreras iakttagelserna kring invandrare med funktionshinder i vuxenutbildningen till de särskilda omständigheter som karakteriserar hörselnedsättningar.

De beskrivna problemen med att uppmärksamma denna funktionsnedsättning och få till stånd rehabiliterande och stödjande insatser motsvaras dock till stor del av liknande komplikationer även för andra typer av funktionshinder.

Förutsättningarna för att tillgodogöra sig vuxenutbildning på ett främmande språk minskar kraftigt om utbildningsanordnaren – och dessutom den studerande – inte är medvetna om hörselnedsättningen. I ett brev till socialministern m.fl. från Hörselvårdskonsulenternas förening och Hörselpedagogiska föreningen beskrivs problematiken på följande sätt:

Vi vet att många flyktingar och invandrare har hörselnedsättning. Vi vet att detta i hög grad påverkar deras språkinläring negativt. Problemet är att vi inte vet vilka som har hörselnedsättning eftersom flyktingar och invandrare inte hörseltestas om de inte själva begär det. Konsekvensen är att många, och mörkertalet är stort, "sitter av" sin sfi-undervisning utan att lära sig språket, de integreras inte i samhället, de får inte jobb osv.

(Hörselpedagogiska föreningen, 1998)

Huvudproblemet synes framförallt ligga i att uppmärksamma hörselnedsättningen. När man väl har uppmärksammat en hörselnedsättning och på vanligt sätt tagit kontakt med ansvarigt landsting finns inget som pekar på att invandrare skulle få ett sämre stöd än andra i samma situation.

För att konstatera en hörselnedsättning krävs i regel någon form av hörselundersökning. Dessa kan ske på olika sätt och ha olika precisionsgrad. Med tämligen enkla tester kan man konstatera om det föreligger en hörselnedsättning och om personen i fråga bör uppsöka landstingets hörselvård för att få nedsättningen och eventuella rehabiliterings- och hjälpmedelsbehov ordentligt kartlagda.

Landstingens regler, rutiner och resurser för hörselvården varierar mellan olika landsting. Vissa landsting har långa köer, andra kräver remiss från specialistläkare medan man i andra fall lägger ned omfattande resurser på hörselvården (Socialstyrelsen, 1999).

Statusen på landstingens hörselvård har naturligtvis betydelse för möjligheten för kommunen (utbildningsanordnaren och den del av kommunen som ansvarar för introduktionsprogrammets genomförande) att uppmärksamma eventuella hörselnedsättningar. För en nyanländ med begränsade språkkunskaper och en hörselnedsättning torde långa köer och krav på remiss från specialläkare utgöra ett betydande hinder för att på egen hand erhålla rehabilitering och hjälpmedel.

I vilken utsträckning det utgör ett problem att hörselnedsättningar inte uppmärksammas i tillräcklig omfattning varierar förmodligen mellan landets kommuner. Vid vissa utbildningsanordnare har man inte några stora problem med att deltagarna har *dolda* hörselnedsättningar. Det

beror på att man funnit fungerande former för att uppmärksamma problemen. I vissa kommuner genomförs enklare hörseltest på flertalet av dem som påbörjar sfi-studier.

De flesta av de kommunala företrädare som Kunskapslyftskommittén varit i kontakt med anser att någon form av strukturerad modell för att upptäcka dolda funktionshinder är befogad för att man bättre ska kunna tillgodose eventuella behov av särskilt stöd.

Den inledande delen av ett introduktionsprogram består till en betydande del av undervisning i det svenska språket. Skolan och lärarna är i regel de som har störst möjligheter att upptäcka att en elev har en hörselnedsättning, även om många kan vara skickliga på att dölja denna. Det grundläggande ansvaret för att uppmärksamma funktionsnedsättningar och att ta initiativ till rehabiliterande insatser ligger på kommunal nivå. Att genomföra hörseltester i anslutning till utbildningslokalerna har dock många fördelar. Det räcker ofta med att göra enklare tester, som sedan kan följas upp inom landstingets hörselvård. Att finansiera hörselundersökningar anses dock inte självklart ligga på utbildningsanordnaren eller utbildningsnämndens ansvar.

Hur utbildningsanordnarna och ytterst kommunerna väljer att organisera sin verksamhet för att uppmärksamma olika funktionsnedsättningar avgörs av respektive kommun. Det räcker dock knappast med en inledande hälsoundersökning för att fånga upp samtliga rehabiliteringsbehov som kan förekomma. Det krävs sannolikt även att de som i olika sammanhang träffar människor under ett integrationsprogram är uppmärksamma på eventuella stödbehov. Detta kräver i första hand en samordning mellan olika delar av den kommunala verksamheten men även samarbete med andra huvudmän och att det klargörs hur lärare, skolledare, tjänstemän m.fl. bör agera efter det att ett särskilt behov uppmärksammas.

Förslag

Att eventuella funktionshinder upptäcks och att den studerande tidigt får möjlighet att ta del av rehabiliterande insatser och hjälpmedel är en förutsättning för att studierna ska kunna bedrivas under goda villkor. På samma sätt är det en förutsättning för att utbildningsanordnaren ska kunna anpassa studiesituationen efter de särskilda behov som en funktionsnedsättning kan ge upphov till. Detta gäller för såväl hörselnedsättningar som för andra funktionsnedsättningar. Ansvaret ligger på respektive kommun och bör, enligt Kunskapslyftskommitténs bedömning, göra så även i fortsättningen.

Att studerande deltar i sfi under en längre tid utan att hörselnedsättningar uppmärksammas visar dock att det finns brister i vissa kommu-

ners sätt att hantera dessa frågor. Kunskapslyftskommittén anser att kommunernas ansvar för att eventuella hälsoproblem uppmärksammas och ansvaret för att vid behov ta initiativ till rehabiliterande insatser bör förtydligas.

I Förordning (1994:895) om svenskundervisning (Sfi-förordningen) anges att "elever som har svårigheter med utbildningen skall ges särskilt stöd".

Kunskapslyftskommittén föreslår att Sfi-förordningen bör ändras på ett sådant sätt att det i förordningen även anges att skolhuvudmannen ska sträva efter att eventuella behov av särskilt stöd uppmärksammas innan eller i samband med att utbildningen påbörjas.

Integrationsverkets instruktion anger bl.a. att myndigheten ska verka för att nyanlända invandrades behov av stöd uppmärksammas. Myndigheten har vidare ansvar för att följa upp kommunernas introduktionsinsatser (SFS 1998:201).

Kunskapslyftskommittén anser att regeringen bör ge Integrationsverket i uppdrag att särskilt uppmärksamma situationen för invandrare med funktionshinder och följa upp kommunernas insatser för att uppmärksamma hälsoproblem samt kommunernas insatser för att initiera rehabiliterande verksamhet i samband med vuxenutbildning.

I de skrivelser som överlämnats till Kunskapslyftskommittén angående flyktingar och invandrare med hörselnedsättning föreslås bl.a. att det bör införas krav på en obligatorisk hörseltest i samband med sfi-studier. Kunskapslyftskommitténs förordar inte en sådan lösning. Kommittén anser att en regelförändring, där kommunens allmänna ansvar för att uppmärksamma funktionshinder stärks, är att föredra framför en lösning där ansvaret för att uppmärksamma vissa preciserade funktionsnedsättningar stärks. I första hand är det behovet av en insats som bör vara styrande för om den ska genomföras. Att bygga upp ett regelverk på olika diagnoser riskerar att göra verksamheten statisk och ineffektiv. Regler om obligatoriska undersökningar som syftar till att uppmärksamma fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar kan dessutom uppfattas som kränkande för den enskildes personliga integritet.

13.4.10 Boende- och omsorgskostnader inom folkhögskolan

I utredningens direktiv anges att kommittén ska ”belysa vilka svårigheter studerande med funktionshinder möter när det gäller finansieringen av extrakostnader för bostadsanpassning, omvårdnad m.m. under utbildning på folkhögskola”. Nedan följer kommitténs analys och bedömningar av vilka åtgärder som bör genomföras för att ge de studerande som berörs av denna problematik möjligheter att studera på villkor som är likvärdiga med övriga vuxenstuderandes.

Enligt kommitténs bedömning finns det tre sätt att öka möjligheten att delta i folkhögskolans verksamhet för dem vars hemkommuner avslår ansökan om bistånd.

Ett sätt är att staten tar över allt finansieringsansvar för de extrakostnader som folkhögskolor har för boende- och omsorgskostnader för deltagare med funktionshinder. Fyra av de folkhögskolor som berörs av problematiken med ofinansierade deltagaravgifter har lämnat ett gemensamt remissvar angående Kunskapslyftskommitténs förra delbetänkande. Där förs förslaget fram att staten bör finansiera extrakostnader för anpassat boende, omsorgs- och habiliteringsinsatser på folkhögskolorna. De argumenterar för att kostnader som uppkommer i samband med utbildning bör ses som utbildningspolitiska kostnader. Folkhögskolorna skriver att ”eftersom det är statliga medel som finansierar folkbildning är det staten som bör ansvara för att finansiera dessa insatser och inte som idag i första hand landsting och kommuner”. De föreslår därför att Sisu får ett tredje anslag för att finansiera extrakostnader för anpassat boende, omsorgs- och habiliteringsinsatser på folkhögskolorna.

Att avsätta särskilda statliga medel som finansierar extrakostnader för anpassat boende, omsorgs- och habiliteringsinsatser löser onekligen problemet med ofinansierade deltagaravgifter, men är samtidigt förknippat med många andra problem.

- Ett ökat statligt åtagande går emot det reformarbete som sker för att renodla ansvarsfördelningen för finansiering av boende, omsorgs- och habiliteringsinsatser mellan staten, kommunerna och landstingen. Det går även i motsatt riktning till riksdagens beslut att kommunerna fortsättningsvis ska ta ett kostnadsansvar för motsvarande kostnader inom den riksrekryterande gymnasieutbildningen för ungdomar (Riksgymnasieskolan för rörelsehindrade).
- Det är svårt att överblicka hur stora kostnader totalt sett det rör sig om. Problemen med icke finansierade deltagaravgifter berör endast ett fåtal personer varje år. Ett ökat statligt åtagande på detta område innebär dock att staten även bör finansiera samtliga extrakostnader

för anpassat boende, omsorgs- och habiliteringsinsatser för samtliga deltagare med funktionshinder. Som exempel kan nämnas att det endast är två folkhögskolor som tar ut deltagaravgifter för deltagare med utvecklingsstörning av de totalt 22 folkhögskolor som har särskilda kurser för deltagare med utvecklingsstörning.

- Det innebär att staten tar över finansieringen av de kostnader som kommunerna finansierar idag. Det innebär också att den finansiering som sker via försäkringsbolag och försäkringskassan till viss del kommer att täckas av ett ökat statligt åtagande. Det föreslagna ökade statliga åtagandet kan sannolikt inte finansieras genom att medel förs över från statsbidraget till kommunerna eftersom det inte är ett tydligt kommunalt åtagande att finansiera deltagaravgifter inom folkhögskolan.
- Även statens resurser är begränsade vilket gör att en situation kan uppstå där ett anslag inte kan täcka samtliga kostnader för anpassat boende, omsorgs- och habiliteringsinsatser. Risken för att några deltagare inte kan antas av folkhögskolorna kvarstår därmed.

Enligt Kunskapslyftskommitténs bedömning är det sammantaget mycket som talar för att staten inte bör ta över ansvaret för att finansiera dessa kostnader.

En annan tänkbar lösning skulle kunna vara att åstadkomma en samfinansieringslösning där kommuner och staten delar på kostnadsansvaret på motsvarande sätt som kommer att ske inom Riksgymnasieskolan för rörelsehindrade.

På samma sätt som för ungdomar i gymnasieåldern kan man utgå från att en stor del av omsorgs- och habiliteringskostnaderna är oberoende av om individen deltar i vuxenutbildning eller ej. Dvs. det finns ett behov av olika insatser oavsett om en person vistas på en folkhögskola eller i sin hemkommun. Ansvar för att erbjuda sådana insatser regleras i särskild lagstiftning. Lagstiftningen preciserar sällan insatser i samband med olika verksamheter, som exempelvis deltagande folkhögskolekurser. Lagstiftningen anger istället mål för den verksamhet som bedrivs enligt lagen. Eftersom endast delar av denna lagstiftning, genom rättighetslagstiftning, fullt ut garanterar individen stöd finns det inga garantier för att individen erbjuds de stödinsatser som krävs för att göra studier på folkhögskolan möjliga. Detta gäller oavsett om utbildningen utgör ett viktigt led i att uppfylla de mål som lagen anger.

En samfinansieringslösning skulle ha flera fördelar även inom folkhögskoleområdet. Det har fördelen att individens möjligheter att få stöd stärks, att det inte är kostnadsdrivande i samma utsträckning som om staten tar det fulla finansieringsansvaret, att kostnaderna fördelas jäm-

nare över landets kommuner samt att det markerar att kommuner och landsting har ett grundläggande kostnadsansvar för dessa insatser.

De skäl som talar för en riksrekryterande gymnasieutbildning för vissa grupper av ungdomar med funktionshinder talar även för att det finns ett behov av vuxenutbildningsenheter med särskild kompetens som kan rekrytera studerande från hela landet. Inom vuxenutbildningen är det folkhögskolan som erbjuder utbildningsmöjligheter som kan inkludera specialpedagogik, anpassad utbildning, internatboende, omsorgs- och habiliteringsinsatser. Kunskapslyftskommittén anser inte att finns anledning att med statligt stöd bygga upp riksrekryterande kommunala vuxenutbildningsenheter med motsvarande kompetens.

Den föreslagna kostnadsfördelningen inom riksgymnasieskolan grundar sig bl.a. på den skyldighet som kommunerna har för att erbjuda alla ungdomar gymnasieutbildning. Denna skyldighet motsvaras i Skollagen av kommunernas svagare skyldighet att erbjuda kommunal vuxenutbildning.

Någon motsvarighet till den skyldighet som kommunerna har att erbjuda gymnasieutbildning finns inte för folkhögskolestudier. Det går därför inte att på motsvarande sätt som för gymnasieskolan ålägga kommuner att finansiera extrakostnader för anpassat boende, omsorgs- och habiliteringsinsatser som uppkommer i samband med folkhögskolestudier. En samfinansieringslösning mellan stat och kommun bör därför bygga på frivillighet från kommunens sida. Detta innebär dock att individen på samma sätt som idag är beroende av kommunen för få folkhögskolans extrakostnader för anpassat boende, omsorgs- och habiliteringsinsatser på folkhögskolorna finansierade.

En tredje tänkbar väg är att på olika sätt stärka individens ställning gentemot kommunen inom ramen för nuvarande regelverk. Detta innebär att landsting och kommuner fortsätter att ha huvudansvaret för att finansiera insatser som tillhör deras kärnuppgifter även under den tid som människor med funktionshinder deltar i folkhögskolans verksamhet. Individens rättigheter och valfrihet bör dock stärkas inom ramen för det regelverk som styr möjligheterna att få stöd och service i samband med folkhögskolestudier. Det är dock svårt att införa preciserade regler om stöd och service vid vistelse vid folkhögskola i den lagstiftning som reglerar kommuner och landstings verksamhet (SoL, HSL, LSS, Skollag m.m.). Det är framförallt två faktorer som talar för att individens allmänna ställning gentemot kommunen kan stärkas i detta avseende.

Socialtjänstutredningen har i sitt slutbetänkande, SOU 1999:97, föreslagit att en biståndssökande ska ha större möjlighet att överklaga biståndsbeslut enligt SoL. Förslaget innebär om det genomförs att den enskilde i framtiden kan överklaga ett kommunalt beslut om bistånd enligt Socialtjänstlagen för att finansiera folkhögskolans deltagaravgifter

till förvaltningsdomstol. Förslaget innebär ingen garanti för att alla sökandes deltagaravgifter kommer att finansieras. Det bör dock om det genomförs innebära en mer likartad tillämpning av Socialtjänstlagen. De problem som finns idag med att sökande behandlas olika eftersom kompetensen och kunskapen om folkhögskolans verksamhet skiljer sig mellan handläggare på kommunal respektive kommundelnivå minskar därmed. Hemkommunens ekonomiska förhållanden kan också förväntas få en minskad betydelse för den enskildes möjligheter att studera på folkhögskola.

En annan faktor som kan stärka den enskildes ställning är Kunskapslyftskommitténs förslag om att utvidga den enskildes rätt till vuxenutbildning. Den skyldighet kommunen föreslås få att erbjuda kommuninnevånarna utbildning inom särvox respektive utbildning motsvarande 2000 gymnasiepoäng talar för att kommunerna i framtiden bör bli mer välvilligt inställda till att finansiera deltagaravgifter för dem som väljer att delta i motsvarande utbildning inom folkhögskolan.

Tre tänkbara vägar till att öka förutsättningarna för att människor med behov av anpassat boende samt omsorgs- och habiliteringsinsatser inom folkhögskolan har redovisats. Inget alternativ ger någon långsiktig garanti för att det inte kan uppstå problem med att finansiera folkhögskolans deltagaravgifter. Frågan om vilket ansvar staten bör ta för att garantera vuxnas lika möjligheter att delta i utbildning är en viktig utgångspunkt i Kunskapslyftskommitténs bedömningen av denna fråga. På samma sätt som vissa deltagare med funktionshinder kan ha svårt att utnyttja en plats inom folkhögskolan kan även andra vuxna ha svårt att delta i folkhögskolekurser på grund av exempelvis problem med att finansiera sitt livsuppehälle. För den som vill läsa in utbildning som motsvarar grund- eller gymnasieskolan finns i regel alternativa utbildningsanordnare att välja mellan. För vissa deltagare samt för dem som vill delta i folkhögskolans specialkurser kan det dock vara svårt att hitta jämförbara eller fungerande alternativ.

Förslag

Kunskapslyftskommittén anser inte att staten – utöver vad som är fallet idag – bör ta över finansieringsansvaret för uppgifter som normalt åligger kommuner och landsting. Blir någon sjuk, behöver någon habiliterande insatser eller omsorgsinsatser bör ansvaret för att finansiera dessa insatser även fortsättningsvis ligga på den huvudman som normalt ansvarar för sådan verksamhet. Detta bör gälla oavsett om personen i fråga deltar i utbildning på folkhögskola eller ej. Det huvudsakliga

ansvaret för att finansiera dessa deltagaravgifter bör även fortsättningsvis ligga på kommunal nivå.

Kunskapslyftskommittén anser att individens ställning gentemot kommunen är allt för svag och därför bör stärkas. Om Socialtjänstutredningen förslag som innebär att biståndsbeslut enligt Socialtjänstlagen bör kunna överklagas till förvaltningsdomstol genomförs stärks individens ställning gentemot kommunen. Kunskapslyftskommittén bedömer att införandet av en överklaganderätt tillsammans med Kunskapslyftskommitténs förslag om införande av en rätt till kommunal vuxenutbildning eller motsvarande tillsammans kommer att bidra till att i stor utsträckning stärka individens ställning gentemot vad som är fallet idag.

Den kommunala socialtjänstens ibland bristande kännedom om folkhögskolans verksamhet ger, enligt de folkhögskolor som kommittén varit i kontakt med, upphov till problem med finansieringen av deltagaravgifter. Den oförståelse och den okunskap om folkhögskolans verksamhet som skolorna upplever att de möter vid sina kontakter med kommunerna minskar med all sannolikhet om en oberoende utvärdering genomförs som redovisar effekterna av utbildningen. Det saknas för närvarande studier som belyser vad ett deltagande i folkhögskolans verksamhet betyder för den målgrupp som problemen med ofinansierade deltagaravgifter berör.

Kunskapslyftskommittén föreslår att regeringen tar initiativ till att den verksamhet som de berörda folkhögskolorna bedriver för deltagare med behov av omsorgs- och habiliteringsinsatser utvärderas.

Utvärderingen bör inriktas mot att undersöka vad ett deltagande i folkhögskolornas kurser betytt för den enskilde. Utgångspunkt bör dels vara de mål som är relevanta i Socialtjänstlagens portalparagraf

Samhällets socialtjänst skall på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet.

Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser.

Verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

(SFS :1980:620)

och det syfte som satts upp för statens stöd till folkbildningen.

Statens stöd till folkbildningen skall ha till syfte att

1. främja en verksamhet som gör det möjligt för kvinnor och män att påverka sin livssituation och som skapar engagemang för att delta i samhällsutvecklingen,
2. stärka och utveckla demokratin,
3. bredda kulturintresset i samhället, öka delaktigheten i kulturlivet samt främja kulturupplevelser och eget skapande.

(SFS 1991:977)

Kunskapslyftskommittén föreslår vidare att Sibus bör få i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter och organisationer ta fram ett informationsmaterial som kan distribueras till kommuner och folkhögskolor.

Informationsmaterialet bör bl.a. beskriva hur stödsystemet för deltagare med funktionshinder inom folkhögskolan är konstruerat, vilka insatser som inte kan finansieras via Sibus eller Folkbildningsrådets anslag samt hur detta stöd förhåller sig till kommuner och landstings ansvar enligt exempelvis Socialtjänstlagen, Hälso- och sjukvårdslagen och Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Omfattande lokalkostnader

Vissa folkhögskolor som bedriver en omfattande verksamhet för studerande med funktionshinder har påtalat att många av deras studenter behöver tillgång till en långt större lokalyta i undervisningssituationen och i sitt boende än den genomsnittlige folkhögskoledeltagaren. För de skolor som enbart eller i huvudsak vänder sig till deltagare med behov av stora utrymmen blir detta naturligtvis ett ekonomiskt problem eftersom den ersättning skolan får från Folkbildningsrådet bygger på den genomsnittlige folkhögskoledeltagarens lokalbehov. Idag finns ingen möjlighet att ansöka om kostnadsersättning från Sibus eller Folkbildningsrådet för att täcka den typen av extrakostnader. I Folkbildningsrådets statsbidragssystem tas heller ingen hänsyn till lokalkostnaderna. Enligt Kunskapslyftskommitténs bedömning är problem med att finansiera proportionellt sett höga lokalkostnader som en följd av en viss inriktning på en folkhögskolas verksamhet inte helt unikt för skolor som vänder sig särskilt till deltagare med funktionshinder. Det är exempelvis troligt att motsvarande problem finns på folkhögskolor som specialiserat

sig på exempelvis konstnärlig verksamhet där deltagarna behöver tillgång till utrymmen för repetitioner m.m.

Kunskapslyftskommittén anser inte att frågan om hur folkbildningsanslaget ska fördelas med avseende på lokalkostnader i första hand är en fråga som ska avgöras av staten. Frågan bör i stället kunna lösas in-ternt inom folkbildningen inom ramen för den löpande diskussionen om hur statens anslag till folkbildningen bör fördelas.

Sisus bidrag till assistanskostnader

I Kunskapslyftskommitténs föregående betänkande, SOU 1999:39, redovisades hur det ekonomiska system som finns för att finansiera särskilda stödinsatser för studerande med funktionshinder inom folkhögskolan är uppbyggt samt vilka problem som finns vad gäller att finansiera särskilda stödinsatser. Kommittén kunde bl.a. konstatera att de två statsbidrag som Sisus förfogar över för att finansiera assistansinsatser utgår från deltagarnas diagnos och inte från deras behov.

I den nationella handlingsplanen för handikappolitiken (prop.1999/2000:79) tar regeringen upp de brister som Kunskapslyftskommittén tidigare redovisat och skriver att man avser att ändra reglerna för Sisus bidrag så att de överensstämmer med de handikappolitiska målen. Det är kommitténs bedömning att det därmed finns goda förutsättningar för att finansieringen av särskilda stödinsatser inom folkhögskolan ska fungera bättre i framtiden.

13 .4 .11 Ekonomiska konsekvenser av Kunskapslyftskommitténs förslag i kapitel 13

I kommitténs direktiv för uppdraget att utreda situationen för studerande med funktionshinder anges att de förslag kommittén lämnar inte får leda till kostnadsökningar för staten eller kommunerna. För att genomföra vissa av de förslag som kommittén för fram krävs att mer resurser jämfört med idag går till studerande med funktionshinder. Kommittén har ett klart utbildningspolitiskt uppdrag och det är därför naturligt att de förslag som kommittén för fram finansieras inom ramen för de medel som riksdagen avsätter till utbildning för vuxna. De ekonomiska effekterna av kommitténs förslag i kapitel 13 innebär inte ökade kostnader för staten eller kommunerna. En större andel av de medel som staten avsätter för vuxenutbildning kommer dock att gå till studerande med funktionshinder om Kunskapslyftskommitténs förslag

genomförs. För att upprätthålla volymen av den totala vuxenutbildningen krävs därmed att ytterligare medel tillförs vuxenutbildningsområdet.

I avsnitt 13.4.2 finns förslag rörande stödinsatser riktade till studerande med funktionshinder. Samtliga förslag kan sägas vara kostnadsneutrala. Regeringen har aviserat att en utredning ska tillsättas på läromedelsområdet och på hjälpmedelsområdet. Kunskapslyftskommittén lämnar förslag på hur utredningsuppdragen bör utformas. Kommittén föreslår vidare att den tolkning av lagen om assistansersättning, vad gäller rätten till assistansersättning i samband med deltagande i vuxenutbildning, som gjorts av riksförsäkringsverket och som tillämpas av försäkringskassorna även fastställs i lag. För dem som omfattas av rätten till assistansersättning är det en nödvändighet att ha tillgång till personlig assistans i så väl studier som övriga aktiviteter. Utnyttjandet av rätten till assistansersättning torde inte förändras av att någon deltar i vuxenutbildning.

I avsnitt 13.4.3 föreslår Kunskapslyftskommittén att frågor som kretsar kring studerande med funktionshinder och som rör arbetsförmedlingen, försäkringskassan, landsting, kommuner och anordnare av vuxenutbildning bör kunna utgöra ett viktigt tema för det i proposition 1999/2000:79 föreslagna nationella kompetensutvecklingsprogrammet. Kunskapslyftskommittén lämnar här förslag om inriktningen på den av regeringen föreslagna satsningen vilket inte innebär några extra kostnader.

I avsnitt 13.4.4 föreslås vuxenutbildningen få ta del av den statliga specialpedagogiska stödorganisationen som är under uppbyggnad. Beräknad kostnad för Kunskapslyftskommitténs förslag är ca 10 miljoner kronor för den kommunala vuxenutbildningen. Dessa kostnader bör finansieras genom en motsvarande minskning av statsbidraget för att genomföra den statliga satsningen på kommunal vuxenutbildning. När det gäller folkhögskolans tillgång till den specialpedagogiska stödorganisationen föreslås att detta bör utredas i särskild ordning. I utredningsuppdraget bör ligga att beräkna kostnader och lägga förslag om finansiering.

Förslagen om utbildningstolkning finns i avsnitten 13.4.5 och 13.4.6. Förslagen finansieras dels genom de medel som för närvarande kan sägas vara avsatta för att finansiera utbildningstolkning utnyttjas dels genom en minskning av de statsbidrag som syftar till att finansiera utbildningsplatser. De beräkningar som gjorts av vad det skulle kosta att möta den uppskattade efterfrågan på utbildningstolk inom de olika vuxenutbildningsformerna summerar till 58 miljoner kronor. I denna summa inkluderas de 22 miljoner kronor som regelbundet avsätts till utbildningstolkning inom högskolan och folkhögskolan.

Kostnaden för utbildningstolk inom de kompletterande utbildningarna (0,8 miljoner kronor) föreslås finansieras genom en minskning av statsbidraget till de kompletterande utbildningarna. Kostnaderna för utbildningstolkning inom den kommunala utbildningen för vuxna (28 miljoner kronor) och för studieförbundens studiecirkelverksamhet (7,5 miljoner kronor) summerar till sammanlagt 35,5 miljoner kronor.

Kunskapslyftskommittén har inte tagit ställning till hur stor del av kostnaderna för utbildningstolkning inom studiecirkelverksamheten som bör finansieras via en minskning av statsbidraget till folkbildningen respektive statsbidragen till landstingens tolktjänstverksamhet. Kommittén har heller inte preciserat hur stor andel av kostnaderna för utbildningstolkning inom den kommunala utbildningen för vuxna som bör finansieras genom en minskning av det generella statsbidraget till kommunerna respektive av statsbidraget för att genomföra den statliga satsningen på kommunal vuxenutbildning.

Kunskapslyftskommittén förutsätter att den föreslagna utredningen om införandet av en samlad finansiering av kostnaderna för utbildningstolkning får i uppdrag att närmare precisera hur finansieringen av utbildningstolkning inom dessa utbildningsformer bör ske. Det är dock en rimlig uppskattning att motsvarande 30 miljoner kronor behöver föras över från de medel som idag avsätts för att finansiera utbildningsplatser till det samlade statsbidraget för utbildningstolkning.

Förslagen om studieförbundens verksamhet i avsnitt 13.4.7 innebär inga extra kostnader.

I avsnitt 13.4.8 lämnar kommittén förslag om att regelverket för den kvalificerade yrkesutbildningen bör ändras. Utbildningen bedrivs som en försöksverksamhet och det saknas för närvarande regler som anger vilket ansvar olika huvudmän har för att erbjuda studerande med funktionshinder särskilt stöd.

I avsnitt 13.4.9 föreslås att reglerna för svenskundervisning för invandrare (sfi) ska ändras på ett sådant sätt att det anges i förordningen att skolhuvudmannen bör sträva efter att eventuella behov av särskilt stöd uppmärksammas innan eller i samband med att utbildningen påbörjas. Förslaget innebär inte att några ytterligare uppgifter läggs på kommunerna utan endast att det ansvar som kommuner har för att uppmärksamma funktionsnedsättningar förtydligas.

Kunskapslyftskommitténs förslag i avsnitt 13.4.10 rörande boende- och omsorgskostnader på folkhögskolan innebär kostnader för en utvärderingsinsats samt kostnader för att ta fram ett informationsmaterial. Dessa kostnader bör finansieras inom ramen för regeringskansliets utredningsresurser respektive Sibus anslag.

13.5 Sammanfattning av uppdraget att utreda situationen för studerande med funktionshinder

Kunskapslyftskommitténs arbete syftar till att lägga förslag om en samlad strategi för det livslånga lärandet där alla människor får reella möjligheter att vidareutveckla sig. Detta bygger på att vuxenutbildningen och kringliggande sektorer utformas på ett sådant sätt att de kan anpassas till de olika behov som vuxna har. Studerande med funktionshinder är inte en separat del av vuxenutbildningen. När kommittén lägger förslag på hur det flexibla lärandet/distansutbildningen, anordnarens skyldigheter gentemot de studerande, kompetensutveckling av vuxenutbildningens personal osv. bör se ut för att möta framtidens krav sker det mot bakgrund av en bedömning av den samlade vuxna befolkningens förutsättningar, behov och kunskapsnivå. Som en naturlig följd av detta redovisar kommittén en stor del av de förslag som avser studerande med funktionshinder integrerat i betänkandets olika delar.

För att ge en samlad bild över kommitténs förslag som har särskild betydelse för studerande med funktionshinder görs här en sammanfattning av hela betänkandet ur detta perspektiv.

Kommittén har inriktat sitt arbete mot den grupp av studerande för vilka en funktionsnedsättning ger handikappande konsekvenser i samband med vuxenutbildning. Problemställningen utgår inte från hur människor med olika diagnoser/handikapp klarar sig i vuxenutbildningen utan från hur förutsättningarna för att på olika sätt erhålla en utbildningssituation som är anpassad efter den studerandes egna villkor ser ut. Detta är en bred ansats och täcker naturligtvis de hinder som studerande med läs- och skrivsvårigheter/dyslexi, hörselskador, synskador, rörelsehinder, utvecklingsstörning, reumatism, förslitningsskador, olika sjukdomar etc. kan uppleva i samband med sitt deltagande i vuxenutbildningen.

Utifrån sina direktiv och de handikapp- och utbildningspolitiska målsättningar som riksdagen beslutat har Kunskapslyftskommittén fastställt följande utgångspunkter för de förslag som förs fram.

- Människor med funktionshinder ska ha lika möjligheter och samma rätt till en högkvalitativ utbildning som övriga medborgare.
- Det är den studerandes intresse och inte utbildningsform eller tillgång till särskilt stöd som ska styra den studerandes val av utbildning.
- Respektive utbildningsanordnare bör bära det övergripande ansvaret för att den egna verksamheten genomförs på ett sådant sätt att studerande med funktionshinder ges goda förutsättningar att delta.

- En funktionsnedsättning ska inte leda till högre kostnader för den studerande vad avser deltagandet i vuxenutbildningen jämfört med övriga studerande.
- Staten bör ta ett nationellt ansvar för att utbildningssystemet med tillhörande stödfunktioner organiseras och regleras på ett sådant sätt att goda förutsättningar skapas för studerande med funktionshinder.

Iakttagelser

Kunskapslyftskommitténs erfarenheter visar att individens ställning gentemot utbildningsanordnaren liksom gentemot andra huvudmän i nuläget är alltför svag. De övergripande målen, som de formulerats i lagstiftningen, räcker ofta inte till för att den studerande ska kunna er-hålla det stöd eller de anpassningar som krävs för ett deltagande. Kommittén har bl.a. konstaterat problem för studerande med funk-tionshinder att

- få personligt stöd i form av stödundervisning, assistans eller tolk-tjänster för döva,
- dels ta sig till utbildningslokalerna dels ta sig runt inom skolan,
- dels få tillgång till anpassad litteratur dels finansiera kostnaderna för litteraturen,
- dels få klarhet i vem som ansvarar för erbjuda hjälpmedel dels er-hålla nödvändiga hjälpmedel,
- finansiera sitt uppehälle under studierna.

Förutom ovanstående exempel föreligger det brister av en annan ka-raktär som mer har att göra med hur utbildningsanordnaren möter den studerande och i vilken utsträckning undervisningen och annan verk-samhet anpassas till de särskilda behov som studerande med funktions-hinder kan ha. Det är viktigt att de som verkar inom vuxenutbildningen har kunskaper om olika funktionsnedsättningar, vilka problem dessa kan medföra i samband med vuxenutbildning, hur man kan anpassa undervisningens genomförande till studerande med funktionshinder. Det är lika så viktigt att det hos anordnaren finns kunskap om vilka rättigheter den studerande har och vilka skyldigheter som utbildnings-anordnare och andra huvudmän har gentemot den studerande.

Givet att människor med funktionshinder ska ha lika möjligheter och samma rätt till en högkvalitativ utbildning som övriga medborgare kan kommittén konstatera att studerande med funktionshinder har en allt för svag ställning gentemot utbildningsanordnaren och andra ansvariga huvudmän inom den nuvarande vuxenutbildningen för att ”lika möjligheter” ska kunna sägas föreligga.

Den statistik som kommittén utnyttjat visar

- att människor med funktionshinder som grupp räknat har lägre utbildnings- och sysselsättningsnivå än befolkningen som helhet,
- att vuxna med funktionshinder som grupp räknat i lägre omfattning deltar i utbildning på högskolenivå och i högre utsträckning på grundläggande och gymnasial nivå än befolkningen i övrigt,
- att folkhögskolan är den vuxenutbildningsform som har den största andelen deltagare med funktionshinder samt
- att arbetstagare med funktionshinder är överrepresenterade i den del av arbetslivet som lättare leder till skador och sjukdomar.

En sammantagen jämförelse mellan gruppen med respektive utan funktionsnedsättning baserat på utbildningsnivå, deltagande i vuxenutbildning, och arbetsmarknadsdeltagande leder fram till slutsatsen att människor med funktionsnedsättningar som grupp räknat utgör en viktig målgrupp för vuxenutbildningen. Mäter man deltagande i utbildning i termer av andel av den vuxna befolkningen som har utbildning som sin huvudsakliga sysselsättning visar det sig att människor med en funktionsnedsättning deltar i vuxenutbildning i samma utsträckning som den övriga befolkningen. är deltagandet i vuxenutbildning. Mäter man istället deltagande i vuxenutbildning i termer av andel av den vuxna befolkningen som under en tolv månadersperiod deltagit någon form av utbildning visar det sig att funktionsnedsatta som grupp räknat har ett lägre deltagande i vuxenutbildningen än befolkningen som helhet. Detta senare mått inkluderar även kortare utbildning så som utbildning i arbetslivet, studiecirklar etc.

Det är positivt att människor med funktionshinder som grupp räknat deltar i längre sammanhållen vuxenutbildning i samma utsträckning som den övriga befolkningen. Den kortare utbildningsbakgrunden liksom det faktum att utbildning ofta kan kompensera för en funktionsnedsättning och därigenom ge en starkare ställning på arbetsmarknaden talar dock för att deltagandet i själva verket borde vara högre.

Förslag

Kunskapslyftskommitténs förslag, när det gäller studerande med funktionshinder, syftar i stora delar till att stärka individens ställning inom vuxenutbildningen. I detta ligger förslag som tydliggör utbildningsanordnarens ansvar för att studerande med funktionshinder ges goda förutsättningar för ett studiedeltagande. Det är dock inte rimligt att lägga allt ansvar på utbildningsanordnaren utan att staten underlättar för an-

ordnaren att skapa goda förutsättningar för studier. De överväganden som gjorts av hur ansvaret för olika stödinsatser bör fördelas för att tillgodose de studerandes behov har gjorts utifrån de olika stödinsatsernas karaktär.

Förslag som syftar till att tydliggöra utbildningsanordnarens ansvar

De utbildnings- och handikappolitiska mål som riksdagen formulerat ställer höga krav på utbildningsväsendet och samhället i övrigt. För att nå de utbildnings- och handikappolitiska målen krävs att lagar och förordningar anpassas till de mål som formulerats. Det samlade regelverket för de olika stödinsatserna är för närvarande svåröverskådligt och i vissa delar otydligt.

Det är inte möjligt att lägga det övergripande ansvaret för att den utbildning som en studerande med funktionshinder deltar i utformas med hänsyn till dennes förutsättningar på någon annan än utbildningsanordnaren. I detta ansvar ligger att organisera genomförandet av undervisningen på ett sådant sätt att de behov som studerande med funktionshinder kan ha av särskilda stödinsatser tillgodoses.

Anordnarens ansvar sträcker sig över hela utbildningskedjan, från uppsökande aktiviteter och vägledning, till förberedande insatser som exempelvis kartläggning av eventuella stöd och anpassningar som kan bli aktuella under utbildningens genomförande. Det handlar t.ex. om frågor som rör fysisk anpassning av lokalerna, tillgång till anpassade läromedel, hjälpmedel, elevassistent, ändringar i schemalagningen, information och utbildning av personal, studiefinansiering och samarbete med andra huvudmän. Under utbildningens gång är det viktigt att vara lyhörd för hur studiesituationen fungerar eftersom det ibland krävs nya eller förändrade insatser efterhand.

I kapitel 9 föreslår Kunskapslyftskommittén att staten bör garantera individerna en tillgång till gymnasial kompetensnivå. De vuxnas tillgång till gymnasiala studier bör utformas som en garanti att – tillsammans med tidigare studier på gymnasialnivå – få läsa en utbildningsvolym omfattande 2000 poäng med godkända betyg. En sådan garanti ger möjlighet för den som så önskar att studera vidare på högskolenivå. Garantin föreslås bestå i en skyldighet för kommunen att erbjuda den sökande en utbildningsplats inom tre till sex månader efter ansökan.

Kunskapslyftskommittén föreslår vidare att en motsvarande skyldighet att tillhandahålla undervisning bör införas för sär vux. De som tillhör målgruppen för sär vux bör garanteras utbildning i samma utsträckning som övriga vuxna när det gäller grundläggande utbildning och garanteras tillgång till de kurser som ingår i gymnasiesärskolan.

För att studerande ska kunna utnyttja den föreslagna utbildningsgarantin och nå de uppsatta utbildningsmålen krävs att undervisningen utformas utifrån de studerandes förutsättningar och behov av särskilt stöd. För att ytterligare förstärka individens ställning föreslår Kunskapslyftskommittén i kapitel 9 att denna utbildningsgaranti bör kompletteras med mer preciserade föreskrifter om utbildningshuvudmannens skyldigheter att erbjuda stödundervisning, studiehandledning, vägledning, validering samt skyldighet att upprätta individuella studieplaner.

Läroplanen för de frivilliga skolformerna anger att kommunen har ansvar för att upprätta en individuell studieplan. När det gäller studerande i behov av särskilt stöd finns skäl att ytterligare stärka individens ställning gentemot utbildningsanordnaren inom ramen för en *fördjupad individuell studieplan*. Förutom mål och delmål för studierna samt individuell studieuppläggning bör den fördjupade studieplanen tydliggöra vilka särskilda stödinsatser eller särskilda anpassningar den studerande kan behöva för att de uppsatta målen ska nås (stödundervisning, hjälpmedel, läromedel, elevassistent, resor till och från skolan, uppehälle under studierna etc.). Individens ansvar liksom anordnarens ansvar bör klargöras inför utbildningens genomförande. I vissa fall ligger ansvaret för att tillhandahålla särskilt stöd hos annan huvudman än hos utbildningsanordnaren. Ansvaret för att ta nödvändiga kontakter delas då mellan utbildningsanordnaren och den studerande. Kunskapslyftskommittén föreslår i kapitel 9

att kommunernas skyldighet att upprätta fördjupade studieplaner bör förtydligas genom att regeringen anger i Förordningen om kommunal vuxenutbildning att studerande i behov av särskilt stöd ges rätt till en fördjupad individuell studieplan som tydliggör hur behovet av särskilda stödinsatser eller särskilda anpassningar ska tillgodoses.

Rätten till stödundervisning har tidigare varit tidsbegränsad för studerande i såväl kommunal utbildning för vuxna som i gymnasieskolan. För studerande i gymnasieskolan har den nu förstärkts till att utgå så länge behov finns. Kunskapslyftskommittén anser att studerande på grundläggande och gymnasial nivå inom det offentliga skolväsendet bör ha samma rätt till stödundervisning oavsett i vilken ålder studierna bedrivs. Kunskapslyftskommittén föreslår i kapitel 9

att regeringen i förordning föreskriver att den studerande så länge behov finns ska ha rätt till studiehandledning och stöd- undervisning.

Det finns för närvarande inga regler som anger vilket ansvar utbildningsanordnarna eller staten har för att erbjuda och finansiera särskilda stödinsatser för studerande med funktionshinder inom den kvalificerade yrkesutbildningen (KY). Inte heller i det förslag som Kommittén för kvalificerad yrkesutbildning lämnat till förändringar av lag och förordning finns ett sådant ansvar reglerat. Kunskapslyftskommittén föreslår i avsnitt 13.4.8

att regelverket för den kvalificerade yrkesutbildningen ändras på ett sådant sätt att de behov av särskilda stödinsatser som studerande med funktionshinder kan ha tillgodoses.

I kapitel 16 sammanfattas kommittén sin syn på hur infrastrukturen i vuxenutbildningen bör utvecklas. I detta ligger bl.a. tillgång till ett brett utbildningsutbud av god kvalitet, uppsökande aktiviteter, vägledning, möjlighet att erhålla särskilt stöd, samt att utbildningen tillåter flexibilitet som ger förutsättningar för ett lärande på egna villkor. En väl utvecklad infrastruktur innebär en hög tillgänglighet till vuxenutbildning vilket inte minst gynnar studerande med funktionshinder.

Statens ansvar

Den gällande ansvarsfördelningen mellan staten och vuxenutbildningens huvudmän bör så långt det är möjligt gälla även för studerande med funktionshinder. Det innebär en ansvarsfördelning där utbildningshuvudmännen ansvarar för att utbildningen bedrivs på ett sådant sätt att alla vuxna erbjuds utbildning av god kvalitet på lika villkor. Staten svarar för lagstiftning, tillsyn, uppföljning, utvärdering och vissa utvecklingsinsatser samt tar ansvar för lärarutbildning och bidrar till viss kompetensutveckling. Kunskapslyftskommitténs utgångspunkt är att undantag från denna grundläggande ansvarsfördelning endast bör ske när det gäller insatser som relativt sett innebär kraftigt ökade kostnader för utbildningens genomförande.

I kapitel 15 lämnar Kunskapslyftskommittén förslag på hur *tillsynen, uppföljningen och utvärderingen* inom vuxenutbildningen kan förbättras generellt. Dessa förslag kommer, om de genomförs, att bidra till bättre förutsättningar för studerande med funktionshinder. En väl fungerande tillsyn, tillsammans med ett tydligt regelverk, är av särskilt värde i de fall det uppstår konflikter med utbildningsanordnaren huruvida denne uppfyller sina skyldigheter att erbjuda den studerande stöd.

Det finns ingen anledning att bygga upp separata *stödorganisationer* för barn och vuxna förutsatt att de organiseras för att möta både vuxna och barns behov. Tvärt om finns det stora vinster att göra om man samordnar utvecklingsarbete, kunskapsöverföring, erfarenhetsut-

byte, rådgivning, administration m.m. Detta gäller till exempel läromedels- och hjälpmedelsförsörjningen som beskrivs i avsnitt 13.4.2. Regeringen har, bl.a. mot bakgrund av kommitténs tidigare betänkanden, aviserat att man avser att utreda läromedels- respektive hjälpmedelsområdet för hela utbildningsväsendet i särskild ordning. Kommittén har redovisat vilka problem som finns inom respektive område för vuxenstudier och dragit slutsatsen att det är värdefullt att problemen löses gemensamt med utgångspunkt i barns, ungdomars och vuxnas behov.

Vuxenstudier i behov av anpassad litteratur bör ha möjlighet att studera på villkor som är likvärdiga med övriga vuxenstudier. Inom det nuvarande systemet för statligt stöd till anpassade läromedel har det betydelse inom vilken utbildningsform man studerar. Detta innebär t.ex. att den studerande som tagit sig igenom den kommunala vuxenutbildningen trots bristande läromedelsförsörjning kommer att ha betydligt lättare att få behovet av anpassade läromedel tillfredsställda om han eller hon väljer att läsa vidare på högskolan. Kunskapslyftskommittén ser positivt på att en utredning av *läromedelssituationen* på utbildningsområdet nu kommer till stånd och vill inför den framtida utredningen peka på några frågor av principiell natur.

- Behovet av anpassade läromedel och studiematerial bör styra möjligheten att erhålla anpassad litteratur och inte utbildningsform eller diagnos.
- Staten bör ta ett övergripande ansvar för att produktionen av anpassad litteratur överensstämmer med efterfrågan på litteratur inom de utbildningsformer som vänder sig till vuxna.
- Staten bör ansvara för att läromedelskostnaderna för studerande i behov av anpassade läromedel inte överstiger läromedelskostnaderna för övriga vuxenstudier.

Kunskapslyftskommittén ser mycket positivt på regeringens initiativ att utse en särskild utredare med uppdrag att se över *hjälpmedelsförsörjningen* för studerande med funktionshinder inom förskola, skola, högskola och vuxenutbildning. Tillgång till hjälpmedel bör vara oberoende av eventuella diagnoser och val av utbildningsform. Vuxna bör ha samma möjligheter som barn och ungdomar att erhålla hjälpmedel.

Det saknas för närvarande en aktör med ett tydligt nationellt ansvar för utveckling och tillämpning av *specialpedagogisk stöd* inom vuxenutbildningen. Riksdagen har beslutat att stärka det specialpedagogiska stödet till huvudmännen för barn- och ungdomsskolan. En organisationskommitté har tillsatts vars uppgift är samla det statliga stödet i specialpedagogiska frågor inom en myndighet (dir. 2000:09). Kunskapslyftskommittén anser att även huvudmän för vuxen-

utbildningen bör ha möjlighet att erhålla stöd från denna myndighet. När det gäller den kommunala utbildningen för vuxna föreslår Kunskapslyftskommittén i avsnitt 13.4.4

att regeringen ger Utredningen om statens stöd i specialpedagogiska frågor i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur stöd i specialpedagogiska frågor till skolhuvudmännen inom den kommunala utbildningen för vuxna ska organiseras inom ramen för myndighetens verksamhet.

att den nya specialpedagogiska stödorganisationen tillförs ytterligare ekonomiska resurser för att täcka det behov som finns av specialpedagogisk kompetens inom det offentliga skolväsendet för vuxna.

Frågan om att ge folkhögskolan tillgång till den nya specialpedagogiska stödorganisationen är mer komplex än när det gäller den kommunala utbildningen för vuxna. Kunskapslyftskommittén föreslår därför

att frågan om hur folkhögskolan ska ges tillgång till det specialpedagogiska stöd som den nya stödorganisationen kan erbjuda liksom frågan om hur folkhögskolan kan bidra med sina specialpedagogiska kunskaper och erfarenheter bör utredas i särskild ordning. I uppdraget bör även ligga att utreda förutsättningarna för att ge någon eller några folkhögskolor i uppdrag att fungera som ett nationellt resurscenter för den samlade vuxenutbildningen inom ramen för den nationella stödorganisationen.

Det är viktigt att samtliga huvudmän inom vuxenutbildningens olika utbildningsformer ges möjlighet utnyttja den kompetens som den nya specialpedagogiska stödorganisationen kommer att besitta. Kunskapslyftskommittén föreslår

att regeringen bör ge Utredningen om statens stöd i specialpedagogiska frågor i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur myndighetens instruktion och övrigt regelverk bör utformas för att huvudmän inom utbildningsformerna kvalificerad yrkesutbildning, arbetsmarknadsutbildning, privat anordnad utbildning, högskolan och studiecirkelverksamhet ska ges möjlighet att upphandla specialpedagogiska tjänster.

I kapitel 14 föreslås en statlig satsning på utvecklandet av utbudet av webbaserade kurser inom den kommunala utbildningen för vuxna. Datorbaserad distansutbildning innebär i sig bättre förutsättningar för

studerande med funktionshinder i och med att hinder som uppkommer som en följd av dåligt anpassad fysisk miljö eller fixerade tider kan elimineras. Inom ramen för den föreslagna satsningen ligger dessutom en stor satsning på att göra de kurser som utvecklas tillgängliga för studerande med funktionshinder.

I kapitel 14 redovisar kommittén även sin syn på hur *grundutbildning respektive fort- och vidareutbildningen* av lärare bör ske. Vid sidan av de specialpedagogiska tjänster som den kommande myndigheten för specialpedagogiskt stöd kan erbjuda är det viktigt att vuxenutbildningens lärare har grundläggande kunskaper i specialpedagogik. Kunskapslyftskommittén kan konstatera att frågan om i vilken utsträckning dagens vuxenutbildningsanordnare är rustade för att möta de olika behov som en funktionsnedsättning kan ge upphov till än så länge är en obesvarad fråga. Kunskapslyftskommittén föreslår därför att regeringen ger Skolverket respektive Folkbildningsrådet i uppdrag att kartlägga behovet av fort- och vidareutbildning i specialpedagogiska frågor för yrkesverksamma lärare. Skolverket bör även ges i uppdrag att kartlägga vilket utbud som finns av fort- och vidareutbildning i specialpedagogik för yrkesverksamma lärare inom vuxenutbildningen. Visar kartläggningen att det finns behov av särskilda insatser bör Skolverket redovisa förslag på hur utbudet av fort- och vidareutbildning i specialpedagogiska frågor kan förbättras.

Regeringen har i proposition 1999/2000:79 ställt sig bakom Bemötandetredningens förslag om att inrätta ett nationellt *kompetensutvecklingsprogram* kring frågor som rör bemötande av personer med funktionshinder. Förslaget syftar bl.a. till att åstadkomma en samsyn mellan olika aktörer som människor med funktionshinder möter. Människor med funktionshinder har ofta kontakter med många olika offentliga huvudmän. En förutsättning för ett fungerande samarbete är att de olika tjänstemän som den studerande möter har kunskap om vilka rättigheter människor med funktionshinder har, vilka skyldigheter olika huvudmän har samt att de besitter en gemensam värdegrund när det gäller bemötande av människor med funktionshinder som bottnar i de tankar som ligger bakom de handikappolitiska målen om delaktighet och jämlikhet. Kunskapslyftskommittén föreslår i avsnitt 13.4.3

att frågor som kretsar kring studerande med funktionshinder och som rör arbetsförmedlingen, försäkringskassan, landsting, kommuner och anordnare av vuxenutbildning bör kunna utgöra ett viktigt tema för det föreslagna nationella kompetensutvecklingsprogrammet.

En förutsättning för att barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och vissa hörselskadade ska kunna delta i vuxenutbildningen är att de får tillgång till *utbildningstolk*. Utbildningstolkning för döva och vissa studerande med hörselskador tillhör den kategori av stöd som utbildningsanordnaren normalt bör svara för. Förutsättningarna att erhålla utbildningstolkning ser olika ut beroende på vilken utbildningsform man väljer att studera inom. Detta beror på att staten avsatt särskilda medel som anordnare kan utnyttja för att finansiera tolkinsatser inom vissa utbildningsformer medan anordnare inom andra utbildningsformer förutsätts finansiera tolkinsatserna själva.

Det faktum att kostnaderna för att erbjuda utbildningstolk är så pass omfattande och att många utbildningsanordnare är små innebär dock att Kunskapslyftskommittén anser det motiverat att staten tar ett ansvar för att finansiera tolkkostnaderna. I avsnitt 13.4.5 föreslås därför

att staten bör finansiera de kostnader som uppstår för att genomföra utbildningstolkning inom den offentligt finansierade vuxenutbildningen samt att kostnaderna för att erbjuda utbildningstolk i samband med vuxenutbildning finansieras via ett samlat anslag hos en huvudman.

Kunskapslyftskommittén har sett det som sin uppgift att ta ställning till hur studerande i behov av utbildningstolk kan ges möjligheter att studera på villkor som är likvärdiga med övriga vuxenstuderande, hur detta bör organiseras på ett övergripande plan, vilka utbildningsformer som bör omfattas och hur reformen bör finansieras. Frågan om i vilken takt en utbyggnad av utbildningstolkningen av inom vuxenutbildningen kan ske hänger samman med tillgången på tolkar. Det är lika så viktigt att berörda myndigheter, utbildningsanordnare, utförare och brukare ges inflytande i processen med att genomföra kommitténs förslag. Kunskapslyftskommittén föreslår i avsnitt 13.4.6

att frågan om hur införandet av en samlad finansiering av kostnaderna för utbildningstolkning bör organiseras utreds i särskild ordning.

Kunskapslyftskommittén har konstaterat att det finns ett särskilt problem inom utbildningsformen *svenska för invandrare* (sfi) med studerande med dolda funktionshinder. Huvudproblemet synes framförallt ligga i att uppmärksamma en funktionsnedsättning. När den väl uppmärksammas och man på vanligt sätt tagit kontakt med hälso- och sjukvården finns inget som pekar på att invandrare skulle få ett sämre stöd än andra i samma situation.

Det grundläggande ansvaret för att uppmärksamma funktionsnedsättningar och att ta initiativ till rehabiliterande insatser ligger på kommunal nivå. Att studerande deltar i sfi under en längre tid utan att en funktionsnedsättning uppmärksammas visar att det finns brister i vissa kommuners sätt att hantera dessa frågor. Kunskapslyftskommittén anser att kommunernas ansvar för att eventuella hälsoproblem uppmärksammas och ansvaret för att vid behov ta initiativ till rehabiliterande insatser bör förtydligas. Kunskapslyftskommittén föreslår i avsnitt 13.4.9

att Sfi-förordningen bör ändras på ett sådant sätt att det i förordningen även anges att skolhuvudmannen ska sträva efter att eventuella behov av särskilt stöd uppmärksammas innan eller i samband med att utbildningen påbörjas.

Integrationsverkets instruktion anger bl.a. att myndigheten ska verka för att nyanlända invandrades behov av stöd uppmärksammas. Myndigheten har vidare ansvar för att följa upp kommunernas introduktionsinsatser (SFS 1998:201). Kunskapslyftskommittén anser att regeringen bör ge Integrationsverket i uppdrag att särskilt uppmärksamma situationen för invandrare med funktionshinder och att följa upp kommunernas insatser för att uppmärksamma hälsoproblem samt kommunernas insatser för att initiera rehabiliterande verksamhet i samband med vuxenutbildning.

Stöd vid sidan av utbildningen

För att kunna delta i vuxenutbildning krävs att livssituationen vid sidan av studierna fungerar väl. Den studerande måste ha ekonomiska förutsättningar att klara sitt uppehälle under studierna liksom den som är sjuk eller skadad behöver få vård eller rehabilitering under tiden då studierna bedrivs. Kunskapslyftskommittén anser att den gällande ansvarsfördelningen mellan landsting, kommun och stat bör gälla oavsett om någon deltar i studier eller ej.

I kapitel 11 lämnar Kunskapslyftskommittén förslag som syftar till att förbättra försörjningsmöjligheterna för studerande med funktionshinder. Bland annat föreslås att förtidspensionärer och sjukbidragstagare ska ges möjlighet att prova på att studera med bibehållen ersättning under en begränsad tid, utan att rätten till ersättning ifrågasätts.

I kapitel 10 behandlas studiestöd för studier av mindre omfattning. Riksdag och regering har beslutat att stöden ska tas bort (prop. 1999/2000:10).

Anställda som studerar på sÄrvux några timmar per vecka har hittills haft rätt till timersÄttning f6r f6rlorad arbetsinkomst. Samhall och andra arbetsgivare som har anstÄllda med hjÄlp av l6nebidrag eller motsvarande konjunkturoberoende ÅtgÄrd har ett ansvar att ge individen m6jlighet till kompetensutveckling. Individernas deltagande i sÄrvux borde rymmas inom ramen f6r arbetsgivarens ansvar. Kunskapslyftskommitt6n anser

att regeringen b6r agera f6r att kompensera f6r borttagandet av timersÄttningen inom ramen f6r avtalet med Samhall och regelverket f6r de konjunkturoberoende ÅtgÄrderna genom att 6ka m6jligheterna till ett deltagande i sÄrvux pÅ arbetstid.

NÄr det gÄller mer omfattande studier f6r personer med utvecklingsst6rning b6r dessa finansieras via det ordinarie studiest6dssystemet. Det studiest6d som frÄmst Är aktuellt Är det av kommitt6n f6reslagna st6det utan lÄnedel f6r studier pÅ grundskolenivÅ eller motsvarande. Den lÄgsta studieomfattning som berÄttigar till studiemedel i det kommande studiest6dssystemet Är studier pÅ halvtid. F6r dem som tillh6r mÅlgruppen f6r sÄrvux finns det ett stort vÄrde i att kunna kombinera studier pÅ deltid med ett arbete. DÄrf6r f6reslÄr Kunskapslyftskommitt6n

att ett undantag b6r inf6ras i studiest6dssystemet som medger ersÄttning f6r studier pÅ kvartstid f6r deltagare inom sÄrvux.

Internatbidraget kan lÄmnas till kortutbildade – bÅde anstÄllda och andra – som deltar i en kurs om h6gst 14 dagar. Riksdagen har beslutat att de medel som finns idag ska distribueras via handikapporganisationerna. Kunskapslyftskommitt6n menar att medlen i stället skulle kunna hanteras av Statens institut f6r sÄrskilt utbildningsst6d (Sisus). Kunskapslyftskommitt6n anser

att medlen f6r internatbidrag inte b6r 6verf6ras till handikapporganisationerna. Kunskapslyftskommitt6n f6reslÄr att medlen istället f6rs 6ver till Sisus och att myndigheten fÄr till uppgift att administrera bidragen f6r internatkostnader f6r studerande med funktionshinder.

F6r dem som har rätt till personlig assistans enligt Lagen (1993:387) om st6d och service till vissa funktionshindrade (LSS) samt rätt till kompletterande assistansinsatser enligt Lagen (1993:389) om assistansersÄttning (LASS), Är regelverket f6r nÄrvarande inte entydigt vad gÄller rÄtten till assistansersÄttning enligt LASS i samband med deltagande i vuxenutbildning. Kunskapslyftskommitt6n lÄmnar i avsnitt 13.4.2

förslag om hur regelverket bör ändras för att undvika att den studerande inte ges möjlighet att utnyttja rätten till assistansersättning i samband med vuxenutbildning. Kunskapslyftskommittén föreslår

att regelverket bör ändras på ett sådant sätt att den studerandes rätt till assistansersättning i samband med vuxenutbildning säkerställs.

Kunskapslyftskommittén har ett särskilt uppdrag att ”belysa vilka svårigheter studerande med funktionshinder möter när det gäller finansieringen av extrakostnader för bostadsanpassning, omvårdnad m.m. under utbildning på folkhögskola”.

Kommittén anser inte att staten – utöver vad som är fallet idag – bör ta över finansieringsansvaret för uppgifter som normalt åligger kommuner och landsting. Blir någon sjuk, behöver någon habiliterande insatser eller omsorgsinsatser bör ansvaret för att finansiera dessa insatser även fortsättningsvis ligga på den huvudman som normalt ansvarar för sådan verksamhet. Orsaken till att det uppstår problem med att hitta finansiering av extrakostnaderna beror bl.a. på att den studerande inte har möjlighet att överklaga kommunala biståndsbeslut och på en ibland bristande kännedom om folkhögskolans verksamhet. Det saknas för närvarande studier som belyser vad ett deltagande i folkhögskolans verksamhet betyder för den målgrupp som problemen med ofinansierade deltagaravgifter berör. Kunskapslyftskommittén föreslår i avsnitt 13.4.10.

att regeringen tar initiativ till att den verksamhet som de berörda folkhögskolorna bedriver för deltagare med behov av omsorgs- och habiliteringsinsatser utvärderas.

Utvärderingen bör inriktas mot att undersöka vad ett deltagande i folkhögskolornas kurser betytt för den enskilde. Utgångspunkt bör dels vara de mål som är relevanta i Socialtjänstlagens portalparagraf och det syfte som satts upp för statens stöd till folkbildningen. Kunskapslyftskommittén föreslår vidare

att Sibus bör få i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter och organisationer ta fram ett informationsmaterial som kan distribueras till kommuner och folkhögskolor.