

Till statsrådet Ylva Johansson

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

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

Kommittén har antagit namnet Kunskapslyftskommittén.

Kommunalrådet Anders Arneson förordnades som ordförande i kommittén.

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

Som sakkunniga förordnades departementssekreteraren Maud Carlsson, ombudsmannen Eva-Maria Danvind (t.o.m. 1997-07-03), omsorgsöverläkaren Sven Olov Edvinsson, departementssekreteraren Charlotta Gustafsson (t.o.m. 1996-09-16), ombudsmannen Lars-Åke Henriksson, förbundsordföranden Inga-Britt Lindström, departementsrådet Christer Marking (t.o.m. 1997-09-29), projektledaren Margareta Nygren (t.o.m. 1997-05-20), utredaren Marta Olsson, landshövdingen Björn Rosengren (fr.o.m. 1995-12-22), sekreteraren Mats Söderberg, departementsrådet Sven-Erik Wallin (t.o.m. 1996-08-27), ombudsman Nils-Åke Holmgren (fr. o. m. 1997-07-03), departementssekreterare Suzanne Håkansson (fr. o. m. 1997-09-29), departementsråd Johnny Nilsson (fr. o. m. 1996-08-27), departementssekreterare Lars Svensson (fr. o. m. 1996-09-16 t. o. m. 1997-09-10), socionom Christer Wikfeldt (fr. o. m. 1997-05-20) samt departementssekreterare Helen Ängmo (fr. o. m. 1997-09-10).

Kommitténs sekretariat består av Åsa Sohlman, huvudsekreterare, Thorbjörn Levin, sekreterare, Eva Johannesson, bitr. sekreterare samt Mikael Sollenberg, projektanställd.

Enligt direktiven ska kommittén vara verksam till 1 mars år 2000

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

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

Kommittén får härmed överlämna sin rapport för år 1998, delbetänkandet *Vuxenutbildning och livslångt lärande – Situationen inför och under första året med Kunskapslyftet*.

Stockholm i april 1998

Anders Arneson

/Åsa Sohlman
Thorbjörn Levin
Eva Johannesson
Mikael Sollenberg

Innehåll

1	Sammanfattning	11
1.1	Bakgrund och utvecklingstendenser	11
1.2	Kommitténs förslag	13
1.3	Kommitténs fortsatta arbete	18
2	Inledning	21
2.1	Kommitté och Delegation – kunskapslyft och livslångt lärande och därtill Kunskapslyftet	21
2.2	Betänkandets uppläggning	23
3	Mål för kunskapslyft och livslångt lärande	27
3.1	Kunskapslyftskommitténs mål	27
3.2	Regeringens mål för projektet Kunskapslyftet	35
	3.2.1 Ökad sysselsättning, tillväxt och fördelningspolitiska mål	36
	3.2.2 Vuxenutbildningen ska utvecklas	37
3.3	Utgångspunkter för den fortsatta analysen och diskussionen	38
4	Internationella utvecklingstendenser – Sveriges utgångsläge	41
4.1	Global bakgrund – utbildning, lärande och strukturutveckling i OECD-länderna och i Sverige	42
	4.1.1 Globala utvecklingstendenser och strukturförändringar i arbetslivet	42
	4.1.2 Utbildning och ekonomisk tillväxt	48
	4.1.3 Utbildning och lärande i OECD-länderna och i Sverige	49
	4.1.4 Svensk strukturutveckling inför framtiden	52
4.2	Effekter av utbildning	54
	4.2.1 Utbildning, sysselsättning, arbetslöshet och tid utanför arbetskraften	56
	4.2.2 Lönar sig utbildning	63
	4.2.3 Incitament att satsa på utbildning och livslångt lärande för vuxna	75
4.3	Sammanfattning	78

5	Utbildningsanordnare i utgångsläget	81
5.1	Folkbildning	81
5.1.1	Kurser vid folkhögskolorna – omfattning och inriktning	82
5.1.2	Verksamheten hos de elva studieförbunden	84
5.1.3	Studieförbundens och folkhögskolornas särskilda utbildningsinsatser för arbetslösa	86
5.2	Kommunal vuxenutbildning, SSV och särvux	87
5.2.1	Kommunal vuxenutbildning	88
5.2.2	Statens skolor för vuxna	89
5.2.3	Särvux	90
5.2.4	Kommunal vuxenutbildning, SSV och kurser för arbetslösa	90
5.3	Svenska för invandrare	91
5.4	Utbildningsradion	93
5.5	Kvalificerad yrkesutbildning – KY	94
5.6	Universitet och högskola	95
5.6.1	Grundutbildningen	96
5.6.2	Forskarutbildningen	97
5.6.3	Tekniskt/naturvetenskapligt basår	98
5.6.4	NT-platser med särskilt vuxenstudiestöd (NT-SVUX)	99
5.6.5	Yrkesteknisk högskola (YTH)	99
5.7	Arbetsmarknadsutbildning	100
5.7.1	Mål 3-projekt inom kompetensutveckling för arbetslösa	101
5.8	Arbetsmarknadens parter arrangerar utbildningar	103
5.9	AmuGruppen och privata utbildningsanordnare	104
5.10	Personalutbildning och kompetensutveckling i arbetslivet	105
5.10.1	Växtkraft Mål 4 – delfinansiering av personalutbildning	107
5.11	Hur de olika utbildningsbegreppen förhåller sig till varandra	108
5.12	Kvantitativ sammanställning för vissa delar av vuxenutbildningen	109
6	Infrastruktur – regelverk, organisation och pedagogik	113
6.1	Styrdokument	113
6.1.1	Kommunal och statlig vuxenutbildning	114
6.1.2	Folkhögskolor och studieförbund	120
6.2	Organisation	120
6.2.1	Lokal styrning	121

	6.2.2 Kursutbud	123
	6.2.3 Tidsutläggning	123
	6.2.4 Distansutläggning	135
6.3	Pedagogik – metodik	135
	6.3.1 Pedagogiska ideal och realiteter	136
	6.3.2 Pedagogisk verklighet	138
7	Kunskapslyftet - statsbidrag, krav och volym	145
7.1	Statsbidragets fördelning på skolformer	145
	7.1.1 Fördelningsprinciper och fördelande myndigheter	146
	7.1.2 Statsbidragsnivåer för kommuner, SSV och folkhögskolorna	148
7.2	Kvalitativa ambitioner för Kunskapslyftsprojekten	151
7.3	Genomförd ökning av antal studieplatser hösten 1997	152
	7.3.1 Kraftig volymökning på gymnasial nivå inom kommunal vuxenutbildning	153
	7.3.2 Volymförändring på grundläggande nivå inom kommunal vuxenutbildning	154
	7.3.3 Volymförändring hos folkhögskolorna	155
	7.3.4 Kunskapslyftsvolymen hos statens skolor för vuxna	157
8	Individernas finansiering vid studier	159
8.1	Studiestöd	159
	8.1.1 Särskilt utbildningsbidrag	159
	8.1.2 Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa	161
	8.1.3 Särskilt vuxenstudiestöd	162
	8.1.4 Studiemedel	162
	8.1.5 Studiestöd för heltids- eller deltidstudier	162
	8.1.6 Centrala studiestödsnämndens arbete under 1997	163
8.2	Arbetslöshetsersättning och studier	163
	8.2.1 Hel ersättning när heltidsarbete söks	164
	8.2.2 Arbetslöshetsersättning och orienteringskurser	164
	8.2.3 Arbetslöshetsersättning och halvtidsstudier med studiestöd	165
	8.2.4 Arbetslöshetsersättning och studier efter ansökan hos regeringen	165
8.3	Utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning	166
8.4	Socialbidrag och studier	166
	8.4.1 Olika principer för olika studier	167

9	Målgrupper och studerande i Kunskapslyftet	169
9.1	Kunskapslyftet och ordinarie verksamhet integreras	171
9.2	Studerande i den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå	174
9.2.1	Många kvinnor, unga personer och heltidsstuderande	175
9.2.2	Hög tidigare utbildning är vanligt	177
9.2.3	Många hade varit arbetslösa men få hade Särskilt utbildningsbidrag	179
9.3	Studerande på grundläggande nivå inom den kommunala vuxenutbildningen	181
9.4	Studerande i Kunskapslyftet vid statens skolor för vuxna	183
9.5	Studerande på folkhögskolor 1997	184
9.5.1	Studerande inom den särskilda utbildningsinsatsen 1997	185
9.5.2	Deltagare i särskild utbildningsinsats 1997 jämfört med tidigare år	186
9.6	Beviljade studiestöd för studier höstterminen 1997	188
9.6.1	Sökt inriktning och sysselsättningssituation vid UBS	187
9.7	Fler studerande – men särskilt inte annorlunda	191
9.7.1	Antal personer i målgrupperna och tillgängliga utbildningsplatser	193
10	Organisation och efterfrågeanpassning	197
10.1	Kunskapslyftets organisatoriska placering i kommunen	197
10.1.1	Kommunstyrelse eller nämnder	197
10.1.2	Projektledare och komvuxrektor	199
10.2	Samarbete med arbetsförmedling och arbetsmarknadsföreträdare	200
10.2.1	Samarbetet med arbetsmarknadens företrädare	201
10.2.2	Relativt få av de anställda som har UBS kommer från näringslivet	203
10.2.3	Reguljär utbildning och arbetsmarknadsutbildning	204
10.3	Behovsanalyser och efterfrågestyrning	205
10.3.1	Distansstudier ger fler alternativ och studieorter	206
10.3.2	Arbetsplatsförlagd utbildning och studier i annan kommun breddar utbudet	207

10.4	Att utnyttja olika anordnare	209
10.4.1	Erfarenhet av upphandlad utbildning och upphandling	212
10.4.2	Folkbildningen i den kommunala vuxenutbildningen	213
10.5	Information och rekrytering	216
10.5.1	Personliga uppsökare kan användas mer	216
10.5.2	Nöjda studerande ger nya studerande	218
10.6	Vägledning och individuell studieplan	218
10.7	Validering	219
11	Organisatorisk-pedagogisk utveckling	223
11.1	Utvecklingstendenser – målbeskrivningar, kurser, tidsutläggning, pedagogiska och metodiska arbetsätt	223
11.1.1	Mål och styrdokument	224
11.1.2	Kurser – kunskaper	225
11.1.3	Tidsutläggning	231
11.1.4	Pedagogiska-metodiska arbetsätt	232
11.2	Förutsättningar för pedagogisk utveckling	234
11.2.1	Stöd till pedagogisk utveckling	235
11.2.2	Läroarbetsutbildning och fortbildning	238
11.2.3	Forskning och utveckling	242
12	Utvärderingar av Kunskapslyftet	247
12.1	Ansvarsfördelning	247
12.2	Kunskapslyftskommitténs utvärderingar av kunskapslyftet	248
12.3	Kommunernas kostnader för Kunskapslyftet	252
13	Reflexioner och förslag till fortsatt arbete	255
13.1	Målgrupper	256
13.2	Individernas finansiering av studier	259
13.3	Organisation och beslutsprocess för anpassning av utbildningsutbud till individernas och arbetsmarknadens behov	261
13.4	Infrastruktur för utbildning och sysselsättning	266
13.4.1	Nätverk för information och planering	266
13.4.2	Samordnat, flexibelt utbildningssystem utan återvändsgränder	268
13.5	Kvantitet och kvalitet	270
13.6	Pedagogisk utveckling	271

13.6.1	Individanpassning	272
13.6.2	Prestation och poäng	272
13.6.3	Tillgänglighet	273
13.6.4	Läroplans- och kursutveckling	273
13.6.5	Utbildning och kompetensutveckling för vuxenutbildare	276
13.6.6	Forskning	276
13.7	Fortsatt arbete	277
	Källor	279
	Reservation och särskilt yttrande	291
	Bilagor	
	Bilaga 1. Fördelning av kommunernas statsbidrag inom Kunskapslyftet	293
	Bilaga 2. CSN:s system för studiestödspoäng	329
	Bilaga 3. Kunskapslyftskommitténs remissvar på studiestödsutredningen (SOU 1996:90)	335

1 Sammanfattning

1.1 Bakgrund och utvecklingstendenser

Kunskapslyftskommittén ska avge sitt slutbetänkande i mars 2000. Kommitténs huvuduppgift är att komma med förslag till hur vuxenutbildningssystemet i Sverige långsiktigt ska utvecklas för att bli en effektiv och integrerad del i det livslånga lärandet.

Kommittén har i uppdrag att innan slutbetänkandet läggs årligen rapportera om utvecklingen på vuxenutbildningsområdet. Det nu framlagda delbetänkandet avser den årliga rapporteringen för år 1998. Den är att betrakta som ett avstamp för kommitténs slutbetänkande. Uppmärksamheten koncentreras på kartläggningar av utgångsläget. Till detta kommer en beskrivning av själva Kunskapslyftet och vad som hände under dess introduktionsfas.

Inledningsvis sammanfattas i kapitel 3 regeringens och riksdagens intentioner med *Kunskapslyftet* jämfört med Kunskapslyftskommitténs mål för *kunskapslyft och livslångt lärande* såsom de kom till uttryck i ett tidigare delbetänkande. Kunskapslyftskommitténs målgrupper för "kunskapslyft" var delvis vidare än regeringens. Kommittén hade inte sin utgångspunkt i arbetslöshetsproblematiken utan diskuterade en helhetsbild med både grupper i och utanför arbetskraften som aktuella för kunskapslyft, prioriterade grundskolenivå före gymnasienivå och aktualiserade en rätt till utbildning för vuxna på gymnasienivå. De statsbidrag som i Kunskapslyftet går till vuxenutbildning är ett komplement till kommunernas och folkbildningens ordinarie verksamhet. Totalresultatet beror på effekterna i båda systemen.

I synen på nödvändiga förutsättningar för vuxenutbildning finns en stor samstämmighet mellan kommitténs utgångspunkter och riktlinjerna för Kunskapslyftet. Exempel är den vikt man i båda fallen fäster vid information, rådgivning, uppsökande verksamhet och individuella studieplaner; system för validering av kunskaper och kompetens och val av olika utbildningsanordnare; uppföljning och utvärdering samt betoningen av samarbete mellan kommunerna och arbetsmarknadens parter, mellan kommunala och statliga organ samt kommunerna sinsemellan.

Kapitel 4 ger en internationell bakgrund och kartläggning av forskningen kring utbildning och dess betydelse för samhällsutveck-

lingen. Slutsatsen är att det finns en bred kunskapsbas i den svenska befolkningen. Den formella utbildningen och kompetensen är hög. Med högt ställda ambitioner blir dock kraven på Sverige högre än i andra länder. Om Sverige ska kunna utvecklas som ett demokratiskt och högproduktivt samhälle behöver vi både en mycket kompetent befolkning och ett dynamiskt näringsliv.

En översiktlig bild av de olika utbildningsanordnare, som fanns att tillgå när Kunskapslyftet startade, ges i kapitel 5. Fokus ligger på varje anordnarens grundstruktur. Till det som berörs hör sättet att bedriva utbildning, ämnesinriktning och tillhandahållen utbildningsvolymer.

Kapitel 6 ägnas åt regelverk, organisation och pedagogik i den samhällsstödda vuxenutbildningen. Hur såg vuxenutbildningen och det livslånga lärandet ut innan Kunskapslyftet sattes igång? Vilka utbildningsanordnare fanns det och hur bedrevs undervisningen hos olika utbildningsanordnare?

En presentation av Kunskapslyftet när det gäller statsbidragens nivå och fördelning finns i kapitel 7. Dessutom behandlas den förändring i antal studieplatser som åstadkommit inom berörda skolformer under höstterminen 1997. En mindre del av de tillgängliga studieplatserna med statligt stöd har tilldelats kommuner för grundläggande vuxenutbildning och 10 000 studieplatser har tilldelats folkhögskolorna. Merparten av statsbidraget inom Kunskapslyftet har fördelats på landets alla kommuner för vuxenutbildning på gymnasial nivå. Det är också inom denna sistnämnda skolform som en stor ökning av antalet studieplatser märks höstterminen 1997.

I kapitel 8 beskrivs alternativa finansieringskällor för vuxna som befinner sig i studier. Det relativt nyinrättade studiestödet Särskilt utbildningsbidrag redovisas tillsammans med andra studiestöd. Dessutom behandlas översiktligt en individs möjligheter att erhålla arbetslöshetsersättning, utbildningsbidrag och socialbidrag samtidigt som individen studerar.

Mot bakgrund av beskrivningarna av utgångsläget handlar de tre följande kapitlen om de utvecklingstendenser man nu tycker sig skönja inom vuxenutbildningen. Kapitel 9 är inriktat på målgrupperna för Kunskapslyftet och studerande inom kommunal vuxenutbildning och på folkhögskolor under höstterminen 1997.

De som studerade på gymnasial och grundläggande nivå inom den kommunala vuxenutbildningen 1997 hade liknande personkarakteristika när det gäller ålder, kön och utbildningsbakgrund som de som studerade tidigare år. Jämför man i stället dem, som av kommunerna identifierats som "Kunskapslyftsstuderande", med övriga studeran-

de hösten 1997 på gymnasial nivå visar det sig att de förra är något äldre, har något kortare formell utbildningsbakgrund, är oftare invandrare och studerar oftare på heltid än de senare. De studerande var dessutom betydligt fler 1997. På gymnasial nivå var antalet studerande under mätveckan i november drygt 50 000 fler än de var 1996 och drygt 90 000 fler än 1993. De studerande på grundläggande nivå var ungefär lika många 1997 som åren närmast före.

Kapitel 10 belyser kommunernas sätt att placera in Kunskapslyftet i den kommunala verksamheten och hur man arbetat med anpassningen av utbildningsutbudet till individernas behov och intresse för utbildning. Även upphandling av kommunal vuxenutbildning, folkbildningens roll och samspelet med andra aktörer bl.a. arbetsmarknadens parter diskuteras.

Utvecklingen på det pedagogiska området redovisas i kapitel 11. Det handlar om förändringar i kursinnehåll, i tidsutläggning, arbetsätt och arbetsformer. Även lärarutbildning och fortbildning liksom vuxenpedagogisk forskning berörs.

Kapitel 12 har reserverats för de nationella utvärderingarna av Kunskapslyftet. Till största delen är kapitlet en beskrivning av uppläggning och tidsplaner för de fristående nationella utvärderingarna som kommittén initierat. Endast då det gäller kommunernas kostnader för Kunskapslyftet under hösten 1997 redovisas vissa preliminära resultat. I stort tycks statsstödet ha motsvarat kommunernas kostnader. När det gäller kvaliteten i utbildningarna är det ännu för tidigt att göra några välgrundade bedömningar.

1.2 Kommitténs förslag

Mot bakgrund av utgångsläget och de aktuella utvecklingstendenserna avslutar kommittén betänkandet med vissa reflexioner och förslag till åtgärder under de sex rubrikerna: målgrupper, individernas finansiering av studier, organisation och beslutsprocess för anpassning av utbildningsutbud till individernas och arbetsmarknadens behov, infrastruktur för utbildning och sysselsättning, kvantitet och kvalitet samt pedagogisk utveckling.

Målgrupper

Kunskapslyftskommittén följer utveckling av antalet studerande och studerandesammansättningen med största uppmärksamhet. Det är kommitténs förhoppning att andelen med allra kortast formell utbildningsbakgrund ska kunna öka framöver i Kunskapslyftsprojektet. För att förstärka utvecklingen på detta område bör man överväga vissa insatser på nationell nivå.

Kommittén anser att man inom ramen för Kunskapslyftet bör öka statsstödet till platser på grundläggande nivå. Organisatoriskt föreslår kommittén att man därvid överväger att utforma hanteringen av statsstödet på denna nivå på samma sätt som på gymnasienivå, dvs i projekt- och kontraktsform.

Vid kontrollstation 1998 för "Inkomst- och kostnadsutjämning mellan kommunerna" är det också angeläget att se över de faktorer som styr utjämningen så att en stor andel innevånare i behov av grundläggande vuxenutbildning blir en faktor som tas i särskilt beaktande.

Individernas finansiering av studier

Kunskapslyftskommittén ser med stora förhoppningar fram emot ett reformerat studiestödssystem och att det införs så snart som möjligt. Det är viktigt att man får

- fasta och enkla regler som underlättar det administrativa arbetet och arbetet med information och rekrytering
- flexibla regler som är anpassade till de allt mer varierade former av utbildning som utvecklas i det livslånga lärandet
- smidiga övergångar mellan olika källor som kan finansiera studier
 - inom utbildnings-, arbetsmarknads- och socialpolitiken och nationellt såväl som kommunalt – så att inte återvändsgränder skapas och individer hamnar mellan stolarna
- ett sammanhållet finansieringssystem för kunskapslyft och livslångt lärande.

Det är möjligt att en reformering av finansieringsformerna vad gäller studier måste ske i flera steg. Det kan behövas relativt lång tid innan man kan få de olika finansieringssystemen att harmoniera. Nya finansieringsformer kan också behöva införas som bygger på en annan ansvarsfördelning mellan stat, individ och arbetsmarknadens parter.

Rekryteringsproblem och studieintresse hänger emellertid inte enbart samman med finansieringen av studierna. Det handlar också om att tillhandahålla den utbildning individerna efterfrågar och är intresserade av, i de former och på de tider som passar dem.

Organisation och beslutsprocess för anpassning av utbildningsutbud till individernas och arbetsmarknadens behov

Det är kommitténs uppfattning att kommunerna arbetar mycket målmedvetet med de organisatoriska frågorna. Man provar olika modeller och gör nödvändiga justeringar allt efter hand. För att förstärka dessa utvecklingstendenser föreslår kommittén

- att man för att markera bredden i Kunskapslyftsprojektet, när det övergår till Skolverket, till projektet knyter myndigheter och organ utanför utbildningsväsendet såsom Arbetsmarknadsstyrelsen, Konjunkturinstitutet och Närings- och teknikutvecklingsverket.
- att Skolverket i sin tillsyn får i uppdrag att ägna en speciell uppmärksamhet åt den nyetablerade sektorn för upphandlad kommunal vuxenutbildning.

Kommittén anser vidare

- att varje studerande bör ha rätt till en individuell studieplan med dithörande vägledning. Arbetet med dessa frågor kan premieras vid tilldelningen av det statliga stödet till Kunskapslyftet. Samtidigt kan Skolverket få i uppdrag att i sin uppföljning och tillsyn särskilt bevaka dessa frågor. Om det fortsatta utvecklings- och utredningsarbetet visar det motiverat skulle man därutöver kunna tänka sig att individerna fick en garanterad rätt till vägledning.

Kommittén vill vidare framhålla

- att Arbetsmarknadsstyrelsen på motsvarande sätt i sin uppföljning och tillsyn av arbetsförmedlingarna bör fokusera kravet på individuella handlingsplaner. Arbetet med att utveckla de individuella studie- och handlingsplanerna måste samordnas.

På valideringsområdet sker en utveckling i kommunerna. Kommittén föreslår dock

- att man bör överväga om inte processen kunde snabbas upp genom vissa nationella insatser t. ex. genom att tillhandahålla exempelinsamlingar, ordna erfarenhetsutbyten etc. I ett längre tidsperspektiv bör möjligheterna att utveckla motsvarande instrument, men då inte riktade enbart mot den formella utbildningen utan även mot arbetslivet, utredas. I det sammanhanget är det inte självklart att enbart skolan ska stå för valideringen. Även andra organ kan bli aktuella vilket redan idag är fallet i vissa länder.

Vidare föreslår kommittén

- att med tanke på Skolverkets erfarenheter av kommunal utvärdering bör man låta Skolverket specialgranska hur Kunskapslyftet påverkat det lokala utvärderingsarbetet.

Infrastruktur för utbildning och sysselsättning

Kunskapslyftskommittén anser

- att en förutsättning för att nätverken för information och planering ska fungera i kommunerna är att både involverade statliga och

kommunala organ får stöd och möjligheter att utveckla ett samarbete med utgångspunkt i lokala behov. Arbetsförmedlingsnämnden bör ges vidgade befogenheter och bli ett verksamt forum för den lokala arbetsmarknadspolitiken.

Kunskapslyftskommittén bedömer också

*– att det är angeläget att fler platser erbjuds på distans. Att kunna läsa gymnasiala kurser och högskolekurser på distans ger ytterligare möjligheter för fler människor att studera vidare.
– att former bör utvecklas så att de statliga och kommunala organen tillsammans med folkbildningen får stöd och möjligheter att gemensamt utveckla ett samordnat utbildningsutbud med utgångspunkt i lokala behov. En form för ett dylikt samarbete är de Vuxenutbildningsråd som återupprättats i vissa kommuner, en annan de regionala kompetensråd som föreslås i den nyligen framlagda regionalpolitiska propositionen.*

Kommittén vill också framhålla vikten av att olika utbildningsanordnare med olika profil, inriktning och kompetens utnyttjas så att de studerandes behov och intressen kan tillgodoses. Folkbildningen har en viktig roll att spela i detta sammanhang.

Ytterligare en möjlighet att öka folkbildningens deltagande i Kunskapslyftet är att en större andel av de resurser som går till Kunskapslyftet kanaliseras via Folkbildningsrådet.

Kvantitet och kvalitet

Statsbidraget till Kunskapslyftsprojektet tycks i stort ha motsvarat kommunernas kostnader för Kunskapslyftet. När det gäller kvaliteten i utbildningarna kan välgrundade bedömningar först göras längre fram i tiden när de nationella och lokala utvärderingarna kommer med mer underlag. Utvärderingsprojektet ”Kommunernas kostnader” kommer att framöver inriktas på sambandet kostnader och kvalitet.

Andra frågor i det sammanhanget är om mångfalden i utbildningsutbudet kunnat bibehållas under upphandlingsprocessen. Om utbildningsanordnare, exempelvis inom folkbildningen, som vill erbjuda särskild pedagogik och små grupper tvingas att pressa ned sina priser så mycket att deras arbetssätt går förlorat har inte någon mångfald skapats.

En annan del som bör uppmärksammas är de studerandes motivation för studier. Den kan lämpligtvis stimuleras genom orienteringskurser, individuella studieplaner och uppsökande verksamhet.

Avgörande bör vara förberedelsernas och kursernas effektivitet utifrån de utbildningsresultat som eftersträvas. Här kan både upphandlare och utbildningsanordnare fortfarande ha en del att lära i praktiken så att utrymme skapas för kurser som är lite dyrare än genomsnittet om man anser dessa vara lämpliga. Det kan handla om kurser med små grupper för dyslektiker, folkhögskolekurser för människor som passar bättre i folkbildningsmiljön och dyrare yrkeskurser som man tror kan leda till anställning.

Pedagogisk utveckling

Kunskapslyftskommittén vill peka på vissa utvecklingsområden när det gäller undervisningens organisation och den pedagogiska förnyelsen. Det handlar om individanpassning av prestation och studiestöd, läroplans- och kursutveckling, svenska för invandrare, utbildning och kompetensutveckling för dem som undervisar vuxna samt forskning.

Kunskapslyftskommittén anser

– att man bör se över möjligheterna att inom tillgängliga medelramar för studiestödet tillåta att studierna får ta längre tid än normalt för vissa individer om det sker inom ramen för den individuella studieplanen.

– att Skolverket i sitt översynsarbete bör se över och ta fram förslag till formuleringar och ordval i läroplanen på gymnasienivå, som är gemensam för ungdomar och vuxna, så att den genomgående även kan läsas med "vuxenögon". Den kommunala vuxenutbildningens profil och särprägel som en utbildningsform för vuxna måste tydliggöras liksom sambanden mellan grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning, påbyggnadsutbildning och uppdragsutbildning.

Skolverket ska till den 1 juli 1998 utarbeta förslag till förändringar av kursen svenska för invandrare (sfi).

Kunskapslyftskommittén är för egen del benägen att förorda att sfi upphör som egen skolform och integreras i grundläggande vuxenutbildning. En fördel med en sådan förändring skulle vara att den underlättar en integrering av invandrarna i vuxenutbildningen.

När det gäller kursutbudet på gymnasial nivå vill Kunskapslyftskommittén föra fram två förslag.

– För det första att möjligheten att dela upp allmänna kurser i delkurser undersöks och att som ett led i detta försöksverksamhet med naturvetenskapliga, samhällsvetenskapliga eller ekonomiska "bas-kurser" genomförs.

– För det andra anser kommittén att estetiska ämnen ska kunna erbjudas i all vuxenutbildning.

De estetiska ämnena, t. ex. drama, kan ha en viktig funktion att fylla när det gäller utveckling av sociala basfärdigheter såsom förmåga att kommunicera, att tänka kritiskt och kreativt och att utveckla självtillit och social kompetens. Även andra åtgärder kan dock behöva vidtas för att stimulera utvecklingen av sociala basfärdigheter, exempelvis kan man genom att ge specialarbeten en självklar roll i den kommunala vuxenutbildningen få ett större utrymme för att öva kommunikativa färdigheter. En särskild fråga i detta sammanhang är om man behöver utveckla en speciell kursmodul för källkritik och hantering av Internet som arbetsverktyg. De sociala basfärdigheterna kan också behöva uppmärksammas vid utformande av betyg eller liknande. Kunskapslyftskommittén återkommer till dessa frågor i sitt nästa delbetänkande.

Kunskapslyftskommittén vill understryka behovet av *utbildning och kompetensutveckling för vuxenutbildare*. För blivande lärare inom vuxenutbildningens område måste utbildningen utvecklas, så att de tillförs kunskap om vuxenpedagogiska arbetssätt och arbetsformer, om vuxnas annorlunda livssituation – jämfört med ungas – samt om vuxnas behov av andra inlärningsstilar än ungdomars. Om detta sedan ska leda till en särskild utbildning för vuxenlärare eller enbart utbildningsmoduler med ovannämnda innehåll i annan lärarutbildningen överlåter Kunskapslyftskommittén till Lärarutbildningskommittén att bedöma.

När det gäller *forskning kring vuxnas lärande, kunskapslyft och livslångt lärande* ser Kunskapslyftskommittén ett stort behov av riktade insatser. Kommittén förväntar sig i första hand att den forskningspolitiska utredningen tar upp dessa frågor, men kommittén har under alla omständigheter för avsikt att följa utvecklingen på detta område och vid behov återkomma med konkreta förslag om beställar- och utförarorganisation för denna typ av forskning.

1.3 Kommitténs fortsatta arbete

Kunskapslyftskommittén arbetar på bred front för att förbereda sin årliga rapport till år 1999 och sitt slutbetänkandet till år 2000. En viktig del i detta arbete är utvärderingen av Kunskapslyftet. Ytterligare andra initiativ som kommittén tagit är

- inledande sekretariatsarbete med anledning av tilläggsdirektiven om funktionshindrades möjligheter att delta i vuxenutbildning

- utläggning av ett projekt kring estetiska ämnen och sociala basfärdigheter
- medverkan i en studie av kunskapseffekter över tiden
- medverkan i en studie av invandrarnas "läsförmåga – läsförståelse"
- deltagande i ett förprojekt beträffande personalredovisning på arbetsplatser – i skolor och i näringslivet.

Andra projekt befinner sig på planeringsstadiet. Dit hör ett samarbete med experter från andra länder för att få ett internationellt perspektiv på det svenska systemet för vuxenutbildning och livslångt lärande.

En infallsvinkel som också bör anläggas på vuxenutbildningen och det livslånga lärandet är hur olika finansieringssystem samverkar. Förutom de som kommittén hittills mest uppehållit sig vid, studiestöd och arbetsmarknadspolitiska stöd, handlar det om socialförsäkringar av olika slag bl. a. sjukbidrag och förtidspensioner samt socialbidrag. Den är viktig för att ge en kompletterande belysning av den situation olika angelägna målgrupper befinner sig i – invandrare, funktionshindrade samt kortutbildade.

Även inom området infrastruktur kommer säkert många frågor att aktualiseras

- pedagogisk utveckling
 - regler och stöd till pedagogisk utveckling
 - folkbildningens roll – kompetensgivande utbildning kontra fri bildningsverksamhet
- samarbete och konkurrens mellan utbildningsanordnare.

Perspektivet måste också vidgas så att finansieringen och ansvarsfördelningen mellan stat, kommun, individ och arbetsliv blir belyst. Allt eftersom arbetet fortskrider kan Kunskapslyftskommittén få anledning att återvända till kommitténs ursprungliga mål för att se om de fortfarande håller eller behöver kompletteras och/eller revideras inför en ny vuxenutbildningsreform.

2 Inledning

2.1 Kommitté och Delegation – kunskapslyft och livslångt lärande och därtill Kunskapslyftet

Kunskapslyftskommittén ska avge sitt slutbetänkande i mars 2000. Kommitténs huvuduppgift är att komma med förslag till hur vuxenutbildningssystemet i Sverige långsiktigt ska utvecklas för att bli en effektiv och integrerad del i det livslånga lärandet. Viktiga frågor i det sammanhanget är hur finansieringen och anvarsfördelningen ska se ut och hur man ska få till stånd en kontinuerlig pedagogisk och organisatorisk kvalitetsutveckling i det livslånga lärandet (Dir. 1995:67).

När det statsfinansierade projektet *Kunskapslyftet* startade första juli 1997 fick kommittén genom tilläggsdirektiv (Dir. 1996:71) i uppdrag att följa Kunskapslyftet och samordna utvärderingarna av Kunskapslyftet. Flera nationella aktörer delar på utvärderingsansvaret för Kunskapslyftet bl. a. Skolverket, Folkbildningsrådet och Arbetsmarknadsstyrelsen. Kunskapslyftskommittén ska även se till att fristående nationella utvärderingar kommer till stånd som komplement till myndigheternas utvärderingar och till de lokala utvärderingar som kommunerna ska genomföra. Vis à vis kommunerna har kommittén dessutom till uppgift att fungera som en nationell diskussionspart i deras utvärderingsarbete (U97/751/V).

Kunskapslyftet är ett viktigt inslag i regeringens satsningar på att halvera arbetslösheten till år 2000. Det är tidsbegränsat till fem år. *Delegationen för kunskapslyftet* är den myndighet som är närmast involverad i det praktiska genomförandet av Kunskapslyftet och fördelningen av statsbidragen. Delegationen har till ”uppgift att förbereda och i ett inledningsskede leda utbildningssatsningen, utarbeta förslag till fördelning av medlen till kommunerna och följa den verksamhet som blir resultatet av den särskilda satsningen” (U96/2420/V). Första juli 1998 går Delegationens arbetsuppgifter över till Skolverket.

Kunskapslyftskommittén har i sitt första betänkande (SOU 1996:27, *En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande*) skissat på långsiktiga mål för en svensk strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. Pedagogiska frågor och frågor om det livslånga lärandet i arbetet har berörts i andra av kommitténs publikationer (SOU

1996:164, *Livslångt lärande i arbetslivet – steg på vägen mot ett kunskapssamhälle*; SOU 1996:188, *Vuxenutbildare ser på sig själva*; SOU 1997:120, *Vuxenpedagogik i Sverige – Forskning, utbildning, utveckling – En kartläggning*; SOU 1997:158, *Vuxenpedagogik i teori och praktik – Kunskapslyftet i fokus*).

I Kunskapslyftskommitténs helhetsperspektiv är *kunskapslyft* en del i ett större sammanhang bestående av ungdomsutbildning, livslångt lärande och andra kringaktiviteter sammanfattade i begreppet infrastruktur. I Kunskapslyftskommitténs terminologi är inte kunskapslyft ett tidsbegränsat projekt utan handlar om att framgent garantera tillgång till relevant utbildning för individer, som på grund av otillräckliga baskunskaper riskerar att marginaliseras i samhället och hamna utanför arbetsmarknaden.

Det är utifrån detta helhetsperspektiv som Kunskapslyftskommittén arbetar vidare mot sitt slutbetänkandet. På vägen mot det målet är det naturligt att Kunskapslyftskommittén i enlighet med tilläggsdirektiverna med stort intresse följer det femåriga, särskilda Kunskapslyftsprojektet och drar lärdom av erfarenheterna inom Kunskapslyftet och överspridningseffekterna från Kunskapslyftet till utbildningssystemet i övrigt. I målsättningarna för Kunskapslyftet ingår uttryckligen att arbeta för en förnyelse av vuxenutbildningen. Förnyelsen ska dock i stort ske inom det regelverk som gäller för vuxenutbildningen i övrigt. För Kunskapslyftet finns visserligen särskilda regler för finansiering av utbildningsplatser och studiestöd men *inte* när det gäller läroplaner, kursplaner och de allmänna ramar i övrigt.

Mot denna bakgrund är det särskilt intressant för kommittén att i dess långsiktiga arbete följa Kunskapslyftet. Dels gäller det att se vad som med Kunskapslyftets förutsättningar kan åstadkommas av förnyelse inom givna ramar dels att utröna om det finns element i nuvarande regelverk som sätter omotiverade gränser för förnyelsen. Kommittén samlar dock in även annat underlagsmaterial, än sådant som direkt hänger samman med Kunskapslyftet, för att komma fram till välgrundade ställningstaganden i sitt slutbetänkandet. För kommittén är det viktigt att få ett helhetsperspektiv på vuxenutbildning och livslångt lärande.

Kommittén har i uppdrag att innan slutbetänkandet läggs i mars år 2000 årligen rapportera om utvecklingen på vuxenutbildningsområdet. Det nu framlagda delbetänkandet avser den årliga rapporteringen för år 1998. Den är att betrakta som ett avstamp för kommitténs slutbetänkande. Uppmärksamheten koncentreras på kartläggningar av utgångsläget. Hur såg vuxenutbildningen och det livslånga läran-

det ut innan Kunskapslyftet sattes igång. Vilka utbildningsanordnare fanns det och hur genomfördes undervisningen hos olika utbildningsanordnare. Till detta kommer en beskrivning av själva Kunskapslyftet. Vad hände under Kunskapslyftets introduktionsfas. På vilket sätt deltar kommuner, folkhögskolor m.fl. i Kunskapslyftet och vad kan man till dags dato säga om utvecklingstendenser till följd av Kunskapslyftet. Här bör en tydlig varningsflagg resas. När denna rapport skrivs har Kunskapslyftet endast varit igång under drygt ett halvt års tid. Kunskapslyftet ska fortsätta under ytterligare fyra och ett halvt år och har givetvis inte helt funnit sina former ännu. Även det speciella regelverk som styr Kunskapslyftet har justerats efter hand och ytterligare förändringar har aviserats.

Kunskapslyftskommitténs huvudintresse ligger inte på Kunskapslyftets interna utveckling utan fastmer på dess betydelse som indikator på allmänna utvecklingsmöjligheter när det gäller vuxenutbildningen. Även här finns dock problem med den korta observationsperioden. Redan nästa år bör Kunskapslyftskommittén ha ett fylligare underlag utifrån vilket man kan bedöma inte bara Kunskapslyftet utan även dess inverkan på vuxenutbildningen och det livslånga lärandet i stort. Kunskapslyftskommittén har trots detta ändå funnit det angeläget att mot bakgrund av beskrivningarna av utgångsläget och aktuella utvecklingstendenser – i den mån de nu kan avläsas – reflektera över vuxenutbildningen, Kunskapslyftet och dess utvecklingspotential. Dessa reflexioner utifrån kommitténs helhetsperspektiv kan förhoppningsvis stimulera dialogen mellan kommittén och andra aktörer som följer och deltar i utvecklingen av vuxenutbildning och livslångt lärande. De för även över till frågor om vad som ytterligare behöver utforskas och avrapporteras för att kommittén ska kunna formulera sina slutliga ställningstaganden.

2.2 Betänkandets uppläggning

Inledningsvis ägnas kapitel 3 åt en sammanfattning av Kunskapslyftskommitténs mål såsom de kom till uttryck i den tidigare av kommittén föreslagna strategin för kunskapslyft och livslångt lärande. De är viktiga utgångspunkter för såväl kommitténs diskussioner i detta delbetänkande som för planeringen av arbetet inför slutbetänkandet. I detta kapitel redovisas även mer i detalj regeringens och riksdagens intentioner med Kunskapslyftet.

Till bakgrunden och kartläggningarna hör även de internationella utvecklingstendenserna och forskningen kring utbildningen och dess betydelse för samhällsutvecklingen. Kapitel 4 ägnas åt dessa frågor som på senare tid rönt allt större uppmärksamhet både internationellt och i Sverige.

Kapitlen 5 och 6 beskriver läget för vuxenutbildningen före Kunskapslyftet. Utbildningsanordnarna och deras inriktning beskrivs i kapitel 5 medan kapitel 6 ägnas åt regelverk, organisation och pedagogik i den samhällsstödda vuxenutbildningen.

I kapitel 7 finns en presentation av Kunskapslyftet när det gäller statsbidrag, nivå och fördelning, samt förändring i antal studieplatser. I kapitel 8 beskrivs alternativa finansieringskällor för vuxna som befinner sig i studier. Dessa beskrivningar är också av stor betydelse för att få ett perspektiv på vilka förutsättningar som råder för förnyelse och effekter till följd av Kunskapslyftet. Mot denna bakgrund handlar sedan kapitlen 9, 10 och 11 om de utvecklingstendenser man nu tycker sig skönja inom vuxenutbildningen. Kapitel 9 är inriktat på målgrupperna och kapitel 10 på nya organisationsformer och samspillet mellan individernas intresse för utbildning och arbetsmarknadens behov av kompetens. I kapitel 11 diskuteras vad som händer på det pedagogiska området – förändringar i arbetssätt och arbetsformer. En viktig utgångspunkt för dessa kapitel är de tio kommunbesök kommittén genomfört under hösten och vintern 1997/1998 i syfte att på plats kunna följa upp Kunskapslyftet under dess introduktionsfas, få en djupare inblick i de utvecklingsprocesser som verkar ha kommit igång och diskutera uppföljnings- och utvärderingsfrågor med kommunerna. De kommuner som besökts är Malmö, Umeå, Eskilstuna, Sundsvall, Nässjö, Mellerud, Ljusdal, Jokkmokk, Norrköping och Halmstad. Till detta kommer naturligtvis all den information kommittén insamlat i andra kontakter med kommuner, studieförbund, folkhögskolor och via myndigheter som Delegationen för kunskapslyftet, Skolverket, Folkbildningsrådet, Arbetsmarknadsverket och SCB.

Kapitel 12 har reserverats för de nationella utvärderingarna av Kunskapslyftet. Till största delen blir kapitlet en beskrivning av uppläggning och tidsplaner för de fristående nationella utvärderingarna som kommittén initierat. Vissa preliminära resultat kan dock redovisas redan nu. Det gäller kommunernas kostnader för Kunskapslyftet under hösten 1997.

Avslutningsvis görs i kapitel 13 en summering av de hittillsvarande erfarenheterna av utvecklingstendenserna inom vuxenutbildningen och en återkoppling till kommitténs inledande frågeställningar. Vilka förutsättningar har vuxenutbildningen till följd av Kunskapslyftet att utvecklas på ett sätt som enligt kommitténs bedömningar gynnar den långsiktiga förnyelsen av det livslånga lärandet i Sverige. Denna diskussion måste av naturliga skäl bli tentativ på väsentliga punkter. Kommittén kommer att gå vidare med utvärdering-

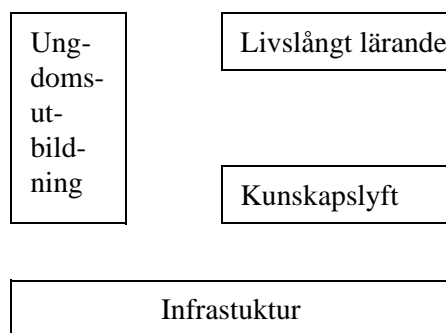
en av Kunskapslyftet och dessutom samla in och bearbeta ytterligare material från andra former av vuxenutbildning för att kunna komma till slutmålet – ett brett perspektiv på vad som bör göras för att åstadkomma en smidig övergång till ett effektivt och självförnyande system för kunskapslyft och livslångt lärande. En presentation av planerade insatser på dessa områden avslutar betänkandet.

3 Mål för kunskapslyft och livslångt lärande

3.1 Kunskapslyftskommitténs mål

I sitt första betänkande *En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande* (SOU 1996:27) diskuterade Kunskapslyftskommittén mål för vuxnas deltagande i vuxenutbildning och livslångt lärande i relation till de fyra dimensionerna i figur 3.1.

Figur 3.1 Kunskapslyft och livslångt lärande



I figuren står *ungdomsutbildning* för utbildning i grund- och gymnasieskolan och den högskoleutbildning som genomförs i omedelbar anslutning till gymnasieskolan. I ungdomsutbildningen läggs grunden för det livslånga lärandet.

Livslångt lärande innefattar både formell utbildning och informellt lärande. Utbildning och lärande kan äga rum i många olika sammanhang såväl i vardagen som i arbetet.

Med *kunskapslyft* avsåg kommittén förstärkta utbildningsmöjligheter för de vuxna som har kortast formell utbildning. Det finns grupper som riskerar att marginaliseras och slås ut från arbetsmarknaden därför att de inte har de förutsättningar som krävs för att delta i det livslånga lärandet. Det är för dem som vuxenutbildningen måste förstärkas och ett kunskapslyft komma till.

Infrastrukturen ger förutsättningarna för individerna att välja utbildning och utbildningsanordnarna att få studerande. Till grundvillkoren för utbildningsaktiviteter och lärande hör information och

vägledning, forskning och utveckling samt system för finansiering av kurskostnader och de studerandes livsuppehälle.

Kommittén ansåg att utbildningsförutsättningarna måste förstärkas inom vart och ett av de ovan angivna fyra områdena. Ungdomsutbildning, kunskapslyft, livslångt lärande och infrastruktur måste ses i ett helhetsperspektiv och mål formuleras för en sammanhängande strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. Kunskapslyftskommitténs resonemang kan sammanfattas på följande sätt.

1. Ungdomsutbildning

Kommittén underströk att ungdomsutbildningen vare sig den i det individuella fallet avslutas i gymnasieskolan, i högskolan eller i undantagsfall i grundskolan måste ge eleverna en rejäl grund att stå på för det livslånga lärandet som individ, medborgare och yrkesarbetande.

Staten och kommunerna har huvudansvaret för ungdomsutbildningen tillsammans med eleverna och deras familjer.

Ungdomsutbildningen ska allt från förskolan och grundskolan och vidare i gymnasieskolan och högskolan lägga en grund för det livslånga lärandet, en grund som med tiden, för allt fler, blir allt mer kvalificerad.

Ungdomsutbildningen ska öppna möjligheter för vidare studier och personlig utveckling i såväl medborgar- som yrkesrollen. Den ska rymma både kunskap och kreativitet och förmåga att ta till sig nya kunskaper och hantera förändringar. Vare sig individerna lämnar ungdomsutbildningen och går över till arbetsmarknaden från gymnasieskolan eller högskolan (eller i undantagsfall från grundskolan) ska de ha goda möjligheter att lära vidare.

Givetvis är varken grund-, gymnasie- eller högskolan fulländade. Att fortfarande vissa ungdomar lämnar grundskolan utan fullständig grundskolekompetens är ett misslyckande för skolan och helt oacceptabelt. Också i gymnasieskolan finns problem med elever som avbryter sina studier i förtid och/eller lämnar den med underbetyg. Det var enligt kommitténs mening av yttersta vikt att reformeringen av gymnasieskolan fortsätter och korrigerande åtgärder sätts in om intentionerna beträffande en god utbildning för alla elever inte förverkligas. Problemen i gymnasieskolan beror inte nödvändigtvis på individen utan kan vara ett tecken på felaktigheter i utbildningsplaneringen. För många elever kan exempelvis en bättre samverkan lärare emellan och med arbetslivet vara en förutsättning för att man ska få till stånd en behovsanpassad allmän utbildning och grundlägg-

gande yrkesutbildning.

På högskolan handlar det om att organisatoriskt och pedagogiskt vidareutveckla både de grundläggande utbildningarna och spetsutbildningarna.

Ett gemensamt intresse för såväl grund-, gymnasie- som högskola är att förbättra kvaliteten i utbildningen särskilt vad gäller dimensioner som självförtroende, social kompetens, problemlösning och kreativitet.

2. *Kunskapslyft för vuxna*

Ett kunskapslyft behövdes enligt kommitténs mening för de grupper som nu och i framtiden kommer att sakna de förutsättningar som krävs för att delta i det livslånga lärandet. De ska erbjudas utbildning på grundskole- och gymnasienivå.

Staten och kommunerna ska ha ett delat ansvar för detta kunskapslyft i samverkan med de enskilda individerna.

I dagsläget finns grupper som riskerar att marginaliseras om de inte får förutsättningar att delta i det livslånga lärandet. Ur arbetsmarknadsperspektiv handlar det dels om grupper som aldrig kommit in på arbetsmarknaden eller som håller på att söka sig ut på arbetsmarknaden, dels om grupper som befinner sig på arbetsmarknaden men vars läge skulle bli prekärt om något skulle hända med deras nuvarande jobb. De olika gruppernas kunskapsbehov ser olika ut. Vad kunskapslyftet skulle handla om var att utöver grundskolekompetens ge tillgång till de gymnasiala kurser eller motsvarande som individen behöver för att bli anställningsbar och delaktig i samhällsutvecklingen, direkt eller via ytterligare utbildning.

Grundskolekompetens är redan i dagens samhälle en passerad gräns när det gäller den kunskapsmässiga miniminivå som krävs i både vardagliga och andra sammanhang. I takt med att samhället förändras har kunskaper på gymnasienivå blivit näst intill oundgängliga. Det handlar å ena sidan om de krav på ämneskunskaper som ställs för att kunna studera vidare och å andra sidan om den kompetens som behövs för att kunna gå vidare i det livslånga lärandet ute i samhället. I det första fallet måste gymnasienivån ses i ljuset av både personliga förutsättningar och de behörighetsregler som gäller för olika typer av vidareutbildning. I det andra fallet gäller det inte främst formell kompetens utan reell kompetens – ämneskunskaper, social och kommunikativ förmåga, kreativ kompetens liksom förmåga att lära nytt – för att kunna hantera förändringar i arbetsliv och vardag.

Bland individer med enbart folkskola eller grundskola finns vissa grupper som är särskilt utsatta. Det gäller bl.a. långtidsarbetslösa, so-

cialbidragstagare, funktionshindrade, invandrare och äldre. Till riskgrupperna hör även ungdomar, som lämnat skolan med ofullständig grundskole- eller gymnasieutbildning, medelålders som har en föråldrad yrkesutbildning, kvinnor i vissa vård- och kontorsyrken, individer med läs- och skrivsvårigheter och utförsäkrade från arbetslöshetskassan.

Med ökande utbildningssatsningar kommer riskgrupperna att minska även om det kommer att ta sin tid. Vissa ungdomar kommer även framdeles att lämna skolan med en otillfredsställande kunskapsbas. Likaså får man anta att en del nyanlända invandrarna även fortsättningsvis kommer att ha kort utbildning. Olika grupper med svag eller endast sporadisk anknytning till arbetsmarknaden kan också i framtiden hamna vid sidan om det livslånga lärandet i arbetslivet – exempelvis deltids- och projektanställda, långvarigt sjuka och arbetslösa.

3. *Livslångt lärande*

Enligt kommitténs mening måste alla få möjlighet att delta i det livslånga lärandet. Det livslånga lärandet i arbetslivet är ett gemensamt intresse för de enskilda individerna och arbetsmarknadens parter. Samhällets uppgift är att svara för infrastruktur och samordning. Samverkan mellan arbetsmarknadens parter och staten/kommunerna är nödvändig för att få till stånd ökade satsningar på utbildning i arbetslivet.

Staten och kommunerna skulle genom ett kunskapslyft stå för skydds nätet som genom att öppna nya möjligheter kompletterar det livslånga lärandet i arbetsliv och vardag, för såväl personlig utveckling som yrkes- och medborgarrollen.

Den allt snabbare kunskaps- och teknikutvecklingen gör att individerna för att kunna förbli delaktiga i samhälls- och arbetslivet ständigt måste skaffa sig nya kunskaper och färdigheter. Kunskapsinhämtningen kan ske på många olika sätt. Informellt lärande på arbetsplatsen, i vardagslivet och föreningslivet är viktiga kunskapskällor för många vuxna. I andra sammanhang kan kunskapsbehovet vara sådant att det bäst tillfredsställs genom formellt arrangerad utbildning hos professionella utbildningsanordnare.

I det svenska samhället finns redan i dagsläget mycket av kompetensutveckling i form av bl.a. fort- och vidareutbildning för vuxna vilken tillfredsställer viktiga kunskapsbehov såväl inom arbets- och samhällslivet som för personlig utveckling.

Kommitténs uppfattning var att individernas kompetensutveckling i arbetslivet bör förstärkas och effektiviseras. Det handlar både

om breddutbildning och spetsutbildning, både om utbildning i direkt anslutning till givna arbetsuppgifter och om mer generell utbildning med större tillämpningsområde.

Kommittén ansåg att den väg man i första hand bör pröva för att åstadkomma ett tillfredsställande livslångt lärande i arbetslivet är frivilliga överenskommelser mellan parterna på arbetsmarknaden om att tillgodose utbildningsbehov både av generell och mer specifik karaktär, såväl individanknutna som mer företagsanknutna utbildningsbehov. Samhällets uppgift blir då att svara för infrastruktur och samordning – att stötta de olika aktörernas initiativ när det gäller det livslånga lärandet och genom kunskapslyft stå för nya möjligheter, ett skyddsnet och en språngbräda för de grupper som av olika skäl riskerar att hamna vid sidan av.

Det är också viktigt att finna nya former för trepartssamverkan mellan stat, fackliga organisationer och arbetsgivare för att få till stånd ökade satsningar på utbildning i arbetslivet och anpassa dem till det informella lärandet på arbetsplatserna och genom statliga initiativ stimulera lärandet i arbetslivet. Det handlar dock inte bara om kvantitet utan kvalitet och effektivitet i utbildningssatsningarna är minst lika viktiga. Den offentliga utbildningen borde vidare enligt kommitténs mening på ett helt annat sätt än tidigare mobilisera individerna – deras engagemang och ansvar – och involvera arbetsmarknadens parter.

4. *Infrastruktur*

Till infrastrukturen hör:

- * information, rådgivning, uppsökande verksamhet och individuella studieplaner
- * system för validering av kunskaper och kompetens oberoende av var de erhållits
- * tillgång till ett brett utbildningsutbud av god kvalitet
- * uppföljning, utvärdering och forskning för utbildningssystemets långsiktiga vidareutveckling
- * ett sammanhängande finansieringssystem.

I statens och kommunernas uppgifter ingår som kommittén bedömde det att garantera en god infrastruktur.

Om kunskapslyft och det livslånga lärandet ska bli en realitet måste vuxenutbildningen svara mot individuella behov och anpassas efter individuella förutsättningar. Inte minst ur motivationssynpunkt är

det viktigt att individen är delaktig i planeringen av sin egen utbildning och får stöd att ta ansvar för den egna studieplaneringen. En dialog kring den egna utbildningsprofilen, tänkbara utvecklingsmöjligheter och alternativa utbildningsanordnare är en viktig service som kommunerna bör tillhandahålla kommuninnevånarna under livets olika skeden.

En individuell studieplan bör också vara ett krav för att få delta i ett kunskapslyft.

Att uppmuntra och motivera till vuxenstudier genom olika informations- och orienteringsaktiviteter är också en förutsättning för att ett kunskapslyft ska få ett brett genomslag. Andra förutsättningar är ett smidigt samarbete mellan statliga och kommunala organ. Det gäller bl. a. samarbete mellan olika kommunala organ och arbetsförmedlingen, arbetsmarknadsinstitutet och försäkringskassan. Regional och interkommunal samverkan behövs också om utbildningsresurserna ska kunna användas på ett effektivt sätt för att motsvara individernas efterfrågan på utbildning.

Till den del som kommunerna står för planering och utläggning av utbildningsutbudet bör de fritt kunna handla upp utbildning från olika utbildningsanordnare. Samtidigt bör individens rätt att välja mellan olika utbildningsanordnare lyftas fram.

En annan infrastrukturfråga som måste ha en stark förankring på lokal nivå var enligt kommitténs bedömning uppföljning, utvärdering och kvalitetskontroll i kunskapslyft och livslångt lärande.

Sammanfattningsvis kan man säga att syftet med den övergripande strategin för kunskapslyft och livslångt lärande var att Sverige ska utvecklas till ett kunskapsamhälle där alla får reella möjligheter att delta i kunskapsutvecklingen. Sammantaget ska statens och kommunernas insatser garantera rättvisan i systemet och se till att det blir en välavvägd och sammanhängande helhet. Ekonomisk tillväxt och effektivitet befrämjas bäst om de går hand i hand med en rättvis och demokratisk utveckling. Enligt kommitténs mening borde livslångt lärande och kunskapslyft kunna leda till en effektivisering och växande volym när det gäller utbildningsaktiviteter samtidigt som de fördelningspolitiska inslagen får en tydligare profil. Mot denna bakgrund ansåg kommittén att man borde

dels formulera mer heltäckande mål än hittills när det gäller utbildning av vuxna

dels vidga medborgarnas rätt till vuxenutbildning

dels förstärka den nödvändiga infrastrukturen för utbildning av vuxna.

Kommitténs mer specifika mål för kunskapslyft och infrastruktur

För områdena kunskapslyft och infrastruktur preciserade sig kommittén på följande sätt.

Rätt till kunskapslyft

Kommittén ansåg att det är nödvändigt att individernas rätt till vuxenutbildning utsträcks till att inte bara omfatta utbildning på grundskolenivå utan även på gymnasienivå.

Kommittén föreslog att man definierar de vuxnas rätt till utbildning på gymnasienivå utifrån ett krav på en individuell studieplan och en rättighet att inom planens ram tillägna sig kunskaper via kurser i gymnasieskolans kärnämnen och karaktärsämnen eller motsvarande där en tänkbar nivå skulle kunna vara utbildning motsvarande fyra terminer/1 500 gymnasiepoäng.

I detta kvantitativa mått ingår självfallet ämnesövergripande kunskaper och kvalitativa egenskaper som självtillit, social kompetens, problemlösningsförmåga, kreativitet, förmåga att lära nytt, inhämta och värdera information, omställningsförmåga, flexibilitet och ett kritiskt och reflekterande förhållningssätt.

Möjligheterna till den garanterade vuxenutbildningen på gymnasial nivå ska vara likvärdiga över hela landet.

Målgrupper för kunskapslyft

De grupper ska erbjudas utbildning i kunskapslyft som i dagsläget saknar grundskola och den angivna gymnasienivån. Utbildningen ska genomföras inom ramen för en individuell studieplan. Detsamma gäller de grupper som i framtiden kan komma att adderas till nuvarande grupper med brister i grundläggande utbildning exempelvis nyanlända invandrare, ungdomar som lämnar skolan utan den nödvändiga basutbildningen, grupper utan eller med svag anknytning till arbetsmarknaden.

Speciella hänsyn kan behöva tas när kommitténs allmänna mål ska omsättas i praktiken och anpassas exempelvis till grupper som utvecklingsstörda och andra funktionshindrade.

Prioritering för kunskapslyft

All utbildning som kommittén föreslog för kunskapslyft är av överbryggande karaktär och bör ha hög prioritet. Kommittén ansåg att man inom utbildning för kunskapslyft vid behov skulle kunna göra följande rangordning

1. Utbildning på grundskolenivå.
2. Utbildning på gymnasienivå som syftar till att stärka individernas

delaktighet i samhället och ställning på arbetsmarknaden och därigenom minska risken för utslagning.

3. Övrig utbildning på gymnasienivå för vidare studier och arbete.

Infrastruktur

Möjligheterna att lyckas med utbildning för kunskapslyft beror på samspelet mellan olika aktörer – individerna, utbildningsplanerarna och utbildningsanordnarna.

Individens motivation och lust att studera beror bl.a. på hur starkt behovet av utbildning är och tidigare erfarenheter av lärande i skolan, vardagslivet och arbetslivet. Individens behov ska vara utgångspunkten för den individuella studieplanen.

En viktig aspekt för att skapa motivation är utåtriktad information, orienteringsaktiviteter och erbjudanden om pröva-på-kurser för att nå ut till de aktuella individerna. Dåliga erfarenheter från skoltiden och rutinartade arbetsuppgifter kan resultera i vad som kallats inlärđ hjälplöshet, något det kan vara svårt att ta sig ur av egen kraft. Till detta kommer de studiesociala frågorna.

För utbildningsanordnarna gäller det att anpassa arbetsorganisation och pedagogik till de studerandes behov och den tekniska och samhälleliga utvecklingen. Precis som för annan verksamhet måste arbetsorganisation och kompetensutveckling gå hand i hand även i skolan och i vuxenutbildningen.

Individens behov av kunskapslyft måste stå i centrum, liksom behov av utbildning för att kvalificera sig för arbetsmarknaden och för att kunna hantera de utmaningar i övrigt som ett föränderligt samhälle medför. Ett efterfrågestyrt system bör eftersträvas med ett brett utbud av allmän utbildning, yrkesutbildning och folkbildning som svarar mot individuella behov.

Det är också viktigt att få till stånd en utbyggnad av möjligheterna att få kunskaper och kompetens värderad och dokumenterad oberoende av var kunskapen inhämtats. Till att börja med gäller det validering i relation till existerande betyg, omdömen och utbildningsbevis. I ett längre perspektiv skulle det enligt kommitténs mening kunna bli aktuellt med validering av ett vidare spektrum av arbetslivskompetens.

3.2 Regeringens mål för projektet Kunskapslyftet

Redan innan Kunskapslyftskommittén lade sitt första betänkande om målen för kunskapslyft och livslångt lärande i februari 1996, hade regeringen beslutat sig för att genomföra en bred satsning på utbildning och kompetensutveckling. I den så kallade tillväxtpropositionen hösten 1995 angavs att de konjunkturellt motiverade utbildningssatsningarna som då pågick skulle ersättas av en permanent utbildningssatsning på sikt (Prop. 1995/96:25). Omfattningen av satsningen tydliggjordes i den ekonomiska vårpropositionen 1996 (Prop. 1995/96:150).

Kunskapslyftskommitténs delbetänkande och de remissmöten där detta behandlades utgjorde sedan en del av bakgrunden till regeringens bedömning av hur den särskilda satsningen skulle utformas. I juni 1996 preciserade regeringen sina avsikter när det gäller Kunskapslyftet i den så kallade sysselsättningspropositionen, och i samband med denna fattade riksdagen också beslut om att genomföra satsningen (Prop. 1995/96:222, bet. 1995/96:FiU15, rskr. 1995/96:307). Senare lades närmare förslag kring det studiestöd som förknippas med Kunskapslyftet och förslag om en utökning av antalet platser (Prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:FiU11, rskr. 1996/97:101 respektive Prop. 1996/97:150, bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284).

När Kunskapslyftet startade den 1 juli 1997 fanns 110 000 nya utbildningsplatser för i första hand arbetslösa vuxna att tillgå. Av dessa utbildningsplatser var drygt 5 000 platser på eftergymnasial nivå inom så kallad Kvalificerad yrkesutbildning (KY). Vidare tilldelades folkhögskolorna 10 000 platser för utbildning på grundläggande och gymnasial nivå. Resterande platser tilldelades landets kommuner, med fördelningen cirka 90 000 platser gymnasial nivå och 5 000 platser på grundskolenivå. Kommunerna uppmuntrades att inte arrangera all utbildning på gymnasial nivå i egen regi, utan att också upphandla utbildning från folkbildningens aktörer och andra utbildningsanordnare. Kommunerna fick samtidigt tydliga signaler om att den utbildning de ansvarar för inom Kunskapslyftet ska präglas av nytänkande och flexibilitet samt anpassas till de studerandes intressen och behov.

Kunskapslyftet kommer att pågå i fem år. De närmaste åren kommer antalet extra utbildningsplatser att utökas för att år 2000 uppgå till 140 000 platser. Till Kunskapslyftet är knutet en ny studiefinansieringsform, Särskilt utbildningsbidrag. Med Särskilt utbildningsbidrag kan lågutbildade arbetslösa, och till viss del även lågutbildade anställda, studera på grundläggande eller gymnasial nivå med ett bi-

drag som motsvarar individens arbetslöshetsersättning.

Regeringens mål med Kunskapslyftet är flera. På det makroekonomiska planet är syftet att sänka arbetslösheten och att öka tillväxten på ett sätt som är fördelningspolitiskt gynnsamt. Samtidigt ska Kunskapslyftet, som innehåller ett stort inslag av nytänkande, stimulera det befintliga vuxenutbildningssystemet till förändring. Dessa båda huvudmål utvecklas i avsnitten nedan.

3.2.1 Ökad sysselsättning, tillväxt och fördelningspolitiska mål

Regeringen har som mål att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000. Som ett led i denna strävan genomförs bland annat två stora utbildningsåtgärder. Högskolan byggs ut med 63 000 platser till år 2000 samtidigt som Kunskapslyftet kommer att utöka vuxenutbildningen med 140 000 platser samma år. Just Kunskapslyftssatsningen har en mycket tydlig fördelningspolitisk profil. De som hittills har fått minst av samhällets utbildningsresurser ska nu få mest. I Kunskapslyftet prioriteras genomgående rekrytering av personer som har lägst utbildning och en besvärlig arbetsmarknadssituation. Regeringen vill därmed förhindra att dessa personer permanent slås ut från arbetsmarknaden och ge dem möjlighet till ett rikare liv med bättre självförtroende och större möjligheter att påverka sin livssituation (Prop. 1995/96:207, Prop. 1995/96:222 och Prop. 1996/97:150).

Regeringen har dessutom avsikten att Kunskapslyftet ska utgöra en chans för människor att genomföra en omställningsutbildning som ger dem förutsättningar att söka sig till en bransch som är på uppåtstående. Detta ska bidra till förnyelse och omställning i arbetslivet och bryta könsmässiga snedfördelningar på arbetsmarknaden (Prop. 1995/96:222 och Prop. 1996/97:1). Genom att föra över arbetskraft till yrkeskategorier där efterfrågan på arbetskraft är stor kan man samtidigt motverka tendenser till ökad lönespridning (Prop. 1995/96:207).

Det är en internationell trend att människor med låg utbildning får det allt svårare på arbetsmarknaden i takt med att enkla arbeten försvinner. Den svenska regeringen vill inte acceptera en utveckling där de lågutbildade förblir utan arbete och vill inte heller sänka arbetslösheten genom låga löner. I stället ska de lågutbildades kunskaper och därmed produktivitet öka, så att individerna blir anställningsbara till rimliga löner och trygga anställningsförhållanden (Prop. 1995/96:150 och Prop. 1995/96:207).

Regeringen anser att den statliga satsningen på vuxenutbildning

ger möjlighet att snabbt åstadkomma en ökning av kunskaperna hos en stor del av befolkningen. Motsvarande kunskapshöjning skulle ta mycket lång tid att genomföra om man endast skulle lita till kommunernas ansträngningar eftersom många av dem har en trängd ekonomi (Prop. 1995/96:222). Kunskapslyftet ska således, i kombination med andra åtgärder, relativt snabbt ge större möjlighet för den enskilde och för landet i stort att konkurrera med kompetens. Detta ska i sin tur öka sysselsättningen och tillväxten i landet.

3.2.2 Vuxenutbildningen ska utvecklas

Vid sidan av tillväxt- och sysselsättningsmålen är regeringens ambition att Kunskapslyftet ska bidra till en förnyelse av vuxenutbildningen (Prop. 1996/97:1). De Kunskapslyftsprojekt som kommunerna har ansvar för att bedriva ska huvudsakligen genomföras inom ramen för de allmänna regelverken för den kommunala vuxenutbildningen och folkhögskolorna. Regeringen eftersträvar dock en mer efterfrågestyrd vuxenutbildning där individen och individens behov står i centrum. Dessutom har regeringen som ambition att förändra vuxenutbildningen för att klara av att rekrytera och behålla nya grupper av studerande som traditionellt inte sökt sig till utbildning. Detta gör det angeläget att inom rådande regelverk verka för att utveckla både organisationsformerna för utbildning och de pedagogiska metoderna.

Regeringen tydliggjorde i sysselsättningspropositionen (Prop. 1995/96:222) några olika förhållanden som kommunerna ska eller bör beakta i de lokala Kunskapslyftsprojekten. Bland annat ska kommunerna ansvara för att den lokala arbetsmarknadens utbildnings- och kompetensbehov inventeras och att kommuninvånarnas utbildningsnivå och önskemål kartläggs. Denna information ska vara vägledande för de utbildningar som erbjuds, och den enskilde individens intresse och förutsättningar ska så långt det är möjligt styra utbildningarnas inriktning och uppläggning.

För att kunna hantera den ökade volymen och tillgodose de studerandes skiftande önskemål ska kommunerna anlita olika utbildningsanordnare. Folkbildningen bör ha en viktig roll att spela inom ramen för den satsning som kommunerna har ansvaret för att organisera, men möjlighet finns också att utnyttja andra utbildningsanordnare.

En viktig sida av mångsidigheten är att ge vuxna större möjligheter att komplettera sina yrkeskunskaper på gymnasial nivå. Regeringen har som målsättning att andelen yrkeskurser som tillhandahålls inom den kommunala vuxenutbildningen ska öka betydligt i samband med Kunskapslyftet. Dessutom bör kommunerna beakta

möjligheterna att utveckla lokala lärcentra, tillhandahålla distansutbildning samt erbjuda lärlingsutbildning och arbetsplatsförlagd utbildning för de vuxenstuderande.

Det är kommunens ansvar att informera och söka upp målgrupperna för Kunskapslyftet för att motivera till studier och alla som efterfrågar utbildning ska erbjudas individuell studievägledning. För att ytterligare motivera och hjälpa de studerande till en utbildning som passar dem finns möjlighet för kommunerna att erbjuda inledande orienteringskurser/pröva-på-kurser inom Kunskapslyftets ramar. Vidare ska kommunen se till att individuella studieplaner upprättas och kontinuerligt revideras i dialog mellan skolan och individerna. För dem som är arbetslösa bör kommunerna sträva efter att låta studieplanerna bli en del av de handlingsplaner som upprättas av arbetsförmedlingen.

Slutligen kan nämnas att det är kommunens ansvar att se till att den lokala utbildningssatsningen följs upp och utvärderas.

Avsikten är inte att kommunerna själva ska genomföra allt som de ansvarar för. Det är istället av största vikt att kommunerna strävar efter att etablera ett samarbete med arbetsförmedlingen och arbetsmarknadens parter. Detta är nödvändigt för att det ska vara möjligt att nå dem som prioriteras inom satsningen. (Prop. 1995/96:222)

Regeringens och riksdagens mål att utveckla vuxenutbildningen har i huvudsak förmedlats till kommunerna av Delegationen för kunskapslyftet. Delegationen har kontinuerligt fört en dialog om dessa mål med kommunerna och i sina förslag till anslagsfördelning prioriterat kommuner med tydliga ambitioner att uppnå dem.

Kunskapslyftet ska inte vara en separat satsning som i sig innehåller många nya inslag och stor flexibilitet. Meningen är istället att Kunskapslyftet ska integreras i den kommunala vuxenutbildningen så att utveckling sker inom hela den vuxenutbildning som kommunerna ansvarar för. Dessutom ska de lärdomar som på sikt kan dras från Kunskapslyftet ligga till grund för en reformering av vuxenutbildningssystemet i stort.

3.3 Utgångspunkter för den fortsatta analysen och diskussionen

I denna rapport analyseras och diskuteras utgångsläge och utvecklingstendenser inom vuxenutbildning och livslångt lärande såsom det ser sig i dagsläget. Det sker i tillägg till kommitténs tidigare kartläggningar (SOU 1996:27; SOU 1996:164; SOU 196:188; SOU 1997:120) och utgör ytterligare en etapp på vägen mot kommitténs

slutbetänkande. Av naturliga skäl domineras beskrivningarna av utvecklingen och effekterna av den femåriga satsningen på vuxenutbildning som regering och riksdag beslutat om och som numera går under beteckningen Kunskapslyftet.

Huvudsyftet med denna rapport är emellertid att lägga grunden för kommitténs övergripande slutbetänkande om förutsättningar för utbildning, lärande och kompetensutveckling för vuxna. Att därvid notera är att när Kunskapslyftskommittén ursprungligen diskuterade mål, prioriteringar och målgrupper för *kunskapslyft* var de något anorlunda definierade än regeringens och riksdagens mål och målgrupper för statsbidrag i den femåriga satsningen *Kunskapslyftet*. Kunskapslyftskommitténs målgrupper var delvis vidare än regeringens. Kommittén hade inte sin utgångspunkt i arbetslöshetsproblematiken utan diskuterade en helhetsbild med både grupper i och utanför arbetskraften som aktuella för kunskapslyft. De statsbidrag som i Kunskapslyftet går till vuxenutbildning är att se som ett komplement till kommunernas och folkbildningens ordinarie verksamhet. Totalresultatet beror på effekterna i båda systemen. Om man ändå jämför kommitténs målgrupper för kunskapslyft och målgrupperna i det statsbidragsfinansierade Kunskapslyftet kan följande skillnader noteras.

- * Kommittén diskuterade både grupper i och utanför arbetskraften som aktuella för kunskapslyft.
- * Kommittén prioriterade grundskolenivå före gymnasienivå.
- * Kommittén aktualiserade en rätt till utbildning för vuxna på gymnasienivå inom ramen för en individuell studieplan motsvarande fyra terminer/1 500 gymnasiepoäng.

I synen på nödvändiga förutsättningar för en tillfredsställande utveckling av kunskapslyft och livslångt lärande finns en stor samstämmighet mellan kommitténs utgångspunkter och de riktlinjer som gäller för Kunskapslyftet. Mycket av det som i Kunskapslyftskommitténs första delbetänkande (SOU 1996:27) återfinns under beteckningen "infrastruktur" har förts vidare i riktlinjerna för Kunskapslyftet. Exempel är betoningen av:

- information, rådgivning, uppsökande verksamhet och individuella studieplaner
- system för validering av kunskaper och kompetens oberoende av var de erhållits
- uppföljning och utvärdering.

Kommittén framhöll också att ett smidigt samarbete mellan kommunala och statliga organ var nödvändigt. Det gällde inte minst kommunala organ och arbetsförmedlingen, arbetsmarknadsinstituterna men även försäkringskassan. Vidare förespråkades regional och interkommunal samverkan för att utbildningsresurserna skulle kunna användas på ett effektivt sätt och svara mot individernas efterfrågan på utbildning. Till den del kommunerna stod för planeringen av utbildningsutbudet borde de fritt kunna upphandla kunskapslyftsutbildning från olika anordnare.

I alla dessa avseenden har kommittén naturligtvis ett stort intresse av erfarenheterna inom Kunskapslyftet och kan dra nytta av utvärderingarna av Kunskapslyftet. Kommittén är emellertid fortfarande inför sitt slutbetänkande intresserad av att studera hållbarheten och lämpligheten i sina ursprungliga och mer övergripande målformuleringar för kunskapslyft och livslångt lärande. Här måste man således göra en boskillnad mellan utvärderingarna av Kunskapslyftet, som naturligtvis måste göras mot de mål som gäller för Kunskapslyftet, och den typ av reflexioner som kommittén avslutar detta betänkande med och som baserar sig på kommitténs helhetsperspektiv och ursprungliga målformuleringar. De senare leder till vissa förslag och åtgärder som enligt kommitténs bedömning bör vidtas snarast möjligt men också till en planering av studier som kommittén kan behöva komplettera utvärderingarna av Kunskapslyftet med. Syftet med dessa studier skulle vara att belysa effekterna av olika typer av måluppsättningar för de lösningsförslag som kommittén slutligen har att presentera på frågorna kring kunskapslyft och livslångt lärande. Målfomuleringarna blir naturligtvis av avgörande betydelse när kommittén kommer till fram till diskussionerna om finansiering och ansvarsfördelning för kunskapslyft och livslångt lärande.

4 Internationella utvecklingstendenser – Sveriges utgångsläge

I kommitténs första delbetänkande, SOU 1996:27, *En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande*, fanns en bakgrundsteckning av de globala utvecklingstendenserna och Sveriges utgångsläge vad avser såväl samhällsutveckling och näringsliv som befolkningens utbildning och kompetens. I SOU 1996:164, *Livslångt lärande i arbetslivet – steg på vägen mot ett kunskapssamhälle* diskuterades svenska och internationella forskningsresultat beträffande produktivitetseffekter av utbildning och lärande i arbetslivet.

Intresset för denna typ av frågor har under senare tid varit mycket stort både i Sverige och utomlands varför det finns anledning att uppdatera och något utvidga fakta-redovisningen på dessa områden. En dylik redovisning kan bli en viktig utgångspunkt och inspirationskälla för kommitténs fortsatta reflexioner kring uppläggningspolitiken beträffande kunskapslyft och livslångt lärande i Sverige. Den globala utvecklingen påverkar Sverige i lika hög grad som andra länder och vi har ett intresse av att följa hur andra länder anpassar sig och hur vi själva ligger till i den internationella konkurrensen.

Inledningsvis diskuteras strukturella utvecklingstendenser i arbetslivet i ett globalt perspektiv och relaterat till utbildningens betydelse och omfattning i olika länder. Några svenska prognoser beträffande framtida strukturutveckling och utbildningsbehov berörs också. En huvudfrågan i detta sammanhang är vilken utbildning och kompetens som kan behövas i Sverige i framtiden.

Presentationen av de strukturella utvecklingstendenserna kompletteras i avsnitt 4.2 med en redovisning av internationella och svenska studier beträffande effekter av utbildning och lönsamheten i utbildningssatsningar. Hur ser incitamenten att investera i utbildning ut för olika aktörer – för individer, arbetsgivare och samhället totalt sett? Resultat av den typen kan också ge underlag för diskussioner om finansiering och ansvarsfördelning när det gäller satsningar på utbildning och kompetensutveckling.

4.1 Global bakgrund – utbildning, lärande och strukturutveckling i OECD-länderna och i Sverige

4.1.1 Globala utvecklingstendenser och strukturförändringar i arbetslivet

Att utvecklingen tycks gå mot en ökad betydelse för utbildning och livslångt lärande råder det knappast något tvivel om. Till drivkrafterna hör kunskapsstillväxt, teknisk utveckling och ökad konkurrens i en värld där avstånden krymper. I allmänhet beskrivs också denna utveckling mot ett kunskapsamhälle i tämligen ljusa färger. Fler länder, regioner och individer skulle kunna bli delaktiga i produktivitetstillväxten. Kunskap är ingen uttömlig naturtillgång (jfr. t.ex. EG-kommissionen, 1997).

Även om det skapas förutsättningar för ekonomisk utveckling och ökat välbefinnande i alla länder måste naturligtvis utmaningarna antas för att de i ett givet land ska ge positiva resultat inte bara i ekonomiska utan även i sociala, kulturella och demokratiska dimensioner och för att negativa konsekvenser ska kunna bemästras.

Livslångt lärande för fred, frihet och samhällsutveckling

Delors-kommissionens rapport år 1996 till UNESCO *Learning: The Treasure Within* ser utbildning som ett viktigt insatsområde inte bara för att utveckla samhället ekonomiskt och politiskt utan också för att förverkliga ideal som fred, frihet och social rättvisa.

Den inriktningen återfinns också i den svenska utbildningspolitiken som syftar till en utveckling av människor som hela människor, till bildning, kulturell förståelse och socialt ansvar. En bred humanistisk utbildningsansats förespråkas även för ökad ekonomisk utveckling av organisationer som OECD, EU och UNESCO. För moderna samhällen finns inte något alternativ till omfattande satsningar på utbildning. Det är inte frågan om utbildning lönar sig eller inte utan om hur mycket mer utbildning man ska satsa på och vilken typ av utbildning (NOU 1997:25).

Slutdokumentet från UNESCO:s världskonferens om vuxenutbildning i Hamburg 1997 återspeglar också detta breda humanistiska perspektiv. Till de viktigare punkterna i den deklaration som antogs vid konferensen hör sammanfattningsvis följande:

- Endast ett samhälle som bygger på delaktighet och respekt för de mänskliga rättigheterna leder till en hållbar och rättvis utveckling.

- Vuxenutbildning är mer än en rättighet; vuxenutbildning är nyckeln till det tjugonde århundradet. Vuxenutbildning är både en konsekvens av ett aktivt medborgarskap och en förutsättning för full delaktighet i samhället.
- Vuxenutbildning är ett kraftfullt verktyg för att skapa en ekologiskt hållbar utveckling, för att främja demokrati, rättvisa och jämställdhet samt en rationell, social och ekonomisk utveckling, en värld där konflikter och våld ersätts med dialog och en fredsälskande rättvisekultur.
- Staten förblir den huvudsakliga aktören då det gäller att förverkliga rätten till utbildning för alla, särskilt för de mest sårbara grupperna i samhället.
- Statens roll är inte bara att vara en utbildningsanordnare utan att allt mer stå för vägledning, finansiering och övervakning av vuxenutbildningen.
- Regeringarna och arbetsmarknadens parter måste vidta de åtgärder som krävs för att individerna ska kunna förverkliga sina mål, få sina utbildningsbehov tillgodosedda och få tillgång till utbildning och livslångt lärande.
- Arbetsgivare, fackföreningar och andra offentliga och icke offentliga organisationer måste engagera sig och ta sitt ansvar för att gemensamt skapa möjligheter till livslångt lärande inklusive validering av kunskap och kompetens (UNESCO, 1997).

Att hantera den omställning, som en övergång till livslångt lärande för alla innebär, ställer stora krav på både nationella och internationella aktörer, både offentliga och privata, såväl i utvecklade länder som i utvecklingsländer.

Teknisk utveckling och kundanpassning kräver mer utbildning

Den tekniska utvecklingen går snabbt inom alla områden. Allt fler arbeten kräver att de anställda ska klara av att lära nytt och snabbt kunna hantera ny teknik. De enkla, monotona arbetena försvinner och ersätts med arbeten som kräver initiativförmåga och utbildning. Samtidigt faller efterfrågan på utbildad arbetskraft i förhållande till efterfrågan på utbildad arbetskraft. De flesta studier har hittills kommit fram till att den tekniska utvecklingen är en av de viktigaste orsakerna till att de lågutbildade i många länder får det allt svårare på arbetsmarknaden. De lågutbildades problem i industriländerna beror mindre på ökad konkurrens om enklare arbeten från låglöneländer än på teknisk utveckling. Även om den tekniska utvecklingen är den

huvudsakliga drivfjädern går dock teknisk utveckling och ökad konkurrens från låglöneländer hand i hand. Ny informationsteknologi är en viktig förklaring till att företag lägger produktionen i låglöneländer alternativt tar in underleverantörer därifrån (Feenstra, 1997; Hansson, 1995; Jacobsson, 1998; Nickell, 1996a).

Ökade krav på kvalitet, kundanpassning och professionalitet är andra faktorer som bidrar till att kompetenskraven drivs upp (NOU 1997:25). Det är de kunskapsintensiva, högteknologiska företagen som växer snabbt i världen och inom OECD-området, inte de lågteknologiska. Efterfrågan på högutbildad arbetskraft ökar i OECD-länderna, inte efterfrågan på lågutbildad arbetskraft.

Ny arbetsorganisation – flexiblare arbetsmarknad

Till förändringarna i arbetslivet hör decentralisering, plattare och mer flexibla arbetsorganisationer som ger större utrymme för arbetstagarnas kreativitet och därmed höjer produktiviteten. I den mån dylika förändringar införs kan de vara till godo både för samhällsekonomin, arbetsgivare och anställda. Vissa aspekter av de organisatoriska förändringarna inger dock farhågor. De kan leda till ökad polarisering på arbetsmarknaden och minskad trygghet i arbetslivet (Kanadas regering & OECD, 1997).

Andelen arbetande med mindre fast anknytning till arbetsmarknaden (deltidsarbetande, temporärt anställda etc.) har ökat kraftigt i många länder (OECD, 1997d). Dessutom ligger arbetslösheten på en hög nivå i de flesta OECD-länder och antalet förtidspensionärer är stort.

Kraven ökar även på dem som är fast anställda i högproduktiva företag. Företagen lever i en tuff konkurrenssituation. De behöver en flexibel arbetsstyrka som lätt kan anpassa sig till nya arbetsuppgifter och variera antalet arbetade timmar med konjunktur och ordergång. Det traditionella arbetslivet är på väg att försvinna. En person kan numera inte räkna med att ha en likadan fast heltidsanställning hos en och samma arbetsgivare under en stor del av sitt yrkesliv. På den moderna arbetsmarknaden får människorna istället räkna med att byta arbetsuppgifter ofta och att byta arbetsgivare emellanåt.

I Europa tycks dock utvecklingen mot mer högproduktiva och flexibla företag gå långsammare än i USA. Enligt en uppskattning skulle andelen företag med ”modern” arbetsorganisation ligga på ca 40 procent i USA (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 1996) medan den i Europa ligger på ca 10 procent (Krieger, 1997). Enligt samma källa är andelen drygt 30 procent i Sverige medan den i exempelvis Tyskland ligger

under 10 procent. Förklaringen till den långsamma utvecklingen i Europa skulle snarare vara att söka hos företagsledningarna än hos facken.

Eftersom arbetsorganisationen i Sverige förefaller vara tämligen välutvecklad skulle Sveriges problem när det gäller sysselsättning och ekonomisk tillväxt snarare förklaras av det faktum att vi har en för liten kunskapsintensiv tillväxtsektor. Nedbrutet på kunskapsintensiva och övriga sektorer visar det sig att Sverige, liksom övriga OECD-länder, har haft en god utveckling i de kunskapsintensiva sektorerna under 1980- och 1990-talet. Där har både produktiviteten och sysselsättningen mätt i arbetade timmar ökat. I övriga sektorer har vi i Sverige visserligen haft en produktivitetsökning men antalet arbetade timmar har minskat (Löf, 1997). Enligt NUTEK (1997) var det under perioden 1987–1994 endast i vissa kunskapsintensiva tjänstesektorer som antalet sysselsatta ökade. I alla sektorer – kunskapsintensiva, kapitalintensiva och arbetsintensiva såväl industri- som tjänstesektorer – var dock tendensen densamma, antalet lågutbildade minskade och antalet högutbildade ökade.

Behov av nya trygghetssystem

Om individerna får en allt mer otrygg tillvaro med perioder i arbete och perioder utan arbete, eller med mindre arbete än önskat, kan nya trygghetssystem behöva utvecklas (Dencik, 1997). De traditionella sociala skyddsneten utsätts i dagsläget för allt större påfrestningar. Det blir successivt svårare att hålla alla dem som inte är i arbete på en rimlig levnadsnivå när antalet pensionärer och arbetslösa ökar. I OECD-rapporten (OECD, 1997d) argumenterar författarna Carnoy och Castells för att det är dags att anpassa social-, arbetsmarknads- och utbildningspolitiken till OECD-ländernas förändrade arbetsmarknader.

Statsmakterna bör försöka hjälpa människor att fungera på den nya sortens arbetsmarknad. Människorna behöver tillgång till kontinuerlig utbildning för att kunna leva upp till arbetsmarknadens krav. Kunskaper behöver uppdateras och fyllas på med jämna mellanrum och detta kommer inte alltid att ske i tillräcklig utsträckning inom företagen. Det är statsmakternas uppgift att se till att alla vuxna människor ges möjlighet till fortbildning eller omskolning i vuxen ålder på rimliga ekonomiska villkor. Det är särskilt angeläget att nå de svagaste grupperna, eftersom de i det nya informationssamhället annars hamnar på efterkälken i högre utsträckning än tidigare. Människor som är arbetslösa bör stimuleras att använda sin lediga tid till att utbilda och utveckla sig. En god basutbildning för alla är en förutsättning för att det livslånga lärandet ska bli en realitet.

I samma OECD-rapport förslås att lokala offentliga organ bör arrangera lärcentra i människors närområden, eventuellt i anknytning till redan befintliga skolor. Dessa lärcentra kan tjäna som platser för både utbildning och social samvaro för dem som saknar den sociala gemenskap som en arbetsplats kan ge. Inte bara heltids- och deltidsarbetslösa skulle vara välkomna. De skulle också kunna fungera som mötesplats för personer som arbetar hemma för att slippa pendla, eller arbetar ensamma. Det är också angeläget att stimulera framväxten av kunskapsnätverk, det vill säga samarbete mellan individer, företag, högskolor och forskningsinstitutioner.

I takt med att de nya trygghetssystemen byggs upp bör regeringarna satsa på att stödja utvecklingen av nya former av flexibla arbetsorganisationer med en näringslivskultur som stimulerar investeringar i kompetens och ger individerna möjligheter att följa med i utvecklingen på arbetsmarknaden (Kanadas regering & OECD, 1997).

När det gäller den institutionella ramen för vuxenutbildning har OECD noterat att de nationella utbildningssystemen börjar utvecklas mot större mångfald både vad gäller kursernas utformning och de personer de attraherar. Det blir allt vanligare att kurser har olika längd, ges på deltid, på distans och i samarbete mellan skolor, företag och myndigheter. OECD menar också att en förändring är på gång i synen på vem det är som ska betala för utbildningen. Nu pågår diskussioner om att låta arbetsgivare och individer stå för om inte hela, så i alla fall en större del av kostnaderna för utbildning. Tankegången är att dessa parter ska vara med och betala mer eftersom avkastningen av utbildning i hög grad kommer dem till del (OECD, 1995).

Den bild som tonar fram som möjlig att förverkliga är bilden av ett samhälle där man inte längre är "jobbcentrerad" utan "lärande-centrerad". I det samhället sker en ständig utveckling av människorna som står till arbetsmarknadens förfogande, och perioder av vidareutbildning är en naturlig del av människors liv.

Förutom de faktorer i arbetslivet som bidrar till en ökad efterfrågan på vuxenutbildning finns även andra faktorer som verkar i samma riktning:

- mer ungdomsutbildning leder normalt sett till ökad efterfrågan på vuxenutbildning
- den nya informations- och kommunikationsteknologin ökar vuxnas behov av utbildning även för fritidssysselsättningar
- ökad tid för fritidsaktiviteter för individer både i och utanför arbetskraften ger utrymme för mer utbildning.

Statens svåra uppgift i detta sammanhang är att se till att man får till stånd en infrastruktur som verkar integrerande snarare än segregerande, som förmår frigöra människornas inneboende skaparkraft och avlägsna hinder för lärande och utbildning så att även marginaliserade grupper i samhället blir delaktiga i det livslånga lärande. Det kräver en miljö rik på inlärningsmöjligheter både i hemmet, på arbetsplatsen och i lokalsamhället (OECD, 1997d). Det är också viktigt att man får till stånd mer av både vertikalt och horisontellt samarbete, inom utbildningssystemet och i varje region. Man behöver ett sammanhängande utbildningssystem utan återvändsgränder och en nära samverkan mellan utbildningssystem, arbetsliv och lokalsamhälle (Belanger, 1997; Belanger & Tuijnman, 1997; Hasan & Tuijnman, 1997).

Systemutveckling i praktiken

I många länder arbetar man med att utveckla sina system för livslångt lärande. Exempel är Norge och Storbritannien som båda tillsatt utredningar vilka nyligen lagt fram förslag som nu är ute på remiss och bearbetas av respektive regering (jfr NOU 1997:25 och National Advisory Group for Continuing Education and Lifelong Learning, 1997). Karaktäristiska drag i båda fallen är att man söker ge en organisatorisk och finansiell helhetsstruktur åt existerande system, nya förslag och pågående försöksverksamheter.

I Storbritanniens fall handlar det att gifta ihop det traditionella utbildningssystemet med nya initiativ som New Deal (ett projekt som bl.a. ska stimulera individer utanför arbetskraften till utbildning) och Individual Learning Accounts (utbildningskonton med delat finansieringsansvar för stat, individ och andra sponsorer t.ex. arbetsgivare). Till detta kommer initiativ som University for Industry, som på bred front ska stimulera både efterfrågan och utbud när det gäller utbildning för arbetslivet. Därutöver behöver man fylla igen vissa luckor i nuvarande system exempelvis beträffande möjligheter till lärande i arbetslivet och för marginaliserade grupper.

En annan viktig punkt i de engelska förslagen är en vidareutveckling av valideringssystemet till ett nationellt sammanhängande och komplett, modulbaserat valideringssystem. För individen skulle systemet kompletteras med en individuell dokumentation, ett Learning Record. För företagen diskuteras också behov av bättre former för redovisning av anställdas utbildning och kompetensutveckling. Dessutom borde den existerande standard för kvalitetssäkring "Investors in People" utvecklas både vad gäller kriterier och tillämpning för att bättre passa små och medelstora företags behov och för att kunna användas såväl för kvalitetssäkring av anställdas som före-

tagledares kompetens.

Även i Norge intar förslagen rörande dokumentationsordningar en central plats. Det gäller dels möjligheterna för individerna att få reell kompetens dokumenterad i formella skolbetyg på alla utbildningsnivåer inklusive högskolenivå dels system för dokumentation av individernas arbetslivskompetens. Till detta kommer förslag om förstärkta rättigheter och större möjligheter för individerna att skaffa sig formell utbildning och delta i kompetensutveckling på arbetsplatserna.

Andra exempel på initiativ till stöd för vuxenutbildning är EG-kommissionens satsning på det Europeiska året för livslångt lärande som genomfördes under år 1996. OECD har också lanserat en ny aktivitet kring det livslånga lärandet. I ett första steg gäller det att skriva nationella landrapporter om det livslånga lärandet och i ett andra steg om att utifrån landrapporterna diskutera resultat och dra slutsatser om effektiva utvecklingsstrategier. Förutom Sverige deltar 11 länder (Finland, Frankrike, Italien, Japan, Nederländerna, Norge, Spanien, Sydkorea, Tjeckien, Ungern och Österrike). Landrapporterna beräknas bli klara under 1998.

4.1.2 Utbildning och ekonomisk tillväxt

Framåtblickande strukturanalyser brukar ofta kompletteras av studier baserade på historiska data som ett alternativt sätt att belysa utbildningens betydelse för samhällsekonomin. En infallsvinkel är att relatera olika mått på arbetskraftens utbildning till den uppmätta ekonomiska tillväxten på makronivå. Utifrån den utgångspunkten började man redan på 1960-talet att försöka beräkna hur stor andel av den ekonomiska tillväxten som arbetskraften och dess förbättrade utbildning hade bidragit med. I en nyligen publicerad studie av det slaget fann man för perioden 1960 till 1989 att i de s.k. G7-länderna förklarade arbetskraftens ökade utbildning allt från 21 procent av den ekonomiska tillväxten i USA och 17 procent i Kanada till 3 procent i Italien (Dougherty & Jorgensen, 1996). En motsvarande siffra för Norge var 9 procent (NOU 1997:25). Liknande variationer i resultaten för arbetskraftens och utbildningens samlade bidrag till den ekonomiska tillväxten förekommer även i andra studier som gjorts på senare tid för OECD-länderna. Ett sådant exempel är en spridning på arbetskraftens/utbildningens bidrag till den ekonomiska tillväxten från värden kring noll till över 40 procent i USA (Barro & Sala-I-Martin, 1995).

Ett annat sätt att belysa sambanden mellan utbildning och ekono-

misk tillväxt är att göra det med hjälp av statistiska regressionsmodeller. Ofta har man i det sammanhanget koncentrerat sig på att analysera sambanden över tiden mellan utbildningssatsningar och senare ekonomisk tillväxt. I allmänhet har man också funnit ett positivt samband mellan utbildningsinvesteringar och senare ekonomisk tillväxt. Speciellt tydliga har sambanden varit i studier som inkluderat länder på olika utvecklingsnivåer men dylika samband har även kunnat beläggas i studier för enbart OECD-länder (OECD, 1994). I en svensk studie konstaterade man exempelvis att en procent högre utbildningsnivå i företagen resulterade i 1,13 procent högre arbetsproduktivitet (NUTEK, 1994).

En ny variant av samband som man börjat studera allt mer på senare tid är sambandet mellan utbildningsnivå och ekonomisk tillväxt antingen med utbildningsnivå som separat förklaringsfaktor eller som en förklaringsfaktor vid sidan om traditionella mått på löpande utbildningssatsningar. Förklaringen till effekter av utbildningsnivån skulle stå att söka i utbildningens indirekta s.k. externa effekter. Ju fler utbildade desto större blir basen för innovationer och för absorption av nya idéer och desto snabbare blir den ekonomiska tillväxten. I vissa fall har det också visat sig att utbildningsnivån har ett större förklaringsvärde än löpande utbildningsinvesteringar när det gäller den ekonomiska tillväxten (Benhabib & Spiegel, 1994; Mingat & Tan, 1996).

En viktig aspekt av sambandet utbildning och ekonomisk tillväxt är att i den mån utbildning leder till ekonomisk tillväxt och därmed högre sysselsättning betyder det att utbildning inte bara sorterar om i arbetslöshetskön. Utbildning flyttar inte problemen med arbetslöshet och sysselsättning från en grupp till en annan utan bidrar i stället till att skapa resurser (Ackum Agell & Harkman, 1997). Nya data har, som vi strax ska se, börjat ge forskarna bättre möjligheterna att analysera denna problematik.

4.1.3 Utbildning och lärande i OECD-länderna och i Sverige

Mot bakgrund av utbildningens samhällsekonomiska betydelse och dess förväntade betydelse i framtiden kan det vara intressant att se på Sveriges nuvarande läge i förhållande till andra OECD-länder.

Formell utbildning – en bred utbildningsbas i den svenska befolkningen

OECD publicerar årligen indikatorer som beskriver utbildningssituationen i de olika OECD-länderna. Efter Mexikos, Polens, Sydkore-

as, Tjeckiens och Ungerns inträde i organisationen har OECD 29 medlemsländer. Det finns inte uppgifter om alla dessa länder för alla indikatorer, men den senaste publikationen (OECD, 1997a) visar ändå att Sverige ligger mycket bra till när det gäller befolkningens utbildning. Det framgår av bl.a. följande uppgifter som avser år 1995.

Andelen av *befolkningen 25–64 år*

- som har högskoleutbildning. För Sverige ligger andelen på 28 procent. Endast USA, Kanada och Norge har högre andelar (47 procent, 33 procent respektive 29 procent).
- som har *längre* högskoleutbildning (längre än tre år). För Sverige ligger den andelen på 14 procent. Här är det fem länder som har en högre andel än Sverige (USA, Nederländerna, Sydkorea, Norge och Kanada).

Dessa jämförelser för befolkningen baseras på uppgifter för 25 OECD-länder. Bl.a. saknas uppgifter för Japan.

För *arbetskraften* är Sveriges läge mer medelmåttigt. Sverige har en högre förvärvsfrekvens än de flesta andra OECD-länderna. Detta drar ner genomsnittet för utbildningen i arbetskraften i Sverige. På individnivå går normalt sett högre utbildning och förvärvsfrekvens hand i hand. Om man i ett land har en låg förvärvsfrekvens tenderar därför andelen högutbildade i arbetskraften att bli större än om man har en hög förvärvsfrekvens. För högskoleutbildning är det inte bara USA, Kanada och Norge som har högre andelar än Sverige utan även Belgien. När det gäller *längre* högskoleutbildning hamnar Sverige tillsammans med Grekland och Tyskland på tionde plats efter USA, Nederländerna, Sydkorea, Norge, Kanada, Australien, Danmark, Luxemburg och Spanien. Skillnaderna mellan å ena sidan Sverige och å andra sidan Australien, Danmark, Luxemburg och Spanien är dock små.

För tekniker och naturvetare i den yngre arbetskraften ligger Sverige under genomsnittet. Det gäller både högskoleutbildade tekniker och naturvetare respektive tekniker och naturvetare med längre högskoleutbildning i åldern 25 till 34 år. Där ligger Sverige på tionde respektive på fjortonde plats (av 20 jämförda länder) (OECD, 1997a).

Kompetens – Sverige håller ställningarna

Kunskapslyftskommittén kunde redan i sitt första betänkande (SOU 1996:27) redogöra för den första jämförande undersökningen av läs-

förståelsen i OECD-länderna. Bland de sju länder som deltog i den studien – Kanada, Nederländerna, Polen, Schweiz, Sverige, Tyskland och USA – hade Sverige de i särklass bästa resultaten i alla de dimensioner som mättes – förmåga att läsa löpande text, att läsa och förstå dokument och tabeller samt förmåga att läsa och tolka texter med kvantitativa uppgifter.

Nu har undersökningen utvidgats till tolv länder. Australien, Belgien (flamländska delen), Irland, Nya Zeeland och Storbritannien har tillkommit (OECD, 1997b och c). Resultaten från tidigare står sig dock. Sverige är fortfarande det land som har störst andelar av befolkningen på höga prestationsnivåer och minsta andelar på låga prestationsnivåer.

Det är för övrigt just den här typen av data som forskarna börjat använda sig av för att göra mer preciserade analyser av sambanden kompetens, utbildning och ekonomisk tillväxt i olika länder. Läsförmågan kan förmodas vara en bättre indikator på kompetens än utbildning och som sådan mer intressant att relatera till ekonomisk tillväxt än utbildning. I de studier som hittills gjorts visar det sig också att ju högre individernas läsförmåga är desto högre blir deras arbetskraftsdeltagande och inkomster och desto lägre blir deras arbetslöshet. Andelen sysselsatta i kvalificerade yrken är också högre i länder där läsförmågan är hög.

Det börjar således finnas allt fler belegg för att kompetens påverkar arbetsproduktiviteten och den ekonomiska tillväxten. Ur ekonomisk och utbildningspolitisk synvinkel är det naturligtvis intressant men ännu mer intressant blir det om man kan få en uppfattning om hur kompetens skapas och vidareutvecklas och vilken roll utbildning spelar i det sammanhanget. I detta avseende befinner sig dock de relevanta studierna, baserade exempelvis på data beträffande läsförsåelsen, ännu i sin linda. Att individernas kompetens/läsförmåga är relaterad till deras utbildning har man kunnat konstatera men ännu återstår mycket forskning innan man kan komma med mer precisa utsagor om sambanden mellan utbildning och kompetens och i förlängningen om sambanden mellan utbildning, kompetens och ekonomisk tillväxt (OECD, 1997d).

Personalutbildning – svårare att mäta men högt deltagande i Sverige

Kompetensutveckling och lärande i arbetslivet är svårt att mäta. Intrens förekomsten av formell personalutbildning är lätt att jämföra i olika länder. Man kan dels vara intresserad av de anställdas deltagande i personalutbildning dels av personalutbildningens längd, inriktning och kvalitet. Personalutbildningen kan vidare mätas över en

kortare eller längre tidsperiod. Bland OECD:s indikatorer finns en som handlar om anställdas deltagande i personalutbildning. För Sveriges del är deltagandet mätt över en sexmånadersperiod medan det i andra länder är mätt över antingen en tolv månaders- eller en fyraveckorsperiod. För Sverige är uppgifterna från 1996 medan de för de andra länderna avser åren 1993–1996.

Jämfört med länderna med en mätning över tolv månader (Australien, Finland, Kanada, Schweiz, Tyskland och USA) måste deltagandet i personalutbildning i Sverige betraktas som mycket högt. Det ligger på 42 procent. Trots den längre observationsperioden är det endast Finland som har en högre siffra (45 procent) än Sverige.

Anställda med längre skolutbildning deltar oftare i personalutbildning än anställda med kortare skolutbildning. Det är ett drag som går igenom i alla de studerade länderna (inklusive Belgien, Danmark, Irland, Italien, Luxemburg, Storbritannien och Österrike med en observationsperiod på fyra veckor). I Sverige, Finland och Österrike är det ungefär dubbelt så vanligt att anställda med längre högskoleutbildning deltar i personalutbildning som anställda med grundskola. I andra länder kan det vara fyra till fem gånger så vanligt, t.o.m. nio gånger så vanligt i t.ex. Spanien.

I vissa fall har man kunnat jämföra personalutbildningens längd i olika länder. Sverige har därvid konstaterats ha en relativt stor andel korta personalutbildningar jämfört med andra EU-länder men även jämfört med Kanada och USA (OECD, 1996b). Mätt i deltagande utgör vidare personalutbildning en större andel av befolkningens totala deltagande i vuxenutbildning i Sverige än i andra jämförbara länder (OECD, 1997d).

4.1.4 Svensk strukturutveckling inför framtiden

Huruvida befolkningens och arbetskraftens utbildning ”räcker till” beror naturligtvis på vilka ekonomisk-politiska ambitioner man har. NUTEK och SCB har utarbetat scenarier för utvecklingen i Sverige fram till år 2010. De sammanfattas i tabell 4.1. Förutsättningarna för det s.k. expansionsalternativet är att arbetslösheten kommer ner till 6,5 procent. I stagnationsalternativet ligger antalet arbetslösa och i åtgärder kvar på 13,5 procent, dvs på den nivå de låg på i kalkylens utgångsläge år 1994. För att expansionsalternativet ska realiseras krävs att investeringarna ökar. Investeringskvoten behöver komma upp från dagens 13–14 procent av BNP (bruttonationalprodukten) till 21–22 procent. BNP skulle då kunna växa med ca 2,5 per år. I det andra alternativet blir BNP-tillväxten knappt 2 procent per år.

Expansionsalternativet är att betrakta som en snabb utveckling i riktning mot kunskapssamhället vilket också syns i behovet av högre utbildade. Som framgår av tabellen ökar behovet av högskoleutbildade kraftigt i det alternativet, med över 60 procent. Efterfrågan på gymnasieutbildade ökar också, med 20 procent, medan behovet av grundskoleutbildade minskar nästan lika mycket, med 21 procent.

I stagnationsscenarioet ökar också behovet av högskole- och gymnasieutbildade men mindre – med ca 50 procent respektive 20 procent. Dessutom minskar efterfrågan på grundskoleutbildade och det t.o.m. mer än i expansionsalternativet, dvs. med 25 procent, vilket kanske kan tyckas något förvånande. Förklaringen ligger i den generellt sett högre sysselsättningsnivån i expansionsscenarioet. Ju snabbare omställningen går mot ett kunskapssamhälle desto färre lågutbildade behöver bli arbetslösa. Ju snabbare strukturomvandling desto högre sysselsättning och desto fler både högskole- och gymnasieutbildade behövs det men även grundskoleutbildade (Ohlsson & Rehnström, 1997; jfr även Jacobsson, 1998).

Tabell 4.1 Arbetskraftens utbildningsstruktur inom näringslivet 1994 och scenarier för år 2010

	1994		2010			
	Antal 1000-tal	Procent	Stagnation		Expansion	
			Förändring Antal	Procent	Förändring Antal	Procent
Grundskola	788	30,0	-195	-25	-165	-21
Gymnasium	1456	55,4	159	11	289	20
Yrk	1106	42,1	93	8	189	17
Stud	350	13,3	66	19	100	28
Högskola	382	14,6	195	51	251	66
< 3 år*	136	5,2	72	53	92	67
Tekn**	101	3,8	39	39	53	52
IT***	29	1,1	34	117	41	143
Ek/jur	52	2,0	26	50	34	67
Övriga 3 år	57	2,2	21	37	27	47
Forskare	7	0,3	3	43	4	63
Totalt	2625	100	161	6	376	14

* Exklusive 2-årig högskoleingenjör

** 2–3-årig högskoleingenjör- och civilingenjörutbildning

*** Dataingenjörer, systemvetare, naturvetare och andra med datainriktad utbildning

Källa: Ohlsson, J. & P. Rehnström, 1997, Sveriges behov av ökad kompetens i näringslivet – Scenario till år 2010. I *Kunskap så det räcker? Arton debattinlägg om utbildning och forskning* (red. Dahl), SACO.

Expansions scenariet visar att en satsning underifrån dvs på att få fler grundskoleutbildade att bli gymnasieutbildade och fler gymnasieutbildade att bli högskoleutbildade är en riktig strategi under förutsättning att den ekonomiska politiken i övrigt lyckas stimulera näringslivets utveckling och höja investeringarna i realkapital i ekonomin. Det finns också internationella studier som visar att om man höjer kunskapsnivån hos dem med lägst utbildningsnivå kan man motverka att de får arbeta till låga löner alternativt inte får arbeta alls. Höjs utbildningsnivån och kunskaperna så att de lägst utbildade blir mer produktiva blir de attraktiva att anställa till rimliga löner. Exempel på dylika studier är en engelsk studie där man studerade utbildningsnivåer, kunskaper och löner i Tyskland, Storbritannien och USA. I Tyskland tjänade männen i den decil med lägst inkomster dubbelt så mycket som motsvarande grupp i USA. Inkomsterna i Storbritanniens lägsta inkomstdecil låg mellan Tysklands och USA:s. Trots detta låg arbetslösheten för de lägst utbildade på samma nivå i Tyskland och i USA. I Storbritannien var arbetslösheten till och med högre. Det är således inte så att de relativt höga lönerna för dem med lägst utbildning i Tyskland hindrar dessa personer från att bli anställda. Deras produktivitet måste således ligga i linje med deras högre lönenivå. Mycket riktigt har också de lägst utbildade en mer gynnsam utbildningssituation i Tyskland än i de andra två länderna. Mer resurser används till att hjälpa de svagaste eleverna, fler går vidare till högre studier eller yrkesutbildning och fler får tillgång till kompetensutveckling på arbetsplatsen (Nickell, 1996b).

Liknande resonemang återfinns för USA:s del i (Lynch, 1997). Vidgade inkomstskillnader har gått hand i hand med minskade offentliga satsningar på utbildning. Utbildning har minskat som andel av USA:s federala budget från cirka 5 procent 1970 till 2,5–3 procent 1997. Utbildningsavgifterna för den enskilde har ökat, den arbetsmarknadsutbildning som finns är av liten omfattning och kurserna är korta.

4.2 Effekter av utbildning

Forskningen har visat att utbildning är viktigt för samhällsutvecklingen. Men om individer, företag och arbetsgivare ska satsa på utbildning måste väl även de få ut något av dylika investeringar. Det är dessa frågor som ska behandlas i detta avsnitt – effekter av utbildning och incitament att vidta utbildningsinsatser.

För individernas del följer ofta med utbildning större möjligheter att få arbete, mindre risk för arbetslöshet och högre inkomster. I all-

mänhet visar det sig också att utbildning lönar sig inte bara för samhället i stort utan även för den enskilde individen och arbetsgivaren. Det kostar mindre att satsa på utbildning än man får igen i form av intäkter av olika slag. Nedan redovisas i avsnitt 4.2.1 vissa samband mellan utbildning, förvärvsfrekvens och arbetslöshet dels internationellt dels i Sverige.

När det kommer till kostnads-intäktsanalyser av utbildningssatsningar är det många olika aspekter eller dimensioner som kan behöva beaktas. Analyserna kan göras i ett snävare eller ett vidare perspektiv. I det första fallet kanske man inskränker sig till att undersöka vad utbildningen kostar och ger igen i pengar räknat (utbildning som ekonomisk investering). I det senare fallet kanske man kommer in på utbildningens effekter på livskvalitet, personlighetsutveckling och demokratiska processer (utbildning som social och humanistisk bildningsaktivitet). I båda fallen kan det ofta vara lämpligt att dela upp kostnaderna på vem som står för dem – individen, staten, arbetsgivaren eller någon annan aktör – liksom intäkterna på vem som får del av dem (se tabell 4.2).

Effekterna på intäktssidan kan beskrivas med hjälp av attitydundersökningar, statistik eller genom regelrätta kalkyler i monetära termer för olika typer av intäktsposter att jämföra med motsvarande kostnadsberäkningar. Dyliga kalkyler blir av naturliga skäl i allmänhet begränsade till de mer näraliggande och handfasta effekterna. Det är t. ex. inte lätt – kanske inte ens meningsfullt – att försöka uppskatta värdet av en bättre fungerande demokrati.

Ett annat sätt att närma sig problematiken med kostnader och intäkter är att analysera olika aktörers incitament att genomföra utbildningssatsningar. Om de positiva effekterna inte alls eller endast i begränsad omfattning kommer dem till godo som förväntas stå för kostnaderna kan man med goda skäl anta att omfattningen av utbildningsinvesteringarna blir mindre än vad som vore samhällsekonomiskt önskvärt. Resultaten av studier som begagnat sig av kalkyl- respektive incitamentsmetoden redovisas i avsnitten 4.2.2 och 4.2.3 först med avseende på internationella studier sedan med avseende på svenska studier.

Tabell 4.2 Kompetens, utbildning och värdeskapande

	Individ	Organisation	Samhälle
Utbildning och kompetensutveckling som ekonomisk investering: instrumentell och nyttoorienterad	Lönsamhet i utbildningsinvesteringar (human kapital) mätt med t.ex. livsinkomst, sysselsättning, yrkeskarriär i förhållande till investeringen	Verksamhetens överlevnad, anpassningsförmåga, expansionspotential och långsiktiga lönsamhet	Samhällets ekonomiska värdeskapande mätt med t.ex. nationalräkenskapernas definition
Utbildning och kompetensutveckling som civiliserande aktivitet: uppfostrande och bildningsorienterad	Individens livskvalitet och möjligheter till självförverkligande, delaktighet och förståelse	Organisationers (kyrkans, skolans, frivilliga organisationers etc.) förmåga att reproducera humanistiska och etiska förhållningssätt	Samhällets kollektiva civilisationsgrad och bildning: respekt för och reproduktion av humanistiska ideal

Källa: NOU 1997:25, *Ny kompetanse – Grunlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk*.

4.2.1 Utbildning, sysselsättning, arbetslöshet och tid utanför arbetskraften

OECD (1997a) har en intressant statistisk ansats när det gäller att på ett sammanfattande sätt belysa utbildningens effekter på sysselsättning och arbetslöshet. För varje utbildningsgrupp har man, uppdelat på kvinnor och män, beräknat hur många år individerna kan förväntas vara sysselsatta, arbetslösa respektive utanför arbetskraften under den period de är i arbetsför ålder (25–64 år). Beräkningarna avspeglar arbetsmarknadssituationen 1995.

Nästan genomgående är det så att förväntad sysselsättning stiger med utbildningsnivå och förväntad arbetslöshet och tid utanför arbetskraften sjunker med utbildningsnivå. Sverige uppvisar inga undantag i dessa fall. I vissa andra länder finns några enstaka undantag. För kvinnorna handlar det om gymnasienivån som ibland inte ger bättre resultat än grundskolenivån. I männens fall rör det sig främst om högskolenivån som ibland inte ger bättre resultat än gymnasienivån.

Sverige ligger högt i förväntad sysselsättning och lågt i tid utanför arbetsmarknaden, vilket framgår i följande sammanställning av antal år i respektive aktivitet i Sverige jämfört med genomsnittet för de aktuella OECD-länderna:

	Grundskola	Gymnasieskola	Högskola
<i>Sysselsättning</i>			
kvinnor Sverige	28	33	35
genomsnitt OECD (25 länder)	18	23	29
män Sverige	32	34	35
genomsnitt OECD (25 länder)	29	32	34
<i>Utanför arbetskraften</i>			
kvinnor Sverige	8	5	3
genomsnitt OECD (25 länder)	19	15	10
män Sverige	4	3	3
genomsnitt OECD (25 länder)	8	4	4

Skillnaderna är särskilt stora för kvinnorna och på de lägre utbildningsnivåerna.

Arbetslöshetssiffrorna blir relativt höga i Sverige eftersom de är beräknade på situationen år 1995. Fördelarna med en högre utbildning är ändå tydliga, inte minst för kvinnorna, men skillnaderna mellan utbildningsgrupperna är inte lika stora som när det gäller sysselsättning och tid utanför arbetskraften. Detta framgår av följande sammanställning av förväntat antal år i arbetslöshet för respektive utbildningskategori i Sverige jämfört med genomsnittet för de aktuella OECD-länderna:

	Grundskola	Gymnasieskola	Högskola
<i>Arbetslöshet</i>			
kvinnor Sverige	4	3	1
genomsnitt OECD (25 länder)	2	2	1
män Sverige	4	3	2
genomsnitt OECD (25 länder)	3	2	1

Utvecklingen i Sverige 1975–1995 – utbildning, arbetslöshet och arbetskraftsdeltagande

För Sveriges del finns mer detaljerad information att tillgå om arbetslöshetens utveckling över tiden och hur den sett ut i olika utbild-

ningsgrupper. I en SCB-studie redovisas resultat för perioden 1975–1995 beträffande arbetslöshet och arbetskraftsdeltagande i olika utbildningsgrupper. För respektive utbildningsgrupp har man bl.a. beräknat s.k. oddskvoter för arbetslöshet och risken att stå utanför arbetskraften (givet kön, familjetyp, ålder, medborgarskap och bostadsort). Eftersom konjunkturläget varierat kraftigt under perioden har man gjort en uppdelning på delperioderna 1975–1980, 1981–1985, 1986–1991 och 1992–1995 (Åberg, 1997).

De utbildningsgrupper man studerat är grundskola, 2-årigt gymnasium, 3-årigt gymnasium och eftergymnasial nivå. De som ingår i studien ligger i åldersintervallet 16–65 år. Ett genomgående mönster är att risken för arbetslöshet och risken att stå utanför arbetskraften är högre ju kortare utbildning individerna har. Vissa enstaka undantag finns dock. Om man ser till risken att stå utanför arbetskraften så har den exempelvis på senare tid varit lägre för 2-årigt gymnasium än för 3-årigt gymnasium. För arbetslöshetsrisken finns endast ett undantag och det är under perioden 1992–95 då den relativa arbetslöshetsrisken var lägre för individer med grundskola än för individer med 2-årigt gymnasium (givet kön, familjetyp, ålder, medborgarskap och bostadsort).

Ser man till utbildningssammansättningen på de arbetslösa under perioden så kan man notera att andelen med grundskolenivå minskat – från 46 procent i början på perioden till 18 procent i slutet. Viktiga förklaringar är dels gruppens minskande andel av befolkningen totalt sett dels ett minskat arbetskraftsdeltagande i gruppen, men som sagt också en arbetslöshetsrisk som numera inte tillhör de allra högsta utan ligger i linje med den för 3-årigt gymnasium. I övrigt ser arbetslöshetsgruppens sammansättning 1992–95 ut på följande vis (procentuella andelar):

Grundskola	18
2-årigt gymnasium	47
3-årigt gymnasium	16
Eftergymnasial utbildning (kortare än 2 år)	13
Eftergymnasial utbildning (längre än 3 år)	7

Den utbildningskategori som kvantitativt sett och relativt andra utbildningsgrupper hårdast drabbats av arbetslöshet under 1990-talets lågkonjunktur är de som har 2-årig gymnasieutbildning. De arbetslösa har i allt mindre utsträckning kommit att bestå av personer med enbart grundskola. Lägst är arbetslösheten för dem med eftergymnasial utbildning (Åberg m fl, 1997).

Risken att bli arbetslös och arbetslöshetstidens längd

Svenska studier tyder på att den högre arbetslösheten för de lågutbildade snarare hänger samman med en högre sannolikhet att bli arbetslös än med längre tid i arbetslöshet. Det fanns inget entydigt linjärt samband mellan utbildningsnivå och arbetslöshetens längd. Den högre arbetslösheten för lågutbildade beror främst på att de blir arbetslösa oftare. Skillnaderna i sannolikheten att bli arbetslös är särskilt tydlig mellan personer med olika utbildningar bland yngre personer (Ackum Agell & Harkman, 1997; Edin & Holmlund, 1995; SACO, 1997).

De lågutbildade tenderar dessutom att drabbas av så kallad ”rundgång”, dvs cirkulera mellan arbetslöshet, tillfälliga jobb och arbetsmarknadspolitiska åtgärder, i högre utsträckning än de högutbildade. Det framgår av en undersökning för perioden 1991-1996. Ett undantag var dock personer med kort gymnasial utbildning som hade fler arbetslöshetsperioder än de med förgymnasial utbildning (SACO, 1997).

Ser man närmare på arbetslöshetstidens längd och sannolikheten att lämna arbetslösheten finner man ibland ett närmast U-format samband mellan dessa variabler och utbildningsnivå. Sannolikheten att lämna arbetslösheten kan vara större för arbetslösa på högskolenivå än på förgymnasial nivå men lägre för arbetslösa på gymnasial nivå. En dylik slutsats presenteras i en studie som bygger på data från 1991 till 1995. Gymnasienivån ökade inte chansen för de arbetslösa att få ett jobb jämfört med en lägre utbildningsnivå. Med en högskoleutbildning, även en kort sådan, steg dock chansen igen (Thoursie, 1997; jfr. även SACO, 1997).

Arbetslöshetens längd, utbildningens inriktning och typ av jobb

En faktor som har stor betydelse för hur länge en person på en viss utbildningsnivå förblir arbetslös är inriktningen på utbildningen i fråga. I en studie för perioden 1991-1996 visade det sig att de som hade utbildningar som var inriktade mot vård- och utbildningsområdet fick arbete betydligt snabbare än andra. Dessutom fanns det en klar relation mellan chansen till arbete och utbildningens längd på dessa områden (SACO, 1997).

Även om väntetiden på ett arbete kan vara ungefär lika lång för olika utbildningskategorier, så kan sannolikheten att få en viss typ av anställning – tillsvidareanställning, temporär anställning, deltids-tjänst etc. – variera. Både de som hade en kort och en lång eftergymnasial utbildning visade sig i en studie oftare få fast anställning än de med förgymnasial utbildning. Däremot var inte sannolikheten att få

en tillsvidareanställning större för dem som hade en gymnasial utbildning jämfört med dem med förgymnasial utbildning (SACO, 1997). En liknande slutsats återfinns i en annan studie som visade att gymnasieutbildning inte ökade chansen att få en fast heltidsanställning jämfört med att ha en kortare utbildning. Däremot ökade chansen att få en temporär anställning eller en deltidstjänst. För dem med ännu högre utbildning var dock chanserna större att lämna arbetslösheten för ett fast arbete (Thoursie, 1997).

Vuxenutbildning, arbetslöshet och sysselsättning

De studier som hittills presenterats berör inte direkt frågan om hur sambandet mellan *vuxenutbildning* och arbetslöshet ser ut. Det finns inte heller särskilt mycket information att hämta på den punkten vare sig internationellt eller i Sverige. Några mindre studier har dock gjorts i Sverige när det gäller kommunal vuxenutbildning och folkbildning. Tyvärr är studierna varken direkt jämförbara sinsemellan eller med de tidigare presenterade arbetslöshetsanalyserna.

Tabell 4.3 sammanfattar resultaten av en SCB-uppföljning av individer som gick i kommunal vuxenutbildning hösten 1995 som inkluderade frågor om vad de gjorde före och efter studierna. Som synes är den största förändringen i dessa individers aktiviteter före och efter studierna att fler studerar. Andelen stiger med 15 procentenheter, från 19 procent till 34 procent. Detta sker samtidigt som andelen arbetslösa men även andelarna i arbete minskar med 8 respektive 5 procentenheter. Av de studerande fortsatte huvuddelen att studera i den kommunala vuxenutbildningen medan ca en tredjedel läste på högskolan.

Tabell 4.3 Aktiviteter före och efter deltagande i kommunal vuxenutbildning hösten 1995 – våren 1997

	Totalt		Arbetslösa	
	Före	Efter	Före	Efter
Heltidsarbete	31	28	0	13
Deltidsarbete	13	11	0	4
Hemarbete	5	3	0	5
Arbetslös	21	13	100	28
Studier	19	34	0	38
Annat	12	11	0	12

Källa: SCB, 1997, *Nybörjare i kommunal vuxenutbildning hösten 1995 – Enkätuppföljning våren 1997*. U 35 SM 9701.

Ser man enbart till dem som var arbetslösa före studierna kan en stor minskning i andelen arbetslösa noteras samtidigt som den kraftigaste ökningen fortfarande sker i andelen i studier. Även andelarna i arbete ökar relativt mycket.

Liknande uppgifter finns för vissa deltagare, främst arbetslösa, i kommunal vuxenutbildning 1993/94. De tillfrågades år 1996 om sina aktiviteter det året och tiden före kursdeltagandet (Paldanius, 1997). Urvalet var relativt litet och deltagarnas arbetsmarknadssituation tiden närmast före utbildningen var mycket varierande. Många har gått fram och tillbaks mellan arbete, arbetslöshet och studier året/åren före studierna. Resultat redovisas bl.a. för dem som har haft en kort arbetslöshetsperiod före studierna och för dem som har haft en lång arbetslöshetsperiod före studierna. De huvudsakliga sysselsättningarna år 1996 kan översiktligt sammanfattas på följande sätt:

	Totalt		Korttidsarbetslösa		Långtidsarbetslösa	
	Före*	Efter	Före	Efter	Före	Efter
Arbete hel/deltid	20	24	0	27	0	26
Studier	23	38	0	..	0	..
varav högskola	0	32	0	33	0	30
Arbetslöshet hel/deltid	49	36	100	33	100	43
Annat	8	2	0	..	0	..

* Vårterminen 1993

För gruppen totalt sett är återigen den största förändringen ökningen i andelen studerande, i detta fall främst andelen studerande vid högskola. Till detta kommer en mindre ökning i andelen sysselsatta. Dessa båda ökningarna är något större än minskningen i andelen arbetslösa. Även andelen i andra aktiviteter (inklusive sjukskrivningar) minskar. De kort- och långtidsarbetslösa ökar också kraftigt sina andelar både i utbildning och arbete medan arbetslösheten sjunker i motsvarande mån.

Totalt befann sig 62 procent i studier eller arbete år 1996. Av dessa ansåg 65 procent (40 procent av totalen) att de har haft nytta av sina studier för nuvarande aktiviteter. Knappt hälften av de 24 procent som befann sig i arbete tyckte att studierna hade hjälpt dem till det arbete de nu hade. Ca 75 procent ansåg vidare att studierna hade varit till nytta för dem antingen i meriteringssyfte eller rent personligen medan drygt 20 procent inte ansåg det (Paldanius, 1997).

För folkbildningen sammanfattar på motsvarande sätt tabell 4.4 individernas aktiviteter före och deltagandet i ”kurser för arbetslösa”

inom folkbildningen år 1994. Här har en uppdelning gjorts på studieförbund och folkhögskolor dels totalt, dels för invandrare dels för ungdomar.

Tabell 4.4 Aktiviteter före och efter ”kurser för arbetslösa” i folkbildningen 1994

	Totalt		Invandrare				Ungdomar					
	Studieförb		Folkhögsk		Studieförb		Folkhögsk		Studieförb		Folkhögsk	
	Före	Efter	Före	Efter	Före	Efter	Före	Efter	Före	Efter	Före	Efter
Heltidsarb	12	19	14	21	9	9	11	14	16	22	8	12
Deltidsarb	7	8	6	7	4	5	5	5	6	6	7	7
Hemarb	3	4	4	3	5	7	4	5	2	2	3	2
Arbetslös	57	42	39	27	48	39	38	33	30	21	46	36
Studier	12	15	29	35	24	32	34	38	36	43	21	29
Annat	9	12	8	7	10	8	8	5	10	6	15	14

*Före – före studiernas början 1994

*Efter – 1996

Källa: Lindgren, L., Petersen A-L & L. Ring, 1997. *Excellens i flexibilitet*. Folkbildningsrådet. Muntlig information från Folkbildningsrådet.

Som synes är det inte heller i detta fall så att alla deltagarna var arbetslösa innan kurserna började – knappt 60 respektive 40 procent för studieförbund och folkhögskolor. Totalt sett var de huvudsakliga förändringarna för studieförbunden respektive folkhögskolorna att andelen arbetslösa gick ner från 57 procent till 42 procent respektive från 39 procent till 27 procent, att andelen heltidsarbetande gick upp från 12 procent till 19 procent respektive från 14 procent till 21 procent och att andelen studerande steg från 12 procent till 15 procent respektive från 29 procent till 35 procent.

I invandrar- respektive ungdomsgruppen är förändringarna i sysselsättningsandelarna mindre än för deltagarna totalt sett. Minskningen i andelarna arbetslösa är mindre medan ökningarna i andelarna i studier större än för hela gruppen deltagare.

Av deltagarna i folkbildningen anser 83 procent att studierna i hög grad eller i viss mån bidragit till personlig utveckling (30 respektive 53 procent) medan 14 procent menar att de inte alls bidragit till en dylik utveckling (Lindgren, Petersen & Ring, 1997).

Följande sammanställning ger en viss överblick och jämförbarhet när det gäller förändringarna i absoluta procenttal för andelarna i arbete, studier och arbetslöshet före och efter studier i vuxenutbildningen:

	Kommunal vuxenutbildning 1993–1996			1995–1997		Folkbildning 1994–96	
	Tot	arb lös korttids	långtids	Tot	arb lös	Studie- för- bund	Folk- hög- skolor
Arbete*	+ 4	+27	+26	- 5	+17	+ 8	+ 8
Studier	+15	+33	+30	+15	+38	+ 3	+ 6
Arbetslöshet*	-13	-67	-57	- 8	-72	-15	-12

* Hel- eller halvtid

Den slutsats som kanske framstår som tydligast är att med denna vuxenutbildning ökade studiebenägenheten och att man för de arbetslösa fick en viss övergång från arbetslöshet till arbete. I utvärderingen av Kunskapslyftet kommer en mycket grundligare analys behöva göras av effekterna av utbildning på möjligheterna att få arbete och egna försörjningsmöjligheter. Denna grova före–efter statistik säger inte särskilt mycket om utbildningens bidrag till sysselsättningsutvecklingen. Det kan ändå vara intressant att notera att för arbetsmarknadsutbildning brukade andelen som återfanns i arbete sex månader efter utbildningen ligga på 60–70 procent på 1970- och 1980-talet men den andelen sjönk under 1990-talets början ner under 30 procent men har senare kommit upp något, till 30–40 procent (se vidare nedan).

4.2.2 Lönar sig utbildning

I OECD-länderna liksom i Sverige finns det ganska många studier som belyser ungdomsutbildningens lönsamhet. De kan ha en viss relevans för vuxnas studier på motsvarande nivåer – grundskole-, gymnasie- och högskolenivå – även om man kanske å ena sidan kan räkna med att vuxna med sina livserfarenheter kan läsa in motsvarande kursstoff på kortare tid än ungdomar men å andra sidan inte får nytta av det lika länge som ungdomar. Detta avsnitt inleds med en redovisning av de senaste internationella och svenska ”ungdomskalkylerna”. Därefter följer sammanfattande beskrivningar av lönsamhetsbedömningar av personalutbildning och arbetsmarknadsutbildning. Avsnittet avslutas med vissa svenska exempel på försök att direkt uppskatta vuxenutbildningens lönsamhet.

Avkastningskalkyler för ungdomsutbildning

Avkastningskalkyler bygger i allmänhet på skillnaderna i livsinkomst mellan olika utbildningsgrupper. Till den inkomst man går miste om under utbildningstiden läggs de direkta kostnaderna för utbildningen medan inkomstökningen efter utbildningen betraktas

som en intäkt av utbildningen. Om avkastningsberäkningen ska göras för individen bör naturligtvis på kostnadssidan endast individens kostnader tas med och hänsyn tas till studiestöd under studietiden. För förlorad inkomst under studietiden bör beräkningen göras *efter* skatt. På liknande sätt ska endast inkomstökningen efter skatt tas med som intäkt. Om man vill göra en samhällsekonomisk kalkyl brukar man beräkna både förlorad inkomst under utbildningen och ökad inkomst efter utbildningen *före* skatt och inklusive arbetsgivaravgifter. Skatten och avgifterna kan sägas representera ett produktionsvärde även om det inte tillfaller individen.

OECD har konstruerat en indikator för den samhällsliga avkastningen, "internräntan", på utbildningsinvesteringar som återges i tabell 4.5. Här handlar det alltså om jämförelser av livsinkomsterna för olika utbildningsgrupper inklusive offentliga och privata kostnader för respektive utbildning. Internräntan är den ränta vid vilken det diskonterade värdet av inkomstökning vid en utbildningsinvestering blir lika med kostnaderna för utbildningen. Beträktad som uttryck för samhälllig avkastning på utbildningssatsningar får naturligtvis denna "internränta" betraktas som snävt beräknad. Den fångar ju inte upp något annat än rent ekonomiska effekter och även det i inskränkt bemärkelse. Utbildningens indirekta eller externa effekter som uppkommer via utbildningens nyskapande effekter vad gäller produkter, processer, sysselsättning och ekonomisk tillväxt kommer t.ex. inte med i dessa kalkyler. Dessutom har man i dessa beräkningar inte fått med arbetsgivaravgifterna.

Som framgår av tabellen är i allmänhet den beräknade lönsamheten hög när det gäller att gå vidare från grundskola till gymnasieskola. Avkastningen på högskolestudier (både kortare och längre högskolestudier) är oftast lägre än på studier i gymnasieskolan vilket är ett uttryck för avtagande avkastning på utbildningsinvesteringar för ungdomar. Det finns vidare en tendens i många länder att det efter gymnasieskolan är mer lönsamt att gå vidare till längre högskolestudier än till kortare.

Generellt sett ligger avkastningen lågt i Sverige på alla utbildningsnivåer både för kvinnor och män. Gapet jämfört med genomsnittet för de andra länderna är procentuellt sett större på högskolenivå än på gymnasienivå. Vad gäller längre högskolestudier är det bara Schweiz som har en lägre avkastning (för kvinnor dessutom Italien). I OECD:s analys (OECD, 1997b) betecknas en avkastning på 10 procent eller mer som hög och en under 10 procent som låg. För gymnasieutbildning ligger Sverige vid (kvinnor) eller över den gränsen (män).

Som antytts ovan är dock kalkyler av den här typen inte helt lätta att tolka. Till tolkningsproblem hör att kalkylerna fokuserar de sysselsatta. Det inkomstbegrepp man använder sig av är årsinkomst (före skatt men exklusive arbetsgivaravgifter) vilket dock gör att skillnaderna mellan utbildningsgrupper i årsarbetstid för de sysselsatta avspeglas i avkastningen men inte risken för att hamna utanför arbetskraften eller vara arbetslös under lång tid. Vidare är för länder med en sammanpressad löneskala inte alltid inkomst, inte ens inkomst före skatt, lika med produktivitet. Att lönerna i de nordiska länderna skulle ligga under de högutbildades produktivitet finns det vissa belägg för (NOU 1997:25; OECD, 1997c). Avkastningen kan också kraftigt skilja sig åt mellan utbildningar med olika inriktning på respektive nivå vilket illustreras nedan för Sverige.

Tabell 4.5 Internräntor för olika utbildning, män och kvinnor 1995

	Män			Kvinnor		
	Gymnasial utbildning	Kortare högskoleutbildning	Längre högskoleutbildning	Gymnasial utbildning	Kortare högskoleutbildning	Längre högskoleutbildning
Nordamerika						
Kanada	13	23	17	16	28	29
USA	26	9	13	23	11	13
Stillahavsområdet						
Australien	8	10	10	13	8	7
Nya Zeeland	13	-12	12	11	-1	10
Europeiska unionen						
Danmark	10	5	11	12	5	9
Finland	10	11	15	8	12	14
Frankrike	14	18	14	14	20	13
Tyskland	6	17	11	6	9	8
Irland*	19	12	14	29	8	17
Italien	10	m	10	10	m	5
Nederländerna	14	m	11	24	m	11
Sverige	11	7	8	10	4	5
Storbritannien	14	5	13	19	14	19
Andra OECD-länder						
Tjeckien	22	m	9	14	m	7
Norge	11	9	12	17	8	13
Schweiz	19	27	6	22	18	5
Ländergenomsnitt	14	11	11	15	11	12

* Siffror för 1994

m Uppgift saknas eller ej tillämplig kategori

Källa: OECD, 1997, *Education at a Glance – OECD Indicators*. Paris.

Sammanfattningsvis finns det mycket som tyder på att dessa internränteberäkningar underskattar värdet av utbildningsinvesteringar men de kan även i vissa fall överskatta dem. Till viss del kan ju de intäkter som synes vara förknippade med utbildning bero på andra faktorer än positiva utbildningseffekter – exempelvis medfödd begåvning, utbildning som signalerande och sorterande faktor. Nyare svenska studier tyder på att beräkningar av avkastning på utbildning utan hänsynstagande till begåvningsfaktorer ger en överskattning av utbildningens effekter (Isacsson, 1997; Kjellström, 1997). Dessa frågor kan dock komma att få en mer inrängande belysning med hjälp av nya, jämförbara internationella data som både belyser utbildning och kompetens, t.ex. läsförståelse (OECD, 1997c). Inför framtiden är man dock ofta mer betjänt av prognoser än kalkyler baserade på historiska samband.

Svenska avkastningskalkyler för ungdomsutbildning

Uppgifterna i tabell 4.6 kompletterar OECD:s internränteberäkningar för Sverige. De belyser fortfarande ungdomars val mellan kortare och längre utbildning, i detta fall mellan gymnasie- och högskoleutbildning, men här finns uppgifter om lönsamheten för olika studieinriktningar och olika sektorer. Beräkningarna är gjorda ur individens synvinkel, dvs. efter skatt och inklusive studiestöd och avspeglar den privata lönsamheten. I dessa kalkyler bortser man helt från skillnader i både arbetslöshetsrisker och förvärvsintensitet mellan utbildningsgrupper eftersom de är genomförda för heltidsarbetande (Ljunglöf & Ohlsson, 1997).

Som synes är avkastningen relativt hög i privat sektor för civilingenjörer, civilekonomer, jurister, samhällsvetare och naturvetare. I statlig och kommunal sektor är den mycket lägre och i många fall t.o.m. negativ, dvs. inte ens över hela tiden i arbetslivet lyckas exempelvis en adjunkt eller sjukgymnast betala igen studielånen och få täckning för övriga kostnader (utöver studiebidraget) som utbildningen för med sig.

Tabell 4.6 Röntabiliteten av olika akademiska utbildningar

Utbildning/sector	Röntabilitet, procent
Civilingenjör/enskild	10
Civilingenjör/statlig	2
Civilingenjör/kommunal	negativ
Civilekonom/enskild	16
Civilekonom/statlig	6
Civilekonom/kommunal	6
Jurist/enskild	12
Jurist/statlig	5
Jurist/kommunal	4
Samhällsvetare/enskild	12
Samhällsvetare/statlig	2
Samhällsvetare/kommunal	3
Naturvetare/enskild	10
Naturvetare/statlig	negativ
Naturvetare/kommunal	negativ
Läkare/kommunal	8
Skolledare/kommunal	5
Adjunkt/kommunal	negativ
Bibliotekarie/kommunal	negativ
Psykolog/kommunal	negativ
Sjukgymnast/kommunal	negativ
Socionom/kommunal	negativ
Samtliga*	8-9
Enskild*	15-16
Statlig*	3-4
Kommunal*	0

Utgångspunkt 1995 års löner,

* De lägre procenttalen avser röntabiliteten vi bibehållen värnskatt

Källa: Ljunglöf, T., & J. Ohlsson, 1997, Uppvärdera kunskap och kompetens. I *Kunskap så det räcker? Arton debattinlägg om utbildning och forskning* (red. Dahl), SACO.

I en internationell jämförelse fann man också att just för ingenjörer och ekonomer låg avkastningen i Sverige på medelnivå. De länder som jämfördes var Belgien, Danmark, Frankrike, Tyskland, Italien, Sverige och Storbritannien. Danmark låg i båda fallen lägst (Mellander & Skedinger, 1998).

NUTEK har i en undersökning (NUTEK, 1998b) specialstuderat frågan om ungdomar, utbildning och chanserna att få ett arbete samt att få och behålla ett kvalificerat arbete. Det visar sig att högskoleutbildning lönar sig i alla dessa avseenden. Vinsterna med en högskoleutbildning är särskilt tydliga för kvinnorna. Efter åtta år på arbetsmarknaden är 20 till 40 procent av de grundskole- och gymnasieutbildade kvar i okvalificerad sysselsättning. För de mer framgångsrika högskolekategorierna (civilingenjörer, tekniker, naturvetare, farmaceuter, ekonomer, jurister och vissa utbildningar med inriktning mot offentlig sektor) är motsvarande siffra 2–10 procent. I andra mindre framgångsrika högskolekategorier (t.ex. lärare) kan andelen i okvalificerade arbeten ligga kvar på 20 till 30 procent.

Personalutbildning

Många studier har visat på god lönsamhet i satsningar på personalutbildning särskilt om de kombineras med förändringar i arbetsorganisationen i anslutning till teknisk utveckling (jfr. SOU 1996:164; McKenzie & Wurtzburg, 1997). I tabell 4.7 finns en sammanställning av resultat från aktuella internationella studier. Den visar på delvis betydande produktivitetseffekter av utbildning som dock inte alltid motsvaras av löneökningar av samma storleksordning. Andra effekter av utbildningen för individerna är minskad risk för arbetslöshet. Utbildningens inriktning och uppläggning är naturligtvis också av betydelse för resultaten.

Till dessa resultat kan fogas ytterligare några. I Norge har man exempelvis både noterat positiva effekter av utbildning i arbetslivet på lönen och att personalutbildning leder till lägre arbetslöshet generellt sett beroende på högre mobilitet och en bättre fungerande arbetsmarknad (NOU 1997:25). En amerikansk studie visar vidare att p.g.a. för lite och för företagsspecifik personalutbildning går ofta uppsagda som arbetat länge i ett företag kraftigt ner i lön när de måste söka ny anställning (LaLonde, 1997b). Det finns också en risk att med den nya typ av högproduktiva arbetsplatser som håller på att introduceras kommer arbetsgivarna att ännu mer än hittills koncentrera sina utbildningsinvesteringar på kärntrupperna – välutbildade medelålders personer med fast anställning – medan den mer perifera arbetskraften kanske inte bara får sämre förutsättningar p.g.a. mindre personalutbildning utan även till följd av större variationer i arbetstid (Kanadas regering & OECD, 1997).

Tabell 4.7 Kompetensutveckling i arbetslivet, produktivitet och löner

Land	Studie	Data	Definition av utbildning	Slutsatser
Nederländerna	Groot (1994)	Arbetsgivarenkät om personalutbildning för anställda	Företagsrelaterad kompetensutveckling	I genomsnitt ökar utbildningen produktiviteten med 16% och lönen med 12%
Storbritannien	Groot & Osterbeek (1995)	Anställda 1991: enkätdata från en hushållspanel	Utbildning som del av arbetet och all annan utbildning det senaste året	Utbildning i arbetet ökar lönen med 15%
USA	Bishop (1994)	Data om nyanställda unga män med låga löner (arbetsplatsdata): projektet Employment Opportunity Pilot	Utbildning under de första tre månaderna av anställningen	Formell utbildning i tidigare arbete ökade den nyanställdes produktivitet med 9,5% men hade ingen effekt på lönen
USA	Black & Lynch (1996)	Urval av arbetsställen (verkstads- och icke verkstadsindustri, privat sektor)	Formell utbildning – Antal anställda som fick formell utbildning – Andel av utbildningen som ägde rum utanför arbetsplatsen – Utbildningens innehåll	Utbildning hade ingen entydig effekt på försäljningen/ produktiviteten givet andra insatsfaktorer. Utbildningens innehåll tycks vara avgörande
Frankrike	Lauhé (1990)	Anställda 15 år och äldre, 1985. Studie av utbildning för yrkeskvalificering	Arbetsgivarfinansierad utbildning	Individer som fick utbildning hade större chans att inte gå från jobb till arbetslöshet och större chans till yrkesrörlighet

Källa: OECD, 1997, *Education Policy Analysis 1997*. Paris.

Tidigare svenska studier tyder på liknande, i allmänhet positiva resultat av personalutbildning, som i andra länder (jfr SOU 1996:164). Eftersom studierna ännu är relativt få har dock inte några helt entydiga mönster hunnit utkristallisera sig. Även i Sverige tycks förändringarna i arbetsorganisation ha börjat ställa större krav på arbetskraften med risk för en uppdelning även här i kärntrupper och perifer arbetskraft (Bäcklund, 1994; Kjellberg, 1997).

En nyligen publicerad svensk studie belyser något mer ingående sambanden mellan utbildning och lärande i arbetslivet och löneutveckling för män. Ett generellt konstaterande är att den utbildning som förekommer i arbetslivet snarare är av generell karaktär än snävt företagsspecifik och att det är den generella utbildningen och de allmän arbetslivserfarenheterna som ger löneeffekter i Sverige. Löne-

effekterna av dylik utbildning på arbetsplatsen är relativt stora. Exempelvis skulle en utbildning på 12 månader ge en löneökning på 20 procent. I viss utsträckning bidrar de anställda till finansieringen av utbildningsinvesteringarna genom lägre löner under utbildningstiden (Regnér, 1997).

I en internationell jämförelse har det också visat sig att av de tre faktorerna utbildning, kompetens (mätt med "läsförståelse") och arbetslivserfarenhet gav arbetslivserfarenhet mest utslag i lönen i Sverige. Detsamma gällde Nederländerna. Utbildning gav däremot störst utslag i Belgien, Schweiz, Kanada, USA, Tyskland, Storbritannien och Portugal. Endast Irland uppvisade högst påverkan av kompetens/läsförståelse (OECD, 1997c).

En intressant fråga när det gäller tolkningen av dessa resultat inför framtiden är den nuvarande personalutbildnings starka koncentration på högutbildade. Vilka effekter skulle en bredare satsning på personalutbildning i framtiden ge? I kombination med eller utan Kunskapslyft?

Arbetsmarknadsutbildning

På liknande sätt som för personalutbildning har OECD gjort en sammanfattning av erfarenheterna från utvärderingar av arbetsmarknadspolitik och arbetsmarknadsutbildning i olika länder. Den återges i tabell 4.8. Vad man kommit fram till är att man i första hand bör använda vägledning, stimulera jobbsökande och bistå med hjälp till jobbsökaraktiviteter. Dessa åtgärder är mycket billigare än arbetsmarknadsutbildning och kan ge väl så goda resultat. Arbetsmarknadsutbildningen ska skraddarsys efter individernas och arbetsmarknadens behov och inte användas för att lösa storskaliga arbetslöshetsproblem. Det kan vara politiskt och socialt frestande att sätta in arbetsmarknadsutbildning i tider av hög arbetslöshet men det riskerar att misskreditera arbetsmarknadspolitiken och arbetsmarknadsutbildningen.

Många länder har på senare tid funnit att arbetsmarknadsutbildning inte gett särskilt positiva resultat. I Norge har man t.ex. konstaterat att de som gick i arbetsmarknadsutbildning inte efter sin utbildning fann arbete på kortare tid än andra (NOU 1997:25). Ett annat vanligt konstaterande är att även i fråga om arbetsmarknadsutbildning råder avtagande marginalnytta. I allmänhet är det också de svagaste grupperna på arbetsmarknaden som har nytta av arbetsmarknadsutbildning. Att hjälpa de mest utsatta grupper ur fattigdom kräver dyrare åtgärder än vägledning och jobbsökaraktiviteter (LaLonde, 1997a).

Tabell 4.8 Lärdomar om arbetsmarknadspolitik från utvärderingslitteraturen

Programtyp	Verkar hjälpa	Verkar inte hjälpa	Allmän kommentar
Jobsökaktiviteter (jobbklubbar, individuell vägledning, stimulanbidrag etc.)	De flesta arbetslösa men särskilt kvinnor och ensamstående föräldrar		Kräver noggrann kontroll
Formell klassrumsundervisning	Kvinnor som återinträder på arbetsmarknaden	Ungdomar om inte i kombination med andra åtgärder Män i medelåldern och äldre arbetare med låg utbildningsbakgrund	Viktigt att kurserna visar på hög relevans för arbetsmarknaden eller på hög kvalitet. Ungdomar tycks behöva en kombination av åtgärder inriktade på deras speciella problem. Fler studier om uppsagda arbetares behov bör göras. Ju längre kurser desto längre uppföljningsperiod krävs.
Utbildning i arbetet	Kvinnor som återinträder på arbetsmarknaden, ensamstående mödrar	Ungdomar (om ej i kombination med andra åtgärder)	Måste direkt svara mot arbetsmarknadskrav.
Anställningsstöd	Långtidsarbetslösa, kvinnor som återinträder på arbetsmarknaden	Ungdomar (om ej i kombination med andra åtgärder)	Kräver noggrann målinriktning och adekvat kontroll för att ge maximal samsättningsseffekt och social nytta.
Direkt jobbskapande	Gravt missgynnade grupper på arbetsmarknaden		Ger normalt få långsiktiga fördelar och resulterar vanligen i jobb med låg produktivitet.
Starta-eget-stöd	Män (under 40, med relativt god utbildning)		Fungerar endast för en mycket liten del av de arbetslösa.

Källa: OECD, 1996, *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies*. Paris.

De senaste resultaten från svenska undersökningar av effekterna av arbetsmarknadsutbildning i nuvarande arbetsmarknadsläge är inte heller särskilt uppmuntrande. I genomsnitt hade arbetsmarknadsut-

bildningen negativa effekter på inkomsterna ett år efter avslutad utbildning. De negativa effekterna försvinner med tiden men ännu tre år efter utbildningen syntes inte några positiva effekter. Uppdelat på kurs typer var effekterna positiva för utbildningar med inriktning på hälsoområdet och på socialt arbete vilket i sin tur förklarar att inkomsteffekterna var mindre negativa för kvinnorna än för männen. De icke yrkesförberedande utbildningarna hade stora negativa effekter under hela perioden (Regnér, 1997).

Även i Sverige har man funnit att arbetsmarknadsutbildningen varit effektivast då den riktats mot lågutbildade grupper och att effektiviteten avtagit då utbildningen byggts ut kraftigt såsom skedde i Sverige i början på 1990-talet (Ackum Agell & Harkman, 1997). Det är möjligt att med den sammanpressade svenska löneskalan är det även för arbetsmarknadsutbildningen inte inkomst- utan sysselsättningseffekterna som är de viktigaste.

En annan betydelsefull aspekt som kommit att diskuteras just i samband med arbetsmarknadspolitiken är dess inverkan på ekonomin och arbetsmarknaden totalt sett. Det har ifrågasatts om arbetsmarknadspolitiken kan skapa sysselsättning på makronivå. Det skulle t.o.m. kunna vara så paradoxalt att sysselsättningen minskade till följd av arbetsmarknadspolitiken. Dyliga effekter kan uppkomma via lönebildningen. Om exempelvis arbetsmarknadspolitiken ökar tryggheten i systemet och minskar tillgången på arbetskraft genom att arbetslösa befinner sig i åtgärder kan lönerna drivas upp vilket i sin tur kan minska sysselsättningen. Om dyliga effekter är tillräckligt stora skulle de kunna uppväga de positiva effekter arbetsmarknadspolitiken har genom att öka rörligheten på arbetsmarknaden. Det finns en ganska omfattande litteratur som indikerar att arbetsmarknadspolitiken kan ha betydande negativa bieffekter på lönebildningen (Ackum Agell & Harkman, 1997). Dyliga effekter kan man även få av utbildningspolitik och näringspolitik vilket man naturligtvis också måste vara observant på.

Vuxenutbildning och återkommande utbildning har historiskt sett lett till högre inkomster

Den s.k. Malmöundersökningen, där ett antal personer från Malmö följts genom åren, ger ett unikt perspektiv på utbildning, familjeliv, arbete och vuxenutbildning. Ca 90 procent av personerna med universitetsexamen deltog i återkommande utbildning och nästan en lika stor andel av personerna med studentexamen. Därutöver gäller att ju lägre utbildningsnivå, desto lägre deltagande i återkommande utbildning för både kvinnor och män. Endast hälften av kvinnorna

med folkskola deltog, medan drygt hälften av männen i samma kategori gjorde det. Av dem som ingick i kategorin "ej avslutad folkskola" deltog knappt 40 procent i återkommande utbildning. När det gäller rent yrkesrelaterade vidareutbildning återfinns samma mönster (Ankarsand & Fägerlind, 1997).

För att kunna urskilja den återkommande utbildningens betydelse för inkomstutvecklingen studerades dess effekter för individer med given nivå på ungdomsutbildningen. Det visade sig då att skillnaderna i inkomstutveckling var statistiskt signifikanta för dem som deltog respektive inte deltog i återkommande utbildning både bland kvinnor och män. Detta gällde så när som på två undantag – kvinnor med realskola och män med yrkesutbildning (Ankarsand & Fägerlind, 1997). Samma material har också i en tidigare studie för männen visat att medan effekterna av den formella skolutbildningen avtar efter 40 års ålder ökar effekterna av vuxenutbildning fr.o.m. den åldern (Tuijnman, 1989).

Vuxenutbildningens lönsamhet – räkneexempel och uppföljningar

I en svensk studie har ett försök gjorts att beräkna såväl den samhällsekonomiska som den privatekonomiska lönsamheten av vuxenutbildning (Löfgren, 1997). Utgångspunkten är en person som i vuxen ålder studerar två år i kommunal vuxenutbildning för att därigenom få treårig gymnasiekompetens. Eftersom man hittills inte har haft någon empirisk erfarenhet av inkomsteffekterna av dylik utbildning antas den som vid en given ålder genomgått en dylik utbildning få samma *inkomst* som en individ som i sin ungdom genomgick treårig gymnasieutbildning. Med varje utbildnings- och åldersgrupp följer i detta fall inte bara inkomst utan även relativ *arbetslöshet* och grad av *förtidspensionering*. Uppdelningen på samhällsekonomisk och privatekonomisk avkastning görs sedan på så sätt att den samhällsekonomiska lönsamheten beräknas på inkomster före skatt (inklusive arbetsgivaravgifter) och med hänsyn tagen till samhällets kostnader för utbildningen. Den privatekonomiska avkastningen beräknas på inkomsterna efter skatt och individens kostnader för utbildningen. I stället för att beräkna avkastningen på dylika utbildningsinvesteringar undersöks i detta fall hur högt upp i åldrarna intäkterna är större än kostnaderna givet att framtida intäkter diskonteras med 4 procents ränta.

Med de givna förutsättningarna kommer man i undersökningen fram till att tvååriga komvuxutbildningar är *samhällsekonomiskt lönsamma* om de påbörjas när den studerande är 51 år eller yngre. En treårig högskoleutbildning skulle på motsvarande sätt vara samhälls-

ekonomiskt lönsam om den påbörjas före 44 års ålder.

Privatekonomiskt lönsam är en tvåårig utbildning i kommunal vuxenutbildning för personer som var högst 49 år vid studiernas början. Detta gällde under förutsättning att den studerande erhöll studie-stödet SVUX (jfr. kapitel 7) under studierna och att studierna gav kvalifikationer som motsvarade en treårig gymnasieutbildning. För personer som bara behöver läsa ett år i kommunal vuxenutbildning för att uppnå detta är utbildningen privatekonomiskt lönsam på motsvarande sätt om studierna påbörjas så sent som vid 60 års ålder. En treårig högskoleutbildning är privatekonomiskt lönsam om den påbörjas vid 37 års ålder eller tidigare och om Studiemedel utnyttjas som studiefinansiering.

I en nyligen publicerad studie får man ett visst första perspektiv på vad vuxenutbildning i realiteten kan leda till. NUTEK har studerat tre årskullar födda 1937, 1942 och 1947 uppdelade på dem som utbildat sig i ungdomsåren, dem som enbart har grundskolekompetens och dem som vidareutbildat sig under perioden 1987–1995. Att sysselsättningsgraden påverkas av utbildningsnivån gäller även i detta fall och särskilt för dem som vidareutbildat sig jämfört med dem som inte gjorde det. Lönemässigt har det visat sig svårt att komma ikapp dem som utbildat sig i ungdomsåren men de som vidareutbildade hade ändå år 1995 en högre genomsnittslön än dem som inte vidareutbildade sig. Den stora vinsten för lågutbildade av vidareutbildning verkar dock snarare vara minskad risk för arbetslöshet än framtida lönellyft (NUTEK, 1998b).

Ytterligare en viss belysning av utbildningseffekter för vuxna ger en annan studie av de civilekonomerna, som tog examen 1985, och deras arbetssituation tio år senare. De civilekonomerna som tog sin examen relativt sent i livet fick en högre lön än sina studiekamrater vid inträdet på arbetsmarknaden. Detta löneförspång åts dock successivt upp och efter tio år på arbetsmarknaden hade de yngre kollegorna passerat dem lönemässigt (NUTEK, 1998a).

En annan ansats, som i ett fall tillämpats för att undersöka vuxenstuderandes möjligheter att få arbete och inkomster, är att se på tjänstetillsättningar (Ingemarsson, 1998). Vid de tjänstetillsättningar i mitten av 1990-talet, som kartlades i en studie, visade sig vuxenstudier på högskola ge en ingångslön på minus 7 procent för vuxenstuderande i åldern 26–35 år och på minus 21 procent för vuxenstuderande i åldern 36–45 år i förhållande till de ingångslöner som individer men en gammal gymnasieutbildning fick. Omräknat till ”privatekonomisk” avkastning (på inkomst före skatt och exklusive

direkta privata utbildningskostnader) gav en treårig högskoleutbildning följande resultat vid olika åldrar och med olika finansiering:

25 år med studiemedel	2,6 %
35 år med studiemedel	-8,8 %
35 år med SVUXA	-1,6 %

4.2.3 Incitament att satsa på utbildning och livslångt lärande för vuxna

Som ett komplement till och i brist på statistik och beräkningar som direkt belyser effekter av utbildning och livslångt lärande för vuxna kan det vara intressant att föra diskussioner om olika aktörers incitament att satsa på dylik kompetensutveckling för att därigenom identifiera risker för under- alternativt överinvesteringar inom vuxenutbildningsområdet. De kan också ge uppslag om vilken typ av åtgärder som statsmakterna lämpligen bör vidta även om dylika mer principiella resonemang i allmänhet inte leder till några helt entydiga slutsatser (NOU 1997:25; Oosterbeek, 1997). Nedan berörs i tur och ordning hur denna problematik kan te sig på arbetsplatser, inom branscher och för samhället totalt sett.

På en *arbetsplats* kan *arbetsgivarens* incitament att investera i personalen delvis se annorlunda ut i privat och offentlig sektor. I den privata sektorn bestäms ytterst expansionsmöjligheter och överlevnad av konkurrenskraften och beslut om kompetensutveckling måste ses i det perspektivet. I den offentliga sektorn ser förhållandena delvis annorlunda ut men även här finns otvetydigt stora möjligheter att utveckla arbetsplatserna till mer effektiva och lärande organisationer. Utbildningssektorn borde därvid genom sin blotta storlek vara ett intressant utvecklingsobjekt.

En allmän observation beträffande arbetsgivarincitament och personalutveckling är att om personalomsättningen är hög kan intresset för att investera i personalen bli svalt. I det fallet är ju risken stor att arbetsgivaren inte får någon nytta av personalutbildningen i alla fall inte under någon längre tid. På liknande sätt blir fördelarna med kompetensutveckling mindre för arbetsgivaren om han måste dela med sig av dem i form av löneökningar till kanske mer eller mindre hela personalen. Bestäms lönerna centralt eller branschvis kan dock risken för generella löneökningar i samband med personalutbildning bli mindre (NOU 1997:25). En enskild arbetsgivare kan dock under alla omständigheter ha ett intresse av att skaffa sig ett gott utbildningsrykte vilket kan gör det lättare att rekrytera och behålla kompetent personal. Med ett dominerande arbetsgivarinflytande över kom-

petensutvecklingen kan den emellertid bli väl företagsspecifik – vilket skulle kunna vara en särskilt besvärande omständighet om utvecklingen går i riktning mot ett allt större behov av generell kompetens.

Empiriskt har man dock konstaterat att många företag satsar på personalutbildning och generell kompetensutveckling. Det gäller både i Sverige (Regnér, 1997) och i exempelvis Norge där företagsledningarna inte uppgav sig se mobilitet och ökade lönekostnader som hinder för investeringar i personalen (NOU 1997:25).

Anställda har störst incitament att själva satsa på utbildning och lärande i arbetslivet om lönesättningen är individuell, men ökad trygghet i anställningen kan också vara ett skäl att satsa på egen kompetensutveckling. Finansierings- och informationsproblem kan dock verka hämmande på utbildningsinvesteringarna både för enskilda individer och exempelvis mindre företag.

I den mån *anställda och arbetsgivare* kan komma överens om att tillsammans satsa på lärande i arbetslivet kan riskerna för underinvesteringar minimeras. De anställdas bidrag till investeringskostnaderna kan dels bestå av studier på fritid, dels lägre lön under eller efter investeringsperioden.

Skattesystemet tillåter företag – stora såväl som små, medelstora och egenföretagare – att hantera kostnader för personalutbildning som driftskostnader. Företagens möjligheter att utnyttja denna ”förmån” beror naturligtvis på om de har några intäkter att dra av utbildningskostnaderna mot. För större företag torde detta inte vara något problem men det kan vara det för mindre företag, för nystartade företag, för företag som expanderar och under konjunktursvackor. Det är ju endast mot intäkter som uppstår under samma period som utbildningskostnaderna som man kan dra av de senare. För enskilda individer finns inga avdragsmöjligheter för utbildningskostnader – om de inte råkar vara egenföretagare (se vidare nedan).

Till problemen på *branschnivå* hör att nydanande företag ofta får ta på sig stora kostnader bl.a. för personalutbildning och kompetensutveckling i ett inledningsskede då nya produkter, processer och sätt att organisera arbetet införs. Eftersläntarna kan åka snålskjuts. Resultatet kan bli att utvecklingen som helhet fördröjs i vissa branscher. Negativa effekter av underinvesteringar i humankapital i en bransch kan dessutom förstärkas om avkastningen på realkapital ökar med tillgången på kvalificerad arbetskraft. Brist på humankapital drar då även ner avkastningen på realkapitalet. Om det vill sig riktigt illa kan man på grund av dylika faktorer få en nedåtgående utvecklingsspiral i en given bransch som resulterar i en lågproduktiv-

tetsjämvikt i stället för i en högproduktivitetjämvikt.

På *samhällsnivå* är dock de direkta produktivitetseffekterna, som man inom branscher och på arbetsplatser eventuellt kan komma till rätta med, inte de enda positiva effekterna som måste beaktas. Till de direkta produktivitetseffekterna kommer de indirekta tillväxteffekterna och mer allmänna effekter av typ utbildningens betydelse för hälsa, livskvalitet, en väl fungerande demokrati samt utbildningens bidrag till socialisering och värdeförmedling i samhället.

Till de samhällsinstitutioner som allmänt sett kan reducera aktörernas intresse för utbildningssatsningar hör skatte- och försäkringsystemen. Progressiva skatter minskar individernas incitament att investera i utbildning. Man får betala en högre skatt på (den högre) inkomsten efter studierna än man slipper skatt på (den lägre) förloerade inkomsten under studierna. Det offentligt finansierade studiestödet kompenserar delvis för dessa effekter men som framgick av kalkylerna ovan var trots detta många gånger längre utbildningar inte privatekonomiskt lönsamma i Sverige.

Arbetslösa har i allmänhet inte heller lika mycket att vinna ekonomiskt på att själva satsa på utbildning som samhället som helhet. Skillnaden för individen mellan lön efter en arbetsmarknadsutbildning (netto efter skatt) och det stöd/bidrag som utgår under arbetslösheten är exempelvis mindre än den samhällsekonomiska vinsten med att den arbetslöse får arbete. Den samhällsekonomiska vinsten består ju av skillnaden mellan lön inklusive skatt och arbetsgivaravgifter och produktionsbidraget under arbetslöshetsperioden som av naturliga skäl definitionsmässigt är lika med noll. Både individer och arbetsgivare kan ha ett intresse av att skjuta på nödvändig vidareutbildning tills individen blir arbetslös och samhället får stå för kostnaderna.

Utbildning kan vidare leda till ökad rörlighet på arbetsmarknaden och därmed mindre arbetslöshet vilket är andra positiva effekter som knappast varken arbetsgivare eller anställda räknar med. Detsamma gäller de kollektiva drag i utbildningen som gör att effekterna spiller över på andra än dem som ursprungligen står för kostnaderna för utbildningen – andra arbetsgivare, anställda och samhällsmedborgare.

Det finns emellertid även mekanismer som ur samhällsekonomisk synvinkel kan leda till överinvesteringar i utbildning. I den mån utbildning används för att endast signalera individernas kompetens och sortera upp dem efter kompetensnivå är utbildning inte att betrakta som en samhällsekonomiskt motiverad investering. Det borde finnas mindre dyrbara sätt att ta reda på vad individerna kan och ordna eventuella köer än att tvinga individerna att gå årtal i utbildning även om det för den enskilde individ som lyckas ta sig längst fram i

kön kan synas fördelaktigt.

Till andra fenomen på samhällsnivå som kan påverka företags och individers agerande i utbildningssammanhang hör lönestrukturen. Mindre lönespridning kan å ena sidan leda till mindre rörlighet på arbetsmarknaden och därmed mer och säkrare utbildningsinvesteringar på arbetsplatserna. Å andra sidan om löneskillnaderna är små och inte avspeglar skillnaderna i produktivitet kan incitamenten för individerna att investera i utbildning bli otillräckliga (NOU 1997:25; Oosterbeek, 1997).

Sammanfattningsvis är argumenten för statliga ingrepp för att minska riskerna för underinvestering i utbildning och livslångt lärande för vuxna starkast då det gäller

- grundläggande och generell utbildning och kompetensutveckling som har betydande indirekta effekter
- utbildning för utsatta grupper som riskerar att slås ut och marginaliseras i samhället
- utbildning för arbetslösa som riskerar att inte själva kunna ta sig tillbaks på arbetsmarknaden.

Det är en fördel om individer och arbetsgivare i största möjliga utsträckning kan ta sig an övrig utbildning och kompetensutveckling. För individerna kan det dock bli svårt att ta sitt ansvar om det främst är generella utbildningsinvesteringar som krävs och löneskillnaderna är små och marginalskatterna höga. Denna problematik gäller särskilt personer med mindre fast anknytning till arbetsmarknaden. För företagen kan främst avsaknaden av möjligheter att föra över pengar från goda år till utbildning under sämre tider vara ett problem. För företag och branscher utan inriktning på kompetensutveckling kan stimulans att skapa föregångare och goda exempel behövas.

4.3 Sammanfattning

Om Sverige ska kunna utvecklas som ett demokratiskt och högproduktivt samhälle ställs höga krav på befolkningens kompetens. En god grundutbildning och möjligheter till livslångt lärande behövs både för människornas personliga utveckling och deras möjligheter till delaktighet i samhällslivet och på arbetsmarknaden.

Det finns en bred kunskapsbas i den svenska befolkningen. Den formella utbildningen och kompetensen är hög. I Sverige är det också många som får del av personalutbildning. Med högt ställda ambitioner blir dock kraven på Sverige högre än på andra länder. En

rättvis fördelning av samhällets resurser kräver att alla som vill ska få möjlighet till arbete vilket i sin tur ställer stora krav på arbetskraftens kompetens. För att Sverige ska utvecklas till ett kunskapssamhälle måste kompetensen i arbetskraften förstärkas. Vi behöver fler i arbetskraften med högskoleutbildning och gymnasieutbildning och färre med kortare utbildning.

Om sålunda inriktningen för framtiden kan synas tämligen väl utstakad och utgångsläget någorlunda kartlagt är ändock frågan om hur vi ska ta oss till kunskapssamhället mindre lätt att besvara. Utifrån forskningsresultat – det må vara statistiskt baserade, mikro- eller makroanalyser, lönsamhetskalkyler eller analyser av incitament – är det svårt att exakt säga slags policy som bör föras och vilka avvägningar som bör göras mellan olika typer av satsningar och hur de ska fördela sig över tiden.

En första viktig fråga har att göra med utbildnings- och arbetsmarknadspolitikens anpassning till den allmänna samhällsutvecklingen och den ekonomiska politiken. Kunskapssamhället kräver inte bara en kompetent arbetskraft utan också ett dynamiskt näringsliv. Om utbudet av högutbildad arbetskraft utvecklas alltför snabbt i förhållande till efterfrågan kan allvarliga obalanser uppstå.

En annan viktig fråga är i vilken utsträckning man i politiken ska förlita sig på direkta offentliga ingrepp respektive på indirekt styrning. Genom skatter och bidrag kan aktörernas incitament påverkas. I Sverige verkar för närvarande den viktigaste direkta mekanismen för att signalera överskott respektive brist på olika typer av arbetskraft vara skillnader i arbetslöshet. Skillnader i löner ger mycket lite information om läget på arbetsmarknaden (OECD, 1998). I ett dylikt läge är det ytterst angeläget att så många kompletterande, indirekta informationskällor och anpassningsmekanismer som möjligt utnyttjas. Arbetsförmedlingarna har här en mycket viktig uppgift att fylla. Det handlar om att förse arbetslösa och andra arbetssökande med information om hur arbetsmarknadsutsikterna ser ut på olika utbildningsnivåer och för olika typer av utbildningar. Vilka riskerna på olika håll kan vara att hamna i och förbli kvar i okvalificerade arbeten. Detta är emellertid inte enbart en uppgift för arbetsförmedlingarna utan även för studie- och yrkesvägledningen och de olika organ och myndigheter som i sin tur förser dem med information om samhälls- och arbetsmarknadsutvecklingen. Hit hör Konjunkturinstitutet, NUTEK, SCB, Arbetsmarknadsstyrelsen, Skolverket och Högskoleverket. De nationella och lokala utvärderingarna av Kunskapslyftet är också viktiga i detta avseende. Även de måste utnyttjas för att snabbt och effektivt ge individerna aktuell information så att utbildnings-satsningen kan anpassas till den lokala arbetsmarknadens utveckling

och individernas behov.

Genom att noggrant följa utvecklingen av vuxenutbildningen och särskilt Kunskapslyftet kommer kommittén att få viktiga erfarenheter att grunda sina slutsatser på när det gäller utformningen av det framtida systemet för utbildning och livslångt lärande för vuxna. Det är viktigt att följa och utvärdera Kunskapslyftet men även satsningarna på andra typer av vuxenutbildning – arbetsmarknadsutbildning, personalutbildning, kvalificerad yrkesutbildning och högskoleutbildning. Det behövs för att man ska få något att jämföra med när avvägningar ska göras för en effektiv anpassning och utveckling av vuxenutbildning och livslångt lärande. Mot bakgrund av forskningsresultaten förefaller det särskilt angeläget att beträffande Kunskapslyftet och vuxenutbildningen i övrigt studera:

- om utbildningen vad avser nivåer och inriktningar utvecklas i takt med samhällsutvecklingen
- om styrsignalerna – de direkta och indirekta – fungerar på ett tillfredsställande sätt
- om generell och yrkesinriktad utbildning erbjuds i välavvägda proportioner utifrån såväl individ- och arbetsmarknadsbehov
- om de grupper som det är mest angeläget att nå med statliga satsningar också nås av utbildningen och var nivån på ”grundläggande och generell utbildning och kompetensutveckling som har betydande indirekta effekter” kan sägas ligga i dagens läge där åtminstone en kortare gymnasieutbildning inte verkar tillföra särskilt mycket i sysselsättningsmöjligheter jämfört med grundskolenivå
- huruvida avtagande marginaleffekter föreligger i Kunskapslyftet och hur dessa påverkas av motsvarande satsningar inom arbetsmarknadsutbildningen, personalutbildningen, den kvalificerade yrkesutbildningen och högskolan
- om övriga utbildningsaktiviteter snedvrids eller trängs undan av Kunskapslyftet eller tvärtom stimuleras och utvecklas i positiv riktning till följd av Kunskapslyftet. Speciellt viktigt kan det vara att följa utvecklingen vad gäller gränsdragningen mellan å ena sidan samhällsstödd utbildning för vuxna och å andra sidan personalutbildning och kompetensutveckling på arbetsplatserna.

5 Utbildningsanordnare i utgångsläget

År 2000 kommer Kunskapslyftskommittén att lämna sitt slutbetänkande med förslag inför den reformering av vuxenutbildningen som ska ta vid när Kunskapslyftet upphör år 2002. För att ha en plattform att stå på när kommittén ska blicka framåt ägnas detta kapitel åt en beskrivning av utgångsläget när det gäller det utbildningsutbud som möter vuxna.

I det följande beskrivs översiktligt verksamheten inom folkbildningen, den kommunala vuxenutbildningen, svenska för invandrare, Utbildningsradion, kvalificerad yrkesutbildning samt universitet och högskola i tur och ordning. Efter det följer en redogörelse för arbetsmarknadsutbildningen, den utbildning som arbetsmarknadens parter bedriver, de privata utbildningsföretagens insatser samt personalutbildning och kompetensutveckling i arbetslivet.

Efter genomgången av de olika utbildningsformerna görs ett försök att beskriva hur de förhåller sig till varandra, och sist i kapitlet finns en sammanställning av volymen utbildning inom vissa delar av vuxenutbildningen 1995/96.

Budgetåret 1995/96 har valts som utgångspunkt för beskrivningen i kapitlet, eftersom det är det budgetår som låg närmast före den 1 juli 1997 då Kunskapslyftet startade. På grund av Kunskapslyftets storlek och de ambitioner som präglar satsningen har 1997 förutsättningar att bli något av en vändpunkt inom vuxenutbildningen.

5.1 Folkbildning

Folkbildningen består av verksamheten inom 147 folkhögskolor och 11 studieförbund. Folkbildningen har en lång tradition i Sverige och den har som särskild uppgift att inte bara utbilda människor i vissa ämnen, utan att också bilda människorna i en vidare bemärkelse. I 1991 års folkbildningsproposition anges att folkbildningen ska främja demokrati, jämlikhet, jämställdhet samt internationell och kulturell förståelse och utveckling. Verksamheten ska bygga på människors fria och frivilliga kunskapssökande och präglas av demokratiska värderingar och samarbete. (Folkbildningsrådet, 1997c)

Enligt riksdagens beslut 1991 ska statens bidrag till folkbildningens syfta till stödja en verksamhet som gör det möjligt för människor

att påverka sin livssituation och skapa engagemang för samhällsutvecklingen. Verksamheter som syftar till att utjämna utbildningsklyftor och höja utbildningsnivån i samhället ska prioriteras. Dessutom ska folkbildningen prioritera grupper som anses vara eftersatta i utbildningsmässigt, socialt eller kulturellt hänseende. Invandrare och deltagare med funktionshinder utgör särskilt viktiga målgrupper.

Faktum är att det finns ett nära samarbete mellan handikappförbund och folkhögskolor respektive studieförbund, och för vissa handikappgrupper är folkbildningen starkt dominerande som utbildningsanordnare. Funktionshindrade får i stor utsträckning sina behov av särskild pedagogik och anpassad miljö tillgodosedda på folkhögskolor och inom studieförbund.

Regeringen har i mars 1998 överlämnat en ny folkbildningsproposition till riksdagen (Prop. 1997/98:115). I denna föreslås två nya syften med statens bidrag till folkbildningen. Statsbidraget ska bidra till att stärka och utveckla demokratin samt bredda kulturintresset i samhället och vidga deltagande i kulturlivet. Kunskap om naturvetenskap och teknik bör ges ökad uppmärksamhet i bildningsarbetet. Dessutom tillförs arbetslösa som en viktig målgrupp. (Prop 1997/98:115)

Folkhögskolor och studieförbund får sina statsbidrag genom den ideella föreningen Folkbildningsrådet, som är ett samarbetsorgan för folkbildningen. Det ursprungliga folkbildningsanslaget (anslagspost 1) ges som en klumpsomma till Folkbildningsrådet som sedan har att fördela detta vidare till de olika skolorna och studieförbunden. Under senare år har även andra anslag funnits och till dessa har regeringen ibland knutit särskilda krav.

5.1.1 Kurser vid folkhögskolorna – omfattning och inriktning

Folkhögskolorna är inte bundna av några centralt fastställda läroplaner, utan de kan själva bestämma över sin verksamhet med hänsyn till sin ideologiska och kunskapsmässiga inriktning. Detta gör att det finns förutsättningar för skolorna att utveckla en egen särart och det har också skett. Av 147 folkhögskolor är 98 rörelseskolor och det innebär att de drivs av folkrörelser, stödföreningar och andra organisationer som alla sätter sin särskilda prägel på skolorna. Exempel på huvudmän är arbetarrörelsen, nykterhetsrörelsen, fria trossamfund och svenska kyrkan. Dessutom finns Samernas folkhögskola och 48 skolor som drivs av kommuner (2) och landsting (46).

Under studieåret 1995/96 fanns 136 folkhögskolor och dessa hade sammanlagt knappt 200 000 kursdeltagare om man bortser från kursdeltagare i uppdragsutbildningar. Dessa 200 000 kursdeltagare deltog i en sammanlagd utbildningsvolym om cirka 1 100 000 deltagarveckor. Större delen av verksamheten inom folkhögskolorna under budgetåret 1995/96 skedde inom ramen för så kallade långa kurser som omfattar minst 15 kursdagar. Endast tio procent av verksamheten utgjordes av korta kurser. I tabell 5.1 kan man utläsa att de långa allmänna kurserna utgjorde drygt hälften av den totala utbildningsvolymen inom folkhögskolorna.

Tabell 5.1. Inriktningen på folkhögskolekurserna under budgetåret 1995/96 inklusive kurser för arbetslösa

Långa kurser 90 %	
Därav	
Allmänna kurser	53 % av totalen
Yrkesinriktade kurser	12 % av totalen
Estetiska kurser	13 % av totalen
övriga kurser	12 % av totalen
Korta kurser 10 %	

Källa: Folkbildningsrådet, 1997, *Årsredovisning 1995–1996*, Stockholm.

De allmänna kurserna är kurser på grundskole- eller gymnasienivå med inriktning mot traditionella skolämnen. Enligt folkbildningsförordningen ska varje folkhögskola årligen anordna allmänna kurser omfattande minst 15 procent av verksamheten. De allmänna kurserna har oftast sin tyngdpunkt i kärnämnen svenska, matematik, samhällskunskap och engelska. Kurserna ger inga betyg utan i stället ges ett studieomdöme vid utbildningens slut. Eleverna som har läst en allmän kurs på gymnasienivå har också möjlighet att få behörighet för högskolestudier.

De yrkesinriktade kurserna uppgick till 12 procent av verksamheten under budgetåret 1995/96. Som yrkesinriktade kurser räknas kurser på eftergymnasial nivå och högskolenivå, exempelvis fritidsledarutbildningar, informationsutbildningar, data- och ekonomiutbildningar.

Estetiska kurser som innefattar musiklinjer, bild- och formlinjer med flera utgjorde 13 procent av verksamheten. Så kallade övriga kurser är bland andra bibel- och livsåskådningskurser, miljökurser och idrottskurser. Dessa stod sammanlagt för 12 procent av utbildningen inom folkhögskolorna under budgetåret 1995/96.

Många av de kurser som ges vid folkhögskolorna har en mycket tydlig folkrörelse- och organisationsprofil. De korta kurserna som utgjorde 10 procent av helheten domineras av den sortens kurser,

men de finns också bland de yrkesinriktade kurserna och i kategorin övriga kurser. (Folkbildningsrådet, 1997b)

5.1.2 Verksamheten hos de elva studieförbunden

Till folkbildningen hör inte bara folkhögskolorna utan också studieförbunden. Många av studieförbunden har liksom folkhögskolorna en koppling till rörelser och organisationer. Kopplingen framgår ibland mycket tydligt i studieförbundens utbildning, men det kan också vara tämligen långt mellan medlemsorganisation och studieförbundens lokala verksamhet. De elva studieförbunden och deras medlemsorganisationer är:

- Arbetarnas bildningsförbund – ABF. Bland medlemmarna märks främst organisationer inom arbetarrörelsen, konsumentkooperationen och hyresgäströrelsen, men också andra organisationer som handikapporganisationer och invandrarorganisationer.
- Frikyrkliga studieförbundet – FS – har som medlemmar olika frikyrkliga organisationer och invandrarkyrkor.
- Folkuniversitetet – FU – är en sammanslutning av de fem så kallade kursverksamheterna vid universiteten i Stockholm, Uppsala, Göteborg, Lund och Umeå.
- KFUK-KFUM:s studieförbund har som medlemmar KFUK-KFUM:s riksförbund och Evangeliska Fosterlandsstiftelsen.
- Studieförbundet Medborgarskolan – Mbsk – har som medlemmar organisationer inom Moderata samlingspartiet och vissa andra organisationer som Aktiv Ungdom och Förbundet Aktiva Seniorer.
- Nykterhetsrörelsens bildningsverksamhet – NBV – har bildats genom sammanslagning av tre studieförbund inom nykterhetsrörelsen. Medlemmar är nykterhetsorganisationer och hälsoorganisationer.
- Studieförbundet – Sfr – har som medlemmar främst friluft- och miljöorganisationer.
- Svenska idrottsrörelsens studieförbund – SISU – har som medlemmar specialidrottsförbund som är anslutna till Sveriges riksidrottsförbund och till dem anslutna ideella föreningar som bedriver idrottslig verksamhet.
- Sveriges kyrkliga studieförbund – SKS – har medlemmar främst bland Svenska Kyrkans organisationer, men också bland andra organisationer som Katolska kyrkan, Svenska Scoutförbundet och

Sveriges Unglottor.

- Studieförbundet Vuxenskolan – SV – har som medlemmar organisationer inom Centerpartiet och Folkpartiet samt Lantbrukarnas Riksförbund, Förbundet Vi Unga med flera.
- Tjänstemännens bildningsverksamhet – TBV – har som medlemmar olika fackförbund för tjänstemän.

Källa: Folkbildningen – en utvärdering, SOU 1996:159.

Studieförbunden är medlemmar i Folkbildningsförbundet, som i sin tur är medlem i Folkbildningsrådet tillsammans med Rörelsefolk-högskolornas intresseorganisation och Landstingsförbundet.

Vanligtvis deltar människor i studieförbundens verksamhet på sin fritid och studieförbunden samlar ett mycket stort antal människor varje år. Verksamheten kan delas in i studiecirklar, kulturprogram och övrig folkbildningsverksamhet. Studiecirkarna hade under studieåret 1995/96 nära 2,8 miljoner deltagare och var därmed studieförbundens huvudsakliga verksamhetsform. Enligt de särskilda villkoren för statsbidrag till studieförbunden gäller att ”studiecirkelverksamhet med gemensamma, planmässigt bedrivna studier skall utgöra basen för studieförbundens verksamhet. I varje studiecirkel eller kulturaktivitet skall det finnas en ledare som är godkänd av en lokal studieförbundsavdelning.” (SFS 1991:977 ändr. 1992:737 8 §)

Studiecirkarnas största enskilda ämnesinriktning under budgetåret 1995/96 var estetiska ämnen. Detta kan utläsas i tabell 5.2 som visar ämnesinriktningen i studiecirkarna det aktuella året. Näst störst var verksamheten inom samhällsvetenskap och information följt av kurser i språk. Under studieåret 1995/96 arrangerades cirka 12 miljoner studietimmar fördelade på 327 900 studiecirklar i de elva studieförbunden.

Tabell 5.2. Ämnesinriktningen i studiecirkarna under budgetåret 1995/96

Estetiska ämnen	48 %
Samhällsvetenskap och information	18 %
Språk	9 %
Beteendevetenskap och humaniora	7 %
Matematik och naturvetenskap	6 %
Övriga ämnen	12 %

Källa: Folkbildningsrådet, 1997, *Årsredovisning 1995–1996*, Stockholm.

Kulturprogrammen är studieförbundens näst största verksamhetsform efter studiecirkarna. Kulturprogrammen är verksamhet eller produktion som framförs eller redovisas för publik. De delas in i följande sorter: föreläsning, sång/musik, dramatisk framställning, film/

foto/bild, dans, utställningsverksamhet, konst/konsthandverk, litteraturverksamhet och tvärkulturell verksamhet. Under 12-månadersperioden 1995/96 hade 150 000 olika kulturprogram sammanlagt 900 000 medverkande. Det totala antalet deltagare var 14 200 000.

Övrig folkbildningsverksamhet kallas den gruppverksamhet som inte drivs med statsbidrag. Den skiljer sig från studiecirkelverksamheten när det gäller deltagare, tid, planering eller metodik. Under studieåret 1995/96 lockade denna verksamhet knappt 500 000 deltagare.

Totalt hade studieförbunden således ungefär 4,2 miljoner deltagare under 12-månadersperioden 1995/96. Det rör sig dock inte om lika många personer som deltagare, eftersom det är vanligt att personer deltar i fler än ett arrangemang under ett år. (Folkbildningsrådet, 1997b)

5.1.3 Studieförbundens och folkhögskolornas särskilda utbildningsinsatser för arbetslösa

Under åren 1992 till 1997 fick folkbildningen och kommunerna särskilda statsbidrag för att anordna utbildning för arbetslösa utöver den utbildning som de redan bedrev. Under *det 18 månader långa budgetåret 1995/96* fördelade Folkbildningsrådet 135 miljoner kronor till studieförbunden och 603 miljoner till folkhögskolorna för sådan utbildning. Både studieförbunden och folkhögskolorna prioriterade verksamhet i de fyra invandrartäta kommunerna Stockholm, Göteborg, Malmö och Botkyrka i enlighet med regeringens önskemål och dessutom avsattes en del av det särskilda statsbidraget till utbildning för funktionshindrade.

De kurser som *studieförbunden* gav inom ramen för det särskilda anslaget hade sin tyngdpunkt på ämnena svenska, engelska, matematik, samhällskunskap samt datakunskap. Under *det 12 månader långa studieåret 1995/96* arrangerade studieförbunden sammanlagt 8 300 studiecirklar som var finansierade med särskilda medel till arbetsmarknadsanpassad utbildning. Beräknat i antal studietimmar utgjorde de särskilda kurserna för arbetslösa 435 300 studietimmar och varje cirkel var i genomsnitt cirka 52 studietimmar lång. Deltagarna i studieförbundens verksamhet kunde inte få studiestöd under tiden de studerade och detta begränsade möjligheten för studieförbunden att bedriva längre utbildningar.

För *folkhögskolornas* del fanns möjlighet för deltagarna att söka studiestöden SVUX och SVUXA (se avsnitt 8.1), och kurserna som skolorna gav under det särskilda arbetsmarknadsanslaget var både

korta och långa. Under *det 12 månader långa studieåret* var det drygt 1 000 av alla folkhögskolans knappt 9 700 kurser som var särskilda kurser för arbetslösa. Samtidigt utgjorde de 352 100 av de 1 095 200 deltagarveckorna, eller 32 procent. Verksamheten hade under studieåret 1995/96 (12 månader) 13 900 kursdeltagare och under budgetåret 1995/96 (18 månader) 23 800 kursdeltagare. Den övervägande delen av folkhögskolornas särskilda verksamhet för arbetslösa var allmänna kompetenshöjande utbildningar på främst grundskole- och gymnasienivå med tyngdpunkt på kärnämnen, språk samt datakunskap. Dessa utbildningar utgjorde 66 procent av alla utbildningar räknat i deltagarveckor under budgetåret. Övriga 34 procent var kurser i beteendevetenskap, humaniora, estetiska ämnen, samhällsvetenskap, språk med mera. Bland språkkurserna dominerade kurser i svenska för invandrare.

Av de 23 800 kursdeltagarna under budgetåret var det 5 100 kursdeltagare som var invandrare och 1 500 som var funktionshindrade. Det var 62 procent av deltagarna som var kvinnor. (Folkbildningsrådet, 1997a, 1997b; Föreningen för folkbildningsforskning, 1997)

När de särskilda utbildningsinsatserna för arbetslösa upphörde avlöstes de av Kunskapslyftet. I Kunskapslyftet har folkhögskolorna fått riktade medel till 10 000 helårsplatser och det är lika många platser som Folkhögskolorna hade i uppdrag att åstadkomma för arbetslösa under 1997. Studieförbunden har inte fått några riktade medel inom Kunskapslyftet.

5.2 Kommunal vuxenutbildning, SSV och särvux

En stor och viktig del av vuxenutbildningssystemet är den kommunala verksamhet som ger vuxna möjlighet att läsa in det de saknar på grundskole- och gymnasienivå samt på påbyggnadsnivå. Kommunerna och till viss del landstingen är huvudmän för denna skolform som kallas kommunal vuxenutbildning.

Oftast ger kommunen utbildningen i egen regi och utbildningen sker då vid kommunens komvuxenhet/enheter eller vid någon gymnasieenhet, men möjlighet finns för kommunen att använda andra lösningar. Det kan till exempel handla om att köpa utbildningar från en annan kommun eller från en fristående utbildningsanordnare.

Kurser på grundläggande-, gymnasie- och påbyggnadsnivå finns också tillgängliga för vuxna som distansutbildning hos statens skolor för vuxna. För psykiskt utvecklingsstörda vuxna finns möjlighet att studera på grundläggande nivå och gymnasienivå inom särvux.

5.2.1 Kommunal vuxenutbildning

Följande tre utbildningskategorier räknas till skolformen kommunal vuxenutbildning:

- Grundläggande vuxenutbildning, som motsvarar utbildning i grundskolan.
- Gymnasial vuxenutbildning, som till innehåll och nivå motsvarar den utbildning som ges i gymnasieskolan.
- Påbyggnadsutbildning, som är ett samlingsbegrepp för eftergymnasiala kurser.

Enligt huvudregeln måste en person vara 20 år eller äldre för att få delta i kommunal vuxenutbildning¹. När det gäller gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning kan dock yngre sökande antas. Där gäller nämligen att den studerande måste vara 20 år eller äldre *eller* att personen har slutfört utbildning på ett nationellt program eller en likvärdig utbildning i gymnasieskolan. (Skollagen, 11 kap. 10 §, 19 §)

Kommunerna är skyldiga att anordna grundläggande vuxenutbildning i sådan omfattning att alla som vill delta också har möjlighet att göra det. Kommunerna ska också informera och försöka motivera kommuninvånarna att studera inom den grundläggande vuxenutbildningen. När det gäller gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadskurser finns inte samma skyldighet att tillgodose hela efterfrågan. Kommuner ska dock *sträva* efter att anordna gymnasial utbildning och påbyggnadskurser som svarar mot efterfrågan och behov.

Den *grundläggande* vuxenutbildningen motsvarar grundskolan och leder fram till en nivå som motsvarar årskurs nio i grundskolan. Under läsåret 1995/96 hade den kommunala grundläggande vuxenutbildningen 152 600 kursdeltagare. Eftersom varje elev normalt läser fler kurser än en var antalet elever i den kommunala grundläggande vuxenutbildningen betydligt lägre. En ännu lägre siffra får man om man istället beräknar antalet heltidsstudieplatser eftersom inte alla elever studerar på heltid. Under studieåren 1993/94–1996/97 finansierade kommunerna grundläggande vuxenutbildning motsvarande i genomsnitt 26 200 heltidsstudieplatser (Skolverket, 1997j). För läsåret 1995/96 uppgick verksamheten till 25 000 helårsplatser².

¹ Personen har rätt att delta i kommunal vuxenutbildning från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år.

Den *gymnasiala* vuxenutbildningen ska ge vuxna kunskaper motsvarande dem som ungdomar får i gymnasiet. Vuxna har dock större frihet att själva välja kurser. Möjligheten finns att läsa kurser motsvarande ett nationellt program i gymnasieskolan, men det går också att läsa en kombination av kurser från olika program eller enstaka kurser.

Den tredje kategorin av utbildningar, *påbyggnadsutbildningar*, ska ge vuxna en utbildning som leder till en annan nivå i deras yrke, alternativt ett nytt yrke.

Den gymnasiala vuxenutbildningen och påbyggnadsutbildningen hade 862 600 kursdeltagare tillsammans under läsåret 1995/96. Av dessa var landsting huvudmän för 64 400 kursdeltagare och kommuner huvudmän för resterande kursdeltagare. Under studieåret 1995/96 omfattade påbyggnadsutbildningarna en utbildningsvolym om 5 800 helårsplatser och den gymnasiala vuxenutbildningens volym uppgick till 75 800 helårsplatser¹. (Skolverket, 1997a, 1997b)

Under läsåren 1993/94–1995/96 arrangerade kommunerna gymnasial vuxenutbildning motsvarande i genomsnitt 65 700 helårsplatser per år. Ett stort antal av dessa, 28 800 helårsplatser, utgjordes av så kallade kurser för arbetslösa som finansierades med särskilda statsbidrag (se avsnitt 5.2.4). Kommunerna arrangerade samtidigt påbyggnadsutbildningar motsvarande i genomsnitt 7 100 helårsplatser. (Skolverket 1996e, 1997j)

5.2.2 Statens skolor för vuxna

Statens skolor för vuxna, SSV, i Härnösand och i Norrköping är rikskryterande skolor som bedriver distansundervisning för vuxna. Skolorna ägnar sig både åt ren distansundervisning och så kallad varvad undervisning. Vid varvad undervisning sker det mesta av studierna på elevernas hemort, men eleverna reser då och då till Härnösand respektive Norrköping för att delta i undervisning.

Skolorna följer samma läroplan, program mål och kursplaner som den kommunala vuxenutbildningen och erbjuder utbildning av i huvudsak samma slag som denna. I första hand ska dock statens skolor för vuxna erbjuda sådana kurser som inte kan anordnas inom den kommunala vuxenutbildningen med tillräcklig spridning och regelbundenhet. (SFS 1992:601 3 kap 2§ och 7§, SFS 1991:1108 1§)

Det är staten som finansierar huvuddelen av skolornas verksamhet, och den kommun som en elev tillhör debiteras inte för undervis-

² Beräknat som (förbrukat antal undervisningstimmar * gruppstorlek) / 540. (15 timmar i veckan i 36 veckor är 540 timmar)

¹ Beräknade som (förbrukat antal undervisningstimmar * gruppstorlek) / 540.

ningen. Till en mindre del finansieras skolorna av Härnösands och Norrköpings kommun som genom avtal med staten ställer lokaler till förfogande. (SOU 1993:23)

Under studieåret 1995/96 läste 12 350 personer vid SSV. Av dem var det 200 som läste grundläggande vuxenutbildning och 450 som studerade på påbyggnadsnivå. Övriga 11 700 personer bedrev vuxenstudier på gymnasial nivå (Skolverket, 1997a). Antalet gymnasiepoäng (se kapitel 6) som genererades under studieåret 1995/96 vid de båda skolorna uppgick till 732 300. Av dessa var 36 200 gymnasiepoäng finansierade med särskilda bidrag för utbildningar för arbetslösa. (Statens skola för vuxna i Härnösand, 1997; Andersson & Almén, 1997)

5.2.3 Särvox

Vuxenutbildning för utvecklingsstörda, särvox, vänder sig till psykiskt utvecklingsstörda vuxna som vill komplettera sin utbildning. Utbildningen i särvox syftar till att ge vuxna kunskaper motsvarande dem som ges i den obligatoriska särskolan och gymnasieskolans yrkesutbildning. Kommunerna är huvudmän för särvox och skolformen följer samma läroplan som gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen, men har egna kurs- och timplaner. Timplanerna anger endast riktvärden, eftersom eleverna i särvox behöver varierande tid på sig för att fullfölja kurserna. Särvox kan delas upp i följande tre nivåer:

- träningskolenivå
- grundsärskolenivå
- gymnasiesärskolenivå

Under 1995/96 hade särvox sammanlagt 3 620 elever. Av dessa gick 40 procent på träningskolenivå, 52 procent på grundsärskolenivå, och 8 procent på gymnasiesärskolenivå. (Skolverket, 1996b)

5.2.4 Kommunal vuxenutbildning, SSV och kurser för arbetslösa

Som tidigare nämnts avlöser Kunskapslyftet en större särskild utbildningssatsning för arbetslösa finansierad med statsstöd. I satsningen, som pågick från 1992 till och med första halvåret 1997, var folkbildningen, den kommunala vuxenutbildningen och statens sko-

lor för vuxna engagerade och tillsammans erbjöd man ett mycket stort antal arbetslösa utbildning.

Under läsåret 1995/96 skapades cirka 31 300 extra helårsplatser för de statliga stöden inom den kommunala vuxenutbildningen. Nästan alla kommuner tog del av stöden och de gav antingen utbildningarna för arbetslösa i egen regi eller anlätade annan kommun eller anordnare för detta. Det totala antalet kursdeltagare under året var 280 000 och av dessa var 66 procent kvinnor och 6 procent hade invandrarbakgrund.

Den övervägande delen av alla helårsplatserna fanns inom gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning, medan en mindre del utgjordes av tekniskt basår och ett tredje gymnasieår för ungdomar över 20 år. Kommunerna utnyttjade sammanlagt cirka 70 procent av det tillgängliga statsbidraget för kurser för arbetslösa inom kommunal vuxenutbildning under det aktuella läsåret.

Även i extrasatsningen inom kommunal vuxenutbildning skulle invandrantäta områden prioriteras. Detta gjorde att Skolverket vid sin fördelning av medlen till kommunerna tog särskild hänsyn till behoven i de fyra invandrantäta kommunerna Stockholm, Göteborg, Malmö och Botkyrka. Regering och riksdag prioriterade ämnena svenska, främmande språk, naturvetenskap och teknik och 45 procent av den totala kursvolymen fanns också inom dessa ämnesområden under läsåret 1995/96.

Under samma år hade statens skolor för vuxna sammanlagt 240 kursdeltagare inom den särskilda satsningen för arbetslösa och studierna motsvarade cirka 55 helårsplatser. (Skolverket, 1996f)

Kunskapslyftet omfattar en betydligt större volym än kurser för arbetslösa gjorde och detta innebär att den sammanlagda kommunala vuxenutbildningen ökar till följd av Kunskapslyftet totalt sett. Förutom förändringen i antalet platser innebär Kunskapslyftet mycket nytt i förhållande till kurserna för arbetslösa, bland annat uppmuntras nu kommunerna att upphandla utbildning i konkurrens och att introducera ny pedagogik. De kurser som gavs med hjälp av det tidigare stödet användes i princip endast för att utöka den kommunala vuxenutbildningen som den var.

5.3 Svenska för invandrare

Skolformen svenska för invandrare, sfi, har som syfte att ge invandrare kunskaper i svenska språket och kunskaper om det svenska samhället och arbetslivet. Dessa kunskaper ska leda till att invandrarna kan ta vara på sina rättigheter, påverka sin situation och fullgöra sina krav och skyldigheter i det dagliga livet. I många kommuner anord-

nas sfi i anslutning till komvuxenheter och i en del kommuner anlitas studieförbund och folkhögskolor för sfi-undervisningen. Kommunerna är huvudmän för sfi, och de har enligt skollagen ansvar för att söka upp dem som har bristande kunskaper i svenska språket och motivera dem att delta i sfi-utbildning. Regelrätt uppsökande verksamhet från kommunernas sida har dock förekommit mycket sparsamt.

Under läsåret 1995/96 deltog 51 500 personer i sfi-undervisning. Knappt 32 000 av dem hade 10 års utbildning eller mer i bagaget medan cirka 8 500 gått i skola i 6 år eller mindre i hemlandet. Eleverna hade många olika modersmål varav de vanligaste finns angivna i tabell 5.3.

Tabell 5.3 De vanligaste modersmålen för elever inom sfi under läsåret 1995/96. Andelen elever med respektive modersmål av det totala antalet elever.

Modersmål	Andel
Albanska	8,6%
Arabiska	11,8%
Bosniska/kroatiska/serbiska	33,5%
Engelska	2,9%
Kurdiska	3,9%
Persiska	3,9%
Ryska	2,4%
Somali	3,6%
Spanska	4,5%
Turkiska	2,2%
Övriga	22,7%
Totalt	100,0%

Källa: Skolverket, 1997, *Skolan i siffror 1997: De 1. Betyg och utbildningsresultat*, rapport nr 128, Stockholm.

En tredjedel av eleverna hade bosniska/kroatiska/serbiska som modersmål och knappt 9 procent talade albanska och det är tydligt att flyktingvågen från kriget i det forna Jugoslavien gav många sfi-studerande. En annan stor grupp var de som hade arabiska som modersmål. Dessa utgjorde knappt 12 procent av eleverna.

Av de drygt 51 000 personerna som fick sfi-undervisning 1995/96 uppnådde 27 procent den så kallade sfi-nivån under året och hade därmed avslutat sina sfi-studier. Det var 25 procent av eleverna som avslutade sin utbildning av någon annan orsak eller tog studieuppehåll och 48 procent fortsatte sfi-utbildningen under läsåret 96/97. Det sammanlagda antalet elevtimmar under läsåret var 13 189 000¹. (Skolverket 1997a, 1997b)

5.4 Utbildningsradion

Utbildningsradion, UR, sänder kursprogram och folkbildande program i radio och TV. Enligt Utbildningsradions avtal med staten ska verksamheten rikta sig mot utbildningsområdena förskola, ungdomsskola, högskola och vuxenutbildning. Samtidigt ska UR ta särskild hänsyn till olika grupper av funktionshindrade och till språkliga och etniska minoriteter. Under 1996 sände UR 706 timmar TV och 1 813 timmar radio. Av dessa var 238 timmar TV och ungefär 900 timmar radio så kallade 1:a-sändningar, resterande timmar var repriser. Förutom det som sänds på radio och TV finns cirka 7 000 program att låna på bibliotek.

Till de program som sänds finns särskilda studiematerial som är framtagna av Utbildningsradion. Varje år ger UR förlag ut cirka 50 titlar med kompletterande kurslitteratur och annat faktamaterial. Dessutom finns en del information, övningar till kurser och annat på Utbildningsradions text-TV. Under senare år har den moderna informationstekniken också börjat att användas. Så gott som samtliga program har sidor på Internet och i många kurser används interaktiv undervisning med hjälp av IT.

Utbildningsradions verksamhet för vuxna är anpassad till allt från grundläggande nivå till högskolenivå. Viktiga ämnen är ekonomi, miljö, historia, främmande språk, kultur, samhällsfrågor och kompetensutveckling för förskollärare och lärare. Under 1996 fördelades 11 procent av Utbildningsradions resurser på kategorin högskola och 42 procent på kategorin vuxenutbildning. UR-programmen inom vuxenutbildningen hade på vardagsförmiddagar en genomsnittlig publik på cirka 40 000 personer.

Utbildningsradions kurser går både att följa enskilt och i grupp. Det är vanligt att kurserna används i studiecirkel hos studieförbund och utbildningsföretag, och som en del av personalutbildningen på myndigheter och privata företag. Kurserna på högskolenivå är enbart utformade som distanskurser. Det betyder att den studerande följer kursen hemma och får studierådgivning från en handledare på universitet eller högskola. Den som vill kan sedan tentera vid ett universitet eller en högskola och kan därmed erhålla högskolepoäng för sina studier. (Utbildningsradion, 1994, 1997)

Under hösten 1997 överlämnade Distansutbildningskommittén förslag till regeringen om en omfattande förändring när det gäller Utbildningsradion. Förslaget innebar i korthet att UR skulle delas i två företag. Ett företag skulle överta UR:s rätt att sända utbildningspro-

¹ Summa undervisningstimmar om 60 minuter under vilka eleverna varit närvarande under läsåret.

gram i radio och TV och skulle för det ändamålet få egna digitala kanaler. Ett annat självständigt företag skulle ta över UR:s programproduktion och utveckla den till att omfatta alla typer av multimediala läromedel. Det företag som skulle sända programmen skulle inte bara sända program från det företag som skulle ta över UR:s programproduktion, utan också sända program som producerats av universitet, högskolor, folkhögskolor, studieförbund, kommunala skolor och andra utbildningsanordnare (Distansutbildningskommittén, 1997). Regeringen har ännu inte tagit ställning till utredarens förslag.

5.5 Kvalificerad yrkesutbildning – KY

Sedan höstterminen 1996 pågår en försöksverksamhet med kvalificerad yrkesutbildning på eftergymnasial nivå, allmänt kallad KY. Försöksverksamheten KY har en mycket stark arbetslivsanknytning. Företrädare från arbetslivet utgör en majoritet i ledningsgruppen för varje utbildning för att säkerställa att utbildningarna är anpassade till arbetsmarknadens behov. Utbildningarna är tydligt yrkesinriktade och ska förena en praktisk inriktning med fördjupade teoretiska kunskaper.

En tredjedel av utbildningstiden ägnas åt lärande i arbete och då befinner sig de studerande på en arbetsplats och har tillgång till handledning. Utbildningarna är mellan 40 och 120 veckor långa och de flesta av dem är 80 veckor långa. Under höstterminen 1996 och vårterminen 1997 startade utbildningar om 1 700 heltidsplatser och av dessa utnyttjades 1 695 stycken¹.

Försöksverksamheten med kvalificerad yrkesutbildning leds av Kommittén för kvalificerad yrkesutbildning. Högskolor, kommuner, gymnasieskolor, komvuxenheter, folkhögskolor och utbildningsföretag har inbjudits att utforma kvalificerade yrkesutbildningar och söka medel för dessa hos kommittén. Hittills har utbildningar med många olika inriktningar beviljats. Turism, telekommunikation, vård, miljö, ekonomi och teknik är några exempel på de områden som finns representerade. Meningen är att den kvalificerade yrkesutbildningen ska prioritera områden där det riskerar att uppstå flaskhalsar samtidigt som den ska försöka bryta de traditionella könsrollerna på arbetsmarknaden. I tabell 5.4 visas hur sökande och stude-

¹ Detta är det antal studerande som fanns kvar i utbildning tre veckor efter att utbildningen startat.

rande fördelade sig på olika branscher under studieåret 1996/97. Dessutom kan man utläsa andelen kvinnor.

Tabell 5.4. Ansökningar till och studerande i kvalificerad yrkesutbildning branschvis studieåret 1996/97. Även andel kvinnor bland de studerande.

Bransch	Ansökningar antal	Studerande antal	Kvinnor av studerande, procent
Bygg	122	69	19 %
Ekonomi inkl. försäkring, handel, ledning	623	273	55 %
IT inkl. multimedia, grafisk industri	1441	373	41 %
Jord, skog, trädgård	91	52	4 %
Livsmedel	82	42	55 %
Miljö	147	73	63 %
Sjöfart	146	40	0 %
Tillverkning inkl. produktutveckling	906	367	27 %
Transport	257	84	55 %
Träindustri	70	40	20 %
Turism inkl. restaurang	772	183	81 %
Vård	376	53	96 %
Övriga branscher t ex radio, TV, hantverk	221	46	46 %
Summa	5254	1695	45 %

Anmärkning: Antalet studerande är det antal studerande som fanns kvar i utbildning tre veckor efter utbildningens start.

Källa: Kommittén för kvalificerad yrkesutbildning.

Försöket med kvalificerad yrkesutbildning upphör år 2000 när utbildningen avslutats för de studerande som togs in vid sista antagningen höstterminen 1998. (Kvalificerad yrkesutbildning, 1997a, 1997b)

En arbetsgrupp har tillsatts inom regeringskansliet med uppdrag att lämna förslag om hur KY-liknande utbildningar kan inordnas i utbildningssystemet i framtiden. Arbetsgruppen, som har företrädare från utbildnings-, arbetsmarknads-, närings- och finansdepartementen, kommer att lämna sina förslag till regeringen under våren 1999.

5.6 Universitet och högskola

Under budgetåret 1995/96 fanns i Sverige 13 universitet och högskolor med fasta forskningsresurser, 23 mindre och medelstora högskolor, 9 konstnärliga högskolor och 22 vårdhögskolor. Högskolesektorn bestod således av totalt 67 universitet och högskolor med statlig, kommunal eller enskild huvudman.

Verksamheten inom universitet och högskolor kan delas upp i grundutbildning, forskarutbildning och forskning. Grundutbildning är de inledande studierna i ett ämne upp till kandidat- och/eller magisternivå.

Utbildningskapaciteten inom grundutbildningen ökade med cirka 85 procent under tioårsperioden fram till 1995/96 och samtidigt ökade antalet aktiva doktorander med 31 procent. Högskolesektorn upplevde således en kraftig expansion under decenniet. Den största ökningen skedde under 1990-talet som en medveten politisk satsning bland annat till följd av den höga arbetslösheten. Många universitet och högskolor gav dessutom plats åt betydligt fler studenter än de fick ersättning för, med stora undervisningsgrupper och överbelastning på lärare och lokaler som följd. (Högskoleverket, 1997)

Som ett led i regeringens strävan att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000 sker nu en ny expansion av det antal platser som staten betalar för. Till år 2000 ska 63 000 permanenta nya platser med statlig finansiering ha skapats (Prop. 1997/98:1).

5.6.1 Grundutbildningen

Under läsåret 1995/96 var det 66 300 personer som påbörjade högskolestudier för första gången. Det totala antalet studerande inom grundutbildningen uppgick till 286 600 och av dessa var 57 procent kvinnor. Under det aktuella läsåret var antalet examina på grundnivå 31 600 och nästan 85 procent av dessa var examina från utbildningar som var tre år eller längre.

Det är lätt att tänka på högskolans verksamhet som heltidskurser på dagtid under hösttermin och vårtermin för relativt unga människor, men det är inte hela sanningen. Det förekommer både hel- och deltidsstudier, distansundervisning och sommarkurser. Under läsåret 1995/96 utgjorde andelen kurser med långsammare studietakt 25 procent, andelen distanskurser 5 procent och andelen sommarkurser 3 procent av det totala kursutbudet. Dessutom är de studerande inte alltid så unga. För ett stort antal människor är högskolestudier en del av en vidareutbildning eller omskolning mitt i livet. Under läsåret 1995/96 var 50 procent av studenterna 25 år eller äldre, samtidigt som 27 procent var 30 år eller mer. Höstterminen 1995 var mer än 42 000 studenter 35 år eller äldre. Mer än hälften av dessa hade påbörjat högskolestudier för mer än 10 år sedan och en stor del hade tidigare avlagt en examen på högskolenivå.

Den som bedriver studier i normal studietakt erhåller 40 högskolepoäng per år, något som vanligen kräver heltidsstudier i 40 veckor.

Det totala antalet helårsstudenter¹ inom grundutbildningen var 233 100 under studieåret 1995/96. Dessa fördelade sig på olika utbildningsområden som procentsatserna i tabell 5.5 anger.

Tabell 5.5. Andelen helårsstudenter i grundutbildning som befann sig inom olika utbildningsområden under läsåret 1995/96. Procent.

Utbildningsområde	Andel i procent
Samhällsvetenskapligt	27,0
Humanistiskt	15,7
Tekniskt	15,4
Naturvetenskapligt	12,9
Vård	9,5
Undervisning	6,1
Juridiskt	4,3
Medicinskt	3,1
Konst	1,7
Teologiskt	0,9
Odontologiskt	0,6
Farmaceutiskt	0,4
Idrottsligt	0,3
Övrigt	2,2

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

Det största utbildningsområdet var det samhällsvetenskapliga. Drygt 15 procent studerade inom det tekniska utbildningsområdet och knappt 13 procent inom det naturvetenskapliga. För att öka rekryteringen till de tekniska och naturvetenskapliga programmen och kurserna har man de senaste åren bland annat infört ett tekniskt/naturvetenskapligt basår och så kallade NT-platser med särskilt vuxenstudiestöd. (Högskoleverket, 1997)

5.6.2 Forskarutbildningen

Av de examinerade i högskolans grundutbildning under femårsperioden 1987/88–1991/92 hade 5,8 procent övergått till forskarutbildning till och med läsåret 1995/96. Övergångsfrekvensen hade därmed ökat med någon tiondels procent per år under fem år. Det var 3 100 personer som antogs till forskarutbildning 1995/96 och av dessa antogs närmare hälften till den tekniska eller den medicinska fakulteten. Av de nyantagna var 38 procent 31 år eller äldre och andelen kvinnor var 40 procent av det totala antalet nyantagna. Både medianåldern och andelen kvinnor bland de nyantagna har stadigt ökat

¹ Med helårsstudent avses antalet studenter som har påbörjat studier på en kurs multiplicerat med kursens poäng dividerat med 40.

under en lång följd av år.

De aktiva forskarstuderande var knappt 15 600 under höstterminen 1995 och hur de fördelade sig mellan fakulteter kan utläsas i tabellen nedan¹.

Tabell 5.6. Antal aktiva forskarstuderande vid olika fakulteter under höstterminen 1995

Fakultet	Aktiva ht-95
Humanistisk	2 201
Teologisk	243
Juridisk	161
Samhällsvetenskaplig	2 762
Medicinsk	2 980
Odontologisk	204
Farmaceutisk	138
Matematisk-naturvetenskaplig	1 665
Teknisk	3 504
Teknisk-naturvetenskaplig	687
Filosofisk	229
Lantbruksvetenskaplig	403
Skogsvetenskaplig	273
Veterinärmedicinsk	129
Summa	15 579

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

Flest forskarstuderande hade de tekniska, medicinska och samhällsvetenskapliga fakulteterna, tätt följda av den humanistiska.

Under läsåret 1995/96 avlades cirka 2 400 forskarexamina och av dessa var 1 600 doktorsexamina och 800 licentiatexamina. Det var 32 procent av de disputerade som var kvinnor. (Högskoleverket, 1997)

5.6.3 Tekniskt/naturvetenskapligt basår

År 1992 fick universitet och högskolor i uppdrag att ge en ettårig utbildning som ger särskild behörighet för högskolestudier inom naturvetenskap och teknik, det så kallade basåret. Basåret riktar sig till dem som läst något annat på gymnasienivå än gymnasieskolans naturvetenskapliga linje, tekniska linje eller naturvetenskapsprogram.

Syftet med utbildningen är som sagt att få fler till högskolans tekniska och naturvetenskapliga utbildningar, och de elever som blivit

¹ Som aktiva studerande räknas dem som har en aktivitetsgrad om minst 10 procent. Ingen uppgift om helårsprestationer finns.

antagna till basåret på en högskola eller ett universitet får därför en garantiplats på en efterföljande högskoleutbildning. Basåret har visat sig framgångsrikt när det gäller övergångsfrekvens till de avsedda högskolestudierna. Mellan 60 och 70 procent av alla som fram till 1994/95 var registrerade på basåret läste någon naturvetenskaplig eller teknisk utbildning i högskolan året därpå.

Läsåret 1995/96 inrättades basår också inom kommunal vuxenutbildning för att öka den regionala spridningen. De som läste basåret i kommunal vuxenutbildning fick till skillnad från dem som läste på en högskola inte någon garanterad högskoleplats efter studierna. De fick i stället ett stipendium när de blev klara med sina studier. Den kommunala vuxenutbildningen hade 1 500 basårsplatser läsåret 1995/96 och högskolan hade samma år 2 800 platser. Drygt hälften av de studerande var kvinnor. (Högskoleverket, 1997)

Sedan Kunskapslyftet startat ger inte längre staten särskilt stöd till basår inom den kommunala vuxenutbildningen. Kommunerna har dock rätt att arrangera bland annat basår för statsstödet de får inom Kunskapslyftet.

5.6.4 NT-platser med Särskilt vuxensstudiestöd (NT-SVUX)

NT-SVUX är en annan satsning för att öka antalet studerande med teknisk och naturvetenskaplig inriktning. Satsningen vänder sig till personer som är mellan 28 och 48 år och som har minst fem års arbetslivserfarenhet. NT-SVUX ger ett begränsat antal personer möjlighet att studera på ett naturvetenskapligt eller tekniskt program och samtidigt finansiera sina studier med studiestödet Särskilt vuxensstudiestöd (SVUX). Detta studiestöd innehåller en större bidragsandel än studiestödet Studiemedel som vanligen används för högskolestudier. De som behöver inleda sina studier med ett basår får dock under basåret ansöka om Studiemedel. Sedan när den efterföljande utbildningen är avklarad halveras studieskulden för basåret.

Höstterminen 1995 startade 2 200 personer på någon utbildning inom NT-SVUX och av dessa gick 350 personer basåret. Av de 2 200 personerna var 1 600 kvar i utbildning ett år senare. (Högskoleverket, 1997)

5.6.5 Yrkesteknisk högskola (YTH)

De yrkestekniska högskolorna, YTH, startade sin verksamhet 1975 och de bildades bland annat för att tillgodose industrins behov av kvalificerade yrkesmäniskor. Organisatoriskt tillhör de yrkestek-

niska högskolorna ett universitet eller en högskola. YTH-utbildningarna förutsätter att de som påbörjar studier redan har både yrkeskunskaper och erfarenhet inom sitt yrkesområde och utbildningarna, om 60 högskolepoäng, har en tydlig prägel av vidareutbildning. För behörighet till utbildningarna vid YTH krävs 2 års yrkesutbildning och 4 års yrkesverksamhet inom det aktuella området, eller 6 års yrkesverksamhet inom det aktuella området. Behörighetskraven föreskrivs av Högskoleverket.

Utbildningar som tillhör YTH finns bland annat inom områdena träteknik, verkstadsteknik, fordonsteknik, textil- och konfektionsproduktion samt företagsekonomi och handel.

5.7 Arbetsmarknadsutbildning

Arbetsmarknadsutbildning är en på arbetsmarknadspolitiska grunder prioriterad vuxenutbildning som riktar sig till arbetslösa. Det är vidare en omställningsutbildning för dem som behöver förnya sina kunskaper för att fortsätta arbeta inom sina yrkesområden eller dem som behöver ny yrkesutbildning för att byta yrkesinriktning. Beslut om arbetsmarknadsutbildning fattas av arbetsförmedlingen.

Arbetsmarknadsutbildningen består av den särskilt upphandlade arbetsmarknadsutbildningen och av arbetsmarknadsutbildning inom det reguljära utbildningsväsendet. Under tiden en person deltar i arbetsmarknadsutbildning erhåller han eller hon Utbildningsbidrag (se avsnitt 8.3). Under budgetåret 1995/96 deltog 217 400 personer i någon form av arbetsmarknadsutbildning. Av dessa deltog ca 87 procent i den särskilt upphandlade utbildningen.

Arbetsmarknadsutbildningen ska främst vara yrkesinriktad och syfta till att deltagaren får arbete, men den kan också vara yrkesförberedande. Den utbildning som erbjuds spänner över ett brett fält av yrkesområden och anpassas ständigt utifrån arbetsmarknadens behov. I tabell 5.7 visas den totala – det vill säga både den upphandlade och den reguljära – arbetsmarknadsutbildningen uppdelad på olika utbildningsinriktningar. Den förberedande utbildningen utgjorde 35 procent av all arbetsmarknadsutbildning under budgetåret 1995/96, vilket var en ökning från 27 procent två år tidigare. Samtidigt minskade de två andra stora kategorierna, Administration/ADB och Tillverkning, sina andelar till 24 respektive 18 procent.

Tabell 5.7. Nya deltagare i upphandlad och reguljär arbetsmarknadsutbildning budgetåret 1995/96, uppdelade på utbildningsinriktningar. Procentsatser.

Utbildningsinriktning	Andel
Tekn. vetenskapl.	7%
Vårdarbete	5%
Administration/ADB	24%
Samfärdsel	2%
Tillverkning	18%
Service	5%
Förb. utbildning	35%
Övrigt (jord, gruv och kommersiella)	4%
Summa	100%

Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen, 1997, *Konjunkturberoende åtgärder. Årsrapport 1995/96*, APra 1997:2, AMS Arbetsmarknadsprogram, Stockholm.

När man ska studera olika utbildningsanordnares andel av arbetsmarknadsutbildningen är det lämpligt att endast se på den upphandlade utbildningen. Privata utbildningsanordnare organiserade budgetåret 1995/96 utbildning för 48 procent av deltagarna inom den upphandlade utbildningen. AmuGruppen hade under samma period 35 procent av deltagarna och därefter följde folkbildningen med 8 procent, komvuxenheter med 7 procent samt universitetet och gymnasieskolan med 1 procent vardera.

Arbetsmarknadsutbildningen utökades kraftigt i början på 1990-talet för att fånga upp de allt fler arbetslösa. Omfattningen nådde sin kulmen 1992 när det genomsnittliga antalet deltagare per månad var 86 300. Efter 1992 tillskapades andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder för de arbetslösa och antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning minskade. Till 1995 hade det genomsnittliga antalet deltagare per månad sjunkit till 54 600 personer och 1996 var antalet 45 600.

Månadsgenomsnittet personer i arbetsmarknadsutbildning ger ingen bild av antalet personer som under ett år kommit i kontakt med arbetsmarknadsutbildning. Eftersom kurserna oftast är kortare än ett år och verksamheten pågår i princip hela året är antalet personer som någon gång under året deltagit i arbetsmarknadsutbildning betydligt fler än det genomsnittliga antalet per månad. Under det 18 månader långa budgetåret 1995/96 var den genomsnittliga utbildningstiden 130 dagar för dem som lämnade upphandlad och reguljär arbetsmarknadsutbildning och det totala antalet deltagare var som nämnts 217 400. Detta motsvarar cirka 145 000 personer grovt omräknat från 18 till 12 månader. (Arbetsmarknadsstyrelsen, 1997a, 1997b)

Den reguljära utbildningen inom arbetsmarknadsutbildningen vänder sig sedan 1 januari 1997 endast till arbetshandikappade personer och utomnordiska medborgare som varit arbetssökande vid den offentliga förmedlingen i minst 24 månader. Behörighetsgivande utbildning ska fortsättningsvis i högre utsträckning ske inom det reguljära utbildningssystemet utanför arbetsmarknadsutbildningens ramar och arbetsmarknadsutbildningen ska därmed mer handla om yrkesutbildningar (Prop 1997/98:1). Under 1998 satsas kraftigt på yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. Den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen ska öka med 20 000 platser per månad samtidigt som volymkravet inom de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna sänks. (Arbetsmarknadsdepartementet, 1997a)

5.7.1 Mål 3-projekt inom kompetensutveckling för arbetslösa

Sedan den 1 juli 1995 är en del av de aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärderna delfinansierade med medel från Europeiska socialfonden inom så kallade Mål 3-projekt. Arbetsmarknadsverket ansvarar för Mål 3-projekten i Sverige och gemensamt för dem är att de följer reglerna för de aktiva åtgärder som finns att tillgå.

Målet med EU:s Mål 3 är att bekämpa långtidsarbetslöshet och att underlätta för ungdomar och personer som riskerar utslagning att komma in på arbetsmarknaden. Inom Mål 3 finns åtgärderna Kompetensutveckling, Vägledning och rådgivning, Starta eget och "Vägar till sysselsättning" (datortekens aktivitetsdel). (Arbetsmarknadsstyrelsen, 1997b)

Det går inte att översätta åtgärden Kompetensutveckling inom Mål 3 till åtgärden arbetsmarknadsutbildning utan förbehåll. Inom åtgärden Kompetensutveckling har hittills ungefär hälften av deltagarna samtidigt registrerats som deltagare i arbetsmarknadsutbildning, medan andra har registrerats som deltagare i arbetslivsutveckling, arbetsplatsintroduktion eller datortek. En del av deltagarna har endast registrerats som deltagare inom Mål 3 och i övrigt kvarstått bland de arbetslösa eller deltidsarbetslösa. Detta kan delvis bero på att omfattningen av åtgärderna ibland är liten.

Under 12-månadersperioden 1995/96 utgjorde Mål 3 en mycket liten del av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna och det var först under hösten 1996 som verksamheten sköt fart (Arbetsmarknadsstyrelsen, 1997c). Nu finns cirka 10 procent av alla aktiva åtgärder inom Mål 3.

5.8 Arbetsmarknadens parter arrangerar utbildning

Arbetsmarknadens parter arrangerar en hel del vuxenutbildning för förtroendevalda och medlemmar. LO och TCO ger kurser med fackligt perspektiv för förtroendevalda på central nivå. Samtidigt erbjuder de olika förbunden inom LO och TCO och deras respektive lokalavdelningar ett mycket stort antal kurser för sina förtroendevalda och medlemmar.

TCO:s centrala utbildningar behandlar bland annat arbetsmiljö, juridik och ekonomi och under 1996 utnyttjades knappt 900 kursplatser. Den utbildning som bedrivs centralt är på en relativt hög nivå och för en del kurser samarbetar man med universitet och högskolor. Kurserna ger i dessa fall högskolepoäng. För att kunna tillgodogöra sig de centrala kurserna krävs att de förtroendevalda deltagit i den utbildning på lägre nivå som ges inom TCO:s 18 förbund.

En del av de kurser som LO på central nivå arrangerar ges också i samarbete med universitet och högskolor och för andra kurser anlitar man sina tre egna folkhögskolor. Kurserna behandlar bland annat fackets roll, samhällsekonomi, internationella fackliga frågor och arbetsrättsliga frågor. Cirka 4 200 personer om året deltar i LO:s centrala utbildningar medan betydligt fler deltar i förbundens kurser. De kurser som ges lokalt av de 20 LO-förbunden arrangeras ofta i samarbete med ABF på orten. Som grundläggande medlemsutbildningar ges kurser med ämnen som arbetsmiljö, kollektivavtal samt rättigheter och skyldigheter på en arbetsplats.

SACO bedriver centralt endast arbetsmiljöutbildningar för skyddsombud vid sidan av den rena personalutbildningen för SACO-anställda. Medlemmarna och de lokala förtroendevalda har dock även hos SACO möjlighet att utbilda sig i förbundens regi. SACO:s 26 förbund ger olika typer av kurser, exempelvis kurser med fackligt perspektiv för förtroendevalda och kurser inom yrkesutövningen.

På arbetsgivarsidan fanns tidigare en omfattande central utbildningsverksamhet för medlemmar inom SAF, men denna avvecklades i början på 1990-talet. Marknaden för utbildningar på bland annat ledarskapssidan hade utvecklats och behovet av SAF:s utbildningsverksamhet därmed minskat. Dessutom ville SAF inte organisera utbildning som konkurrerande på marknaden med vissa delägarföretags verksamhet. Nu erbjuds SAF:s medlemmar endast att delta i vissa centralt arrangerade seminarier där i första hand miljö-, säkerhets- och försäkringsfrågor diskuteras.

De 39 förbunden inom SAF arrangerar dock en hel del kurser, se-

minarier och konferenser som vänder sig till expertgrupper och specialister inom företagen. Kurserna behandlar exempelvis arbetsmiljö, förhandlingsteknik, lönesättning och löneadministration och det hålls också konferenser om aktuella ämnen och branschfrågor av olika slag.

Slutligen kan nämnas att det finns partsgemensamma satsningar som bland annat används för utbildningsändamål. Trygghetsfonden (SAF-LO), Trygghetsrådet (SAF-PTK), Stiftelsen Trygghetsfonden för kommuner och landsting är exempel på sådana. På det statliga området finns Förnyelsefonden för organisations- och kompetensutveckling och Trygghetsstiftelsen som ska förhindra arbetslöshet för de anställda i samband med omorganisation. (SOU 1996:164)

5.9 AmuGruppen och privata utbildningsanordnare

På marknaden för vuxenutbildning finns en uppsjö av utbildningsföretag. Det statligt ägda AmuGruppen AB är Sveriges största utbildningsföretag och det verkar i konkurrens med både offentliga utbildningsanordnare och privata utbildningsföretag.

Tidigare sköttes arbetsmarknadsutbildningen av Skolöverstyrelsen och Arbetsmarknadsstyrelsen gemensamt vid särskilda AMU-Center. Dessa AMU-Center hade då nära nog monopol på att arrangera arbetsmarknadsutbildning. Från och med 1986 började de erbjuda länsarbetsnämnderna sina tjänster i konkurrens med andra i enlighet med lagen om offentlig upphandling. Under 1993 ombildades bolaget AmuGruppen AB av alla AMU-Center och numera ägnar sig AmuGruppen AB inte bara åt arbetsmarknadsutbildningar.

Utbildningarna i privat regi sker inom många ämnesområden. IT-utbildningar, kurser i ekonomi, försäljning eller juridik är vanliga, liksom kurser i ledarskap och språk. Dessutom finns kurser i drama och annan konstnärlig verksamhet sida vid sida med skolor för exempelvis retorik eller akupunktur. Listan kan göras lång. Somliga av de privata utbildningsföretagen finns representerade på flera håll i landet, medan andra endast bedriver utbildning lokalt.

Till de mera kända utbildningsföretagen hör MiROi Utbildning, Eductus, Lexicon och InfoKomp AB. MiROi Utbildning är ett riktäckande företag som ger kurser i data, media, språk, ekonomi, turism, teknik med mera och Eductus, Lexicon och InfoKomp AB finns också representerade på flera håll i landet. Eductus har samma ägare som studieförbundet TBV och företaget ger bland annat kurser i språk, data och ekonomi. Lexicon ger huvudsakligen datautbild-

ningar, men också ekonomi- och affärsutbildning och hos InfoKomp AB finns datautbildning som en röd tråd i varje kurs, oavsett om kursen har kärnämnen, ekonomi, service eller annat som huvudspår.

Det finns också ett stort antal företag som endast säljer datautbildningar, med eller utan anknytning till försäljning av datorer eller datasupport. Bland dessa märks till exempel LärData AB och VM-data.

En del utbildningsföretag har specialiserat sig på utbildning på distans. Detta gäller exempelvis Liber Hermods och Learning center Åre AB. Den som vill lära sig språk på egen hand kan studera med hjälp av Linguaphone-kurser från Linguaphone institutet. Deras kurser är utformade för rena självstudier med undervisning på kassettband, video eller CD som ett komplement till kursböcker. Andra exempel på företag som erbjuder språkutbildningar för vuxna är Berlitz International Sweden AB, EF Corporate och EF Education.

Allmänheten kan köpa utbildning direkt från vissa utbildningsföretag, medan andra enbart inriktar sig på att sälja kurser till företag eller organisationer. När utbildning säljs som personalutbildning skräddarsys kurserna ofta efter kundens önskemål och detsamma gäller när utbildningsföretaget säljer sina kurser till länsarbetsnämnderna som arbetsmarknadsutbildning.

Under 1997 växte marknaden för de privata utbildningsföretagen och AmuGruppen AB när kommunerna började upphandla kurser på gymnasial nivå inom Kunskapslyftets ramar. En del av företagen fick under hösten 1997 också anordna Kunskapslyftskurser.

5.10 Personalutbildning och kompetensutveckling i arbetslivet

Människors kunskaper och kompetens växer också utan att det sker via formell utbildning. Det är inte minst sant för anställda som har möjlighet att utvecklas i sitt arbete. Den som arbetar kan ha tillgång till modern tillämpning inom sitt yrkesområde och befinna sig i närheten av de förändringar som sker. I en sådan situation stimuleras man att hålla sig à jour med utvecklingen inom sitt område.

För att stimulera det informella lärandet har olika företag olika strategier. Att använda sig av rotationstjänstgöring kan vara ett sätt att få medarbetarna att utvecklas, att delegera ansvar eller se till att involvera yngre kollegor i projekt där de har mycket att lära är andra sätt. Företagen kan också stimulera de anställdas eget intresse att studera genom att till exempel tillhandahålla litteratur och studiehjälpmedel.

Den informella kompetensutveckling som sker i arbetslivet registreras inte och den är därför omöjlig att kvantifiera. Det som Statistiska centralbyrån kan kvantifiera är den formella personalutbildning som betalas av arbetsgivaren och bara den är av mycket stor omfattning. Under det första halvåret 1996 fanns drygt 4 miljoner sysselsatta i Sverige och av dessa hade drygt 1,6 miljoner deltagit i sådan personalutbildning under halvåret. Det genomsnittliga antalet hela utbildningsdagar var 6,1 dagar per person och sex månader. Detta motsvarar 2,6 procent av arbetstiden eller drygt 60 minuter i veckan. Det totala antalet utbildningsdagar uppgick approximativt till 19,5 miljoner dagar vid en grov omräkning av antalet dagar till en 12-månadersperiod. Detta kan sägas motsvara drygt 75 000 helårsstudieplatser¹.

I tabell 5.8 finns samtliga kursplatser under första halvåret 1996 uppdelade på olika ämnesgrupper efter kursernas innehåll. Datakurser utgjorde närmare en femtedel av alla kursplatser. Kurser som behandlade arbetsliv var också vanliga. Det var 16 procent av alla kurser som var sådana kurser. Andra vanligt förekommande kursämnen var företagsekonomi, handel och kontor, teknik, medicin, hälso- och sjukvård samt beteendevetenskap och humaniora.

Tabell 5.8. Ämnen inom personalutbildningen första halvåret 1996

Kursinnehåll	Procent
Beteendevetenskap, humaniora	9%
Estetiska ämnen	1%
Företagsekonomi, handel, kontor	11%
Matematik, naturvetenskap	2%
Medicin, hälso- och sjukvård	10%
Arbetsliv	16%
Samhällskunskap	7%
Språk	2%
Datakurser	19%
Teknik	11%
Friluftsliv, hemkunskap, social service	3%
Kurser hänförliga till mer än en ämnesgrupp	6%
Ej uppgift	3%
Summa	100%

Källa: SCB, 1996, *Personalutbildning 1995 och 1996*, Statistiska meddelanden, örebro.

Vanligtvis erhåller högutbildade människor personalutbildning i högre utsträckning än lågutbildade och det första halvåret 1996 var ing-

¹ $19\,524\,000 / 260 = 75\,092$ helårsstudieplatser. Antalet hela studiedagar har delats med 260 eftersom 5 dagar i veckan i 52 veckor är 260 dagar.

et undantag i den bemärkelsen. Av dem som hade högskola bakom sig deltog 58 procent i personalutbildning under perioden, medan motsvarande tal för dem med gymnasieskola eller grundskola som högsta utbildning var 36 respektive 26 procent. Förutom högutbildade fick också grupperna tjänstemän, medelålders, heltidsarbetande och kvinnor personalutbildning i högre utsträckning än andra grupper.

Den största delen av all personalutbildning brukar anordnas inom det egna företaget eller organisationen. Under första halvåret 1996 hade två tredjedelar av alla kursdeltagare den egna arbetsgivaren som arrangör. Bland de externa arrangörerna märktes särskilt de företag som hade annan verksamhet än utbildning som huvudsaklig uppgift. Det var exempelvis firmor som levererade nya maskiner eller datorer och i samband med detta ordnade utbildning. (SCB, 1996a)

5.10.1 Växtkraft Mål 4 – delfinansiering av personalutbildning

Det finns många olika sätt för ett företag eller en organisation att få till stånd utbildning för de anställda. Till de billigaste hör att låta de anställda delta i utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet för en period och ge dem tjänstledigt under tiden. Vill man kompetensutveckla personalen inom organisationen finns sedan sommaren 1996 en intressant källa till delfinansiering. EU:s program Växtkraft Mål 4 ska hjälpa företag och organisationer till förändring och kompetensutveckling genom att delfinansiera både kartläggningen av förändrings- och utbildningsbehovet och själva utbildningen. Programmet riktar sig främst till anställda i små och medelstora företag samt till anställda inom vård- och omsorgsverksamhet i kommuner och landsting.

Växtkraft Mål 4 omfattar cirka 5,1 miljarder kronor till och med 1999 och av dessa kommer en fjärdedel från Europeiska Socialfonden, en fjärdedel från svenska staten och hälften från de berörda arbetsgivarna. En stor del av pengarna ska gå till kompetensutveckling för dem som riskerar att bli arbetslösa till följd av omstruktureringar och förändringar i arbetslivet.

Svenska EU Programkontoret som handhar Mål 4 i Sverige räknar med att närmare en kvarts miljon anställda i cirka 30 000 företag ska kunna få olika former av kompetensutveckling genom Mål 4. Hittills har intresset för Mål 4 varit stort. Redan under programmets första tio månader satte närmare 7 000 företag med sammanlagt cirka 130 000 anställda igång ett förändringsarbete med hjälp av Mål 4.

Växtkraft Mål 4 är inte det enda EU-stödet för utbildning och kompetensutveckling i små och medelstora företag som finns att tillgå. Strukturfondernas Mål 2, Mål 5b och Mål 6 kan bidra till finansiering av insatser på utbildningsområdet och de är inriktade på utveckling i industriregioner, på landsbygd respektive i glesbygd. Inom ramen för EU:s strukturfonder finns också gemenskapsinitiativet Adapt. Detta program kräver samarbete mellan parter i minst tre länder för bidrag till projekt som stärker anställdas ställning inför framtida strukturomvandlingar.

Ett annat intressant program som är inriktat på yrkesutbildning och kompetensutveckling är LEONARDO. En central punkt i EU:s program LEONARDO är att hitta system för återkommande utbildning i det livslånga lärandet. Även för finansiering från LEONARDO krävs ett samarbete mellan parter i minst tre länder. (Svenska EU Programkontoret, 1997a, 1997b)

5.11 Hur de olika utbildningstyperna förhåller sig till varandra

En vuxen person kan möta utbildning i många olika former, och den uppdelning som är gjord i det här kapitlet utgår från den studerandes perspektiv när det gäller utbildningsutbud. Tittar man bakom de olika utbildningstyperna som beskrivits i kapitlet finner man att somliga kategorier går in i varandra, och att alla utbildningsbegrepp inte är av samma karaktär. I de flesta avsnitten beskrivs utbildningsanordnare, men det är inte fallet exempelvis i de avsnitt som behandlar arbetsmarknadsutbildning och personalutbildning. Istället är det så att arbetsmarknadsutbildning och personalutbildning vanligtvis arrangeras av flera olika utbildningsanordnare.

Arbetsmarknadsutbildning är som sagt ett samlingsbegrepp för all den utbildning en person som är arbetslös eller riskerar att bli det kan delta i och samtidigt erhålla utbildningsbidrag. Den största delen av denna utbildning upphandlas av länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar. Under studieåret 1995/96 var privata utbildningsföretag och AmuGruppen stora leverantörer, men utbildning köptes också av komvuxenheter, gymnasieenheter, folkbildning och högskola. Vid både denna och andra typer av uppdragsutbildning säljs utbildning så som beställaren vill ha den, och kursplaner och liknande, som styr den ordinarie verksamheten i skolformerna, är inte aktuella.

Till arbetsmarknadsutbildning räknas också reguljär utbildning som vissa arbetslösa deltar i under det att de får Utbildningsbidrag. Den utbildning de då får ta del av är inte annorlunda än den som andra människor får inom skolformerna, och skolans huvudman får

inte betalt för att ta emot personerna i fråga.

Det offentliga skolsystemet och folkbildningen ägnar sig även åt uppdragsutbildning för privata och offentliga arbetsgivare och utbildningen tillhör då närmast kategorin *personalutbildning*. Det vanligaste är dock att personalutbildning arrangeras av den egna arbetsgivaren eller av ett privat företag med eller utan utbildning som specialitet.

När det gäller de *skolformer* som beskrivits finns det inget som säger att det måste vara de utbildningsanordnare som vanligen förknippas med utbildningen som anordnar utbildningen. Som exempel kan nämnas att de flesta människor som kommer i kontakt med *skolformen kommunal vuxenutbildning* gör det på kommunernas komvuxenheter eller gymnasieskolor. Några få studerar också på statens skolor för vuxna. Skolformen kommunal vuxenutbildning behöver dock inte utövas av endast SSV och kommunernas egna skolor, utan kommunerna har frihet att köpa den sortens utbildning av andra. Folkbildningen kan sälja utbildning som följer förordningen om kommunal vuxenutbildning och det kan också AmuGruppen och privata utbildningsföretag göra. Ingen av dem har rätt att utfärda betyg, utan detta måste göras av en kommunal skolledare, men det finns inget som hindrar att de utför själva undervisningen.

I samband med att Kunskapslyftet startade 1997 har det blivit vanligare att kommunal vuxenutbildning upphandlas marknadsmässigt och fler anordnare har därmed fått en del av den kakan.

5.12 Kvantitativ sammanställning för vissa delar av vuxenutbildningen

Avslutningsvis kan konstateras att det utbildningsutbud som mötte vuxna under studieåret 1995/96 var omfattande och mycket varierande. Människor hade möjlighet att studera vitt skilda företeelser på många sätt, inom flera skolformer och hos olika anordnare. Dessutom fanns naturligtvis möjligheten att på egna villkor se till att lära sig nya saker.

I tabell 5.9 finns en sammanställning av en del av den kvantitativa information som givits i detta kapitel för att ge en uppfattning om ungefärliga storleksordningar. I tabellen anges antal utbildningsplatser under studieåret 1995/96 inom folkhögskolor, kommunal vuxenutbildning, SSV, sfi, grundutbildning vid universitet och högskolor samt arbetsmarknadsutbildning och personalutbildning. Dessa utbildningskategorier är de kategorier för vilka det varit möjligt att uttrycka den anordnade utbildningsvolymen i någon approximativ

form av årsstudieplats. Observera att olika volymmått används i tabellen varför de olika antal årsstudieplatser som anges inte är jämförbara annat än mycket grovt.

Tabell 5.9. Utbildningsvolym inom vissa utbildningskategorier studieåret 1995/96

Folkhögskolor	1 100 000 deltagarveckor, eller 34 400 årsstudieplatser à 34 deltagarveckor.
Kommunal vuxenutbildning	
Grundläggande vuxenutb.	25 000 helårsplatser à 540 undervisningstimmar.
Gymnasial vuxenutbildning	75 800 helårsplatser à 540 undervisningstimmar.
Påbyggnadsutbildning	5 800 helårsplatser à 540 undervisningstimmar.
Statens skola för vuxna	732 300 gymnasiepoäng, eller 1 400 helårsplatser à 540 gymnasiepoäng.
Svenska för invandrare	13 190 000 elevtimmar, eller 24 400 helårsplatser à 540 elevtimmar.
Universitet och högskola	
Grundutbildning	233 100 helårsstudenter, där helår utgörs av 40 högskolepoäng.
Arbetsmarknadsutbildning	45 600 personer som genomsnittligt antal deltagare per månad perioden 1995/96 (18 mån.). Verksamheten pågår i princip året om varför antalet kan fungera som en grov approximation för antal helårsplatser, hel/deltid blandat.
Personalutbildning	19 500 000 hela utbildningsdagar, eller drygt 75 100 helårsstudieplatser à 260 dagar (52 veckor).

Anmärkningar:

1. Eftersom olika volymmått används i tabellen är siffrorna inte jämförbara mellan utbildningskategorierna.

2. Vissa omräkningar har gjorts utifrån materialet i källorna, se tidigare avsnitt i detta kapitel.

3. Omfattningen för SSV är beräknad exklusive utbildning på påbyggnads- och grundläggande nivå. Under perioden studerade 5,6 procent av kursdeltagarna på dessa nivåer.

Källor:

Arbetsmarknadsstyrelsen, 1997, *Arbetsmarknadsverkets årsredovisning 1995/1996*, Stockholm.

Folkbildningsrådet, 1997, *Årsredovisning 1995–1996*, Stockholm.

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

Skolverket, 1997, *Skolan i siffror 1997: Del 1. Betyg och utbildningsresultat*, rapport nr 128, Stockholm.

SCB, 1996, *Personalutbildning 1995 och 1996*, Statistiska meddelanden, Örebro.

Statens skola för vuxna i Härnösand och Statens skola för vuxna i Norrköping, 1997.

Trots olika definitioner av en årsstudieplats i tabell 5.9 torde kunna konstateras att grundutbildning inom universitet och högskolor var den största enskilda utbildningskategorin under studieåret 1995/96. All den utbildning som bedrevs vid universitet och högskolor kanske dock inte ska kallas vuxenutbildning. För en del individer är högskolestudier snarare en förlängning av ungdomsutbildningen när studierna sker i nära anslutning till studier i gymnasieskolan.

Enligt tabell 5.9 kom registrerad personalutbildning och kommunal vuxenutbildning storleksmässigt sett efter grundutbildningen vid universitet och högskola under studieåret 1995/96. Arbetsmarknadsutbildning utgjorde troligen en mindre volym än dessa båda skolformer och det gjorde även verksamheten vid folkhögskolorna och skolformen svenska för invandrare. Uppgifterna i tabellen visar dessutom att statens skola för vuxna var en mycket liten utbildningsanordnare i det stora hela.

6 Infrastruktur – regelverk, organisation och pedagogik

I Kunskapslyftskommitténs direktiv (Dir 1995:67) sägs att ”Kommittén skall överväga åtgärder för att stimulera den pedagogiska utvecklingen inom den samhällsstödda vuxenutbildningen. Om kommittén konstaterar att det finns hinder i föreskrifter eller storsystem för en pedagogisk utveckling, skall kommittén lämna förslag på lämpliga förändringar.” Kommittén har i detta sammanhang definierat den samhällsstödda vuxenutbildningen som folkhögskolor, studieförbund, kommunal vuxenutbildning, vuxenutbildning för utvecklingsstörda (sär vux), statens skolor för vuxna (SSV) samt svenska för invandrare (sfi).

I det följande beskrivs viktiga drag i den samhällsstödda vuxenutbildningens regelverk och organisation samt i dess arbetsätt och arbetsformer (pedagogik och metodik). Det handlar då i första hand om kursutbud, tidsutläggning samt arbetsätt och arbetsformer. Dessa bör ses i ett sammanhang, då de är nära förknippade med varandra. Utbud och tidsutläggning kan stödja alternativt hämma en viss pedagogisk utveckling. Den gjorda beskrivningen utgör en bakgrund mot vilken förändringar för vuxenutbildningen och Kunskapslyftet kan diskuteras.

6.1 Styrdokument

Den samhällsstödda vuxenutbildningen styrs bland annat av olika skolformsspecifika förordningar. Den kommunala vuxenutbildningen, sär vux samt SSV styrs därutöver av skollag och en med gymnasieskolan gemensam läroplan till vilken hör program mål, kursplaner och betygskriterier.

I det följande redovisas först aktuella styrdokument för det offentliga skolväsendet för vuxna och statens skolor för vuxna (SSV). Där efter beskrivs styrdokumenterna för folkbildningen, det vill säga folkhögskola och studieförbund.

6.1.1 Kommunal och statlig vuxenutbildning

Styrdokumentet för *kommunal vuxenutbildning, särvux och SSV* utgörs i första hand av

- Skollagen (SFS 1985:1100 med senare ändringar),
- Lag om statens skolor för vuxna (SFS 1991:1108 med senare ändringar),
- Förordning om 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna (SFS 1994:2 med senare ändring),
- Förordning om särskilda program för
 - * gymnasieskolans nationella program (SFS 1994:8)
 - * gymnasiesärskolans nationella program (SFS 1994:13 med senare ändringar)
 - * grundläggande vuxenutbildning (SFS 1994:23) samt för
 - * de delar av vuxenutbildning för utvecklingsstörda som motsvarar den obligatoriska särskolan (SFS 1994:27)
- Förordning om kommunal vuxenutbildning (SFS 1992:403 med senare ändringar)
- Förordning om statens skolor för vuxna (SFS 1992:601 med senare ändringar).

Därutöver finns förordningar för särvux, svenskundervisning för invandrare och om uppdragsutbildning samt Skolverkets föreskrifter.

Av styrdokumentet framgår att den *kommunala vuxenutbildningen* – grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning – på nationell nivå i huvudsak regleras i Skollagen, förordningen om 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna, förordningen om kommunal vuxenutbildning samt av Skolverkets föreskrifter.

Den grundläggande vuxenutbildningen syftar till att ge vuxna sådana kunskaper som de behöver för att delta i samhälls- och arbetsliv. Den ska också syfta till att möjliggöra fortsatta studier. Den är en rättighet för alla vuxna som saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan. Den som har fått minst betyget Godkänd i den grundläggande vuxenutbildningens samtliga kärnämnen (svenska/svenska som andraspråk, engelska, matematik och samhällskunskap) har rätt till slutbetyg från grundläggande vuxenutbildning. Den som har fler betyg från grundläggande vuxenutbildning får själva bestämma vilka övriga betyg som ska ingå i slutbetyget.

Den gymnasiala vuxenutbildningen syftar till att ge vuxna kun-

skaper motsvarande de som ungdomar kan få genom gymnasieskolan. Kommunerna ska sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov. Den gymnasiala vuxenutbildningen är dock till skillnad mot gymnasieskolan inte uppdelad i olika nationella program med grenar eller inriktningar utan består endast av ett utbud av gymnasiala kurser. Den är – och har varit – kursutformad och har med gymnasieskolan gemensamma kursplaner, gemensamma kunskapsmål, betygskriterier och gymnasiepoäng. Kursutbudet består av *kärnämnescurser* i svenska eller svenska som andraspråk, engelska, samhällskunskap, religionskunskap, matematik och naturkunskap och *karaktärsämneskurser*. De studerande kan välja att läsa kurser som tillsammans motsvarar ett visst program eller en viss gren på program, exempelvis omvårdnads- eller samhällsvetenskapsprogrammet, men de kan också läsa kurser som hämtas från olika program och sätta samman dessa på det sätt de finner ändamålsenligt. Vuxenstuderande kan läsa en kurs eller många kurser. Om den studerande har läst samtliga kärnämnescurser samt andra kurser eller delkurser som enligt kursplanerna uppgår till sammanlagt minst 1970 gymnasiepoäng har den studerande rätt att få sina betyg dokumenterade i ett slutbetyg. I övrigt dokumenteras betygen på ett samlat betygsdokument. Poängsumman 1970 utgörs av gymnasiepoängen för naturvetenskaps- respektive samhällsvetenskapsprogrammet (2150) minus gymnasiepoängen för estetisk verksamhet (30), idrott och hälsa A (130) samt specialarbete (20), vilka inte får förekomma i den kommunala vuxenutbildningen. Detta gäller även om den studerande förutom kärnämnescurserna endast läst yrkesämneskurser, även om detta i gymnasieskolan skulle ha inneburit ett volymkrav om 2 370 gymnasiepoäng för slutbetyg från ett program med yrkesämnena.

Slutbetyg från kommunal vuxenutbildning ger allmän behörighet för högre studier, om betyget innehåller lägst betyget Godkänd på minst 90 procent av den aktuella kursvolymen. Allmän behörighet kan en vuxen också erhålla om han eller hon på ett *samlat betygsdokument* har lägst betyget Godkänd på kurser betygsatta i kommunal vuxenutbildning eller SSV omfattande minst 1773 gymnasiepoäng (90% av 1970). Därutöver finns möjlighet att få allmän behörighet via den så kallade 25:4-regeln (uppnådd 25 års ålder, fyra års yrkesverksamhet samt betyget lägst Godkänd eller tidigare betyget 3 i engelska A/motsvarande).

Påbyggnadsutbildningen syftar till att ge vuxna sådan utbildning som leder till en ny nivå inom deras yrke eller till ett nytt yrke. Påbyggnadsutbildning finns enbart i kommunal vuxenutbildning och SSV – ej i gymnasieskola – och utvecklas vanligtvis lokalt. Vissa na-

tionellt utarbetade och riksrekryterande påbyggnadsutbildningar har dock tagits fram av Skolverket. I den av Skolverket fastställda ramtimplanen har en påbyggnadsutbildning en kursvolym omfattande mellan 800-1200 gymnasiepoäng.

1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna (Lpf 94)

1994 års *läroplan* för de frivilliga skolformerna – Lpf 94 – gäller för gymnasieskolan, den kommunala vuxenutbildningen, statens skolor för vuxna (SSV), gymnasiesärskolan och vuxenutbildningen för utvecklingsstörda (sär vux) samt i tillämpliga delar för svenskundervisning för invandrare (sfi).

Lpf 94 består av ett avsnitt om skolans värdegrund och uppgifter med gemensamma mål samt särskilda uppgifter och mål för olika skolformer. Ett annat avsnitt omfattar mål och riktlinjer, där varje delavsnitt är indelat i mål att sträva mot, mål att uppnå (endast delavsnittet kunskaper) samt riktlinjer. De olika delavsnitten är kunskaper, normer och värden, elevernas ansvar och inflytande, utbildningsval – arbete och samhälle, bedömning och betyg samt rektors ansvar.

Våren 1996 genomförde Kunskapslyftskommittén en enkätstudie riktad till skolledare i kommunal och statlig vuxenutbildning, i vilken ett antal frågor av organisatorisk och pedagogisk art ställdes. Motsvarande frågeområden tillställdes folkhögskolorna och studieförbunden via Folkbildningsrådet. Enkätsvaren sammanställdes sedan i kommitténs rapport *”Vuxenutbildare ser på sig själva”* (SOU 1996:188). Många komvuxenheter har i sina enkät svar redovisat önskemål om att åter få en egen läroplan eller åtminstone ett särskilt nationellt program för vuxenutbildningen med egna program mål, etc. önskemål om en närmare förening eller ett närmare samarbete med övriga vuxenutbildare istället för med gymnasieskolan har också framförts från olika håll.

Många komvuxskolledare har kritiserat Lpf 94 för att den i sina skrivningar upplevs utgå från ett ungdomsperspektiv (SOU 1996:188). Begrepp som elev, skola, etc upplevs som främmande. När läroplanen bland de gemensamma uppgifterna för de frivilliga skolformerna exempelvis konstaterar att ”utbildningen skall främja elevernas utveckling till ansvars-kännande människor, som aktivt deltar i och utvecklar yrkes- och samhällslivet”, så känns formuleringen besvärande i en grupp med medelålders människor som kanske arbetat aktivt (fackligt, politiskt och yrkesmässigt) med just detta i tio-tjugo år. Ett annat sådant exempel är ”Skolans uppgift är att låta varje enskild elev finna sin unika egenart och därigenom kunna delta

i samhällslivet genom att ge sitt bästa i ansvarig frihet”. Läroplanen har däremot inte kritiserats för sitt innehåll, det vill säga skrivningarna om skolans värdegrund och uppgifter, där de särskilda målen avseende utbildning för ungdomar respektive för vuxna tydliggörs eller för skrivningarna om mål och riktlinjer.

Kunskapsmålen i läroplanens avsnitt om mål och riktlinjer är uppdelade i dels mål som gäller samtliga frivilliga skolformer, dels särskilda mål som gäller de olika delarna i gymnasieskola och offentlig vuxenutbildning. En brist i läroplanen är enligt många skolledare (SOU 1996:188) avsaknaden av särskilda kunskapsmål att sträva mot och att uppnå för deltagare på *den grundläggande vuxenutbildningen*, medan sådana finns för elever på gymnasieskolans nationella och specialutformade program samt den gymnasiala vuxenutbildningen, för elever på individuella program, i gymnasiesärskolan och i särvox.

Många skolledare (SOU 1996:188) är också kritiska mot att den nya läroplanen har tagit bort de krav på individualisering som fanns i den tidigare läroplanen för kommunal och statlig vuxenutbildning (Lvux 82). I den delades varje kurs upp i grund- och fördjupningsdel. I grunddelen behandlades vanligen allt det stoff som kursdeltagarna behövde för att kunna gå vidare till följande kurs (etapp). I fördjupningsdelen valde deltagarna olika arbetsuppgifter utifrån sina behov och intressen. På så sätt kunde många vuxna anknyta till sin yrkesverksamhet eller inrikta sig mot väl preciserade mål.

Kunskapslyftskommittén återkommer till dessa läroplansfrågor i kapitel 11.

Programmål

Utöver läroplanen finns i särskilda föreskrifter regeringsbeslut om *programmål*, vilka är uppbyggda i tre delar med syfte, strävansmål och krav på utbildningen. Sådana programmål finns för gymnasieskolans olika nationella program, för gymnasiesärskolans olika nationella program, för den grundläggande vuxenutbildningen samt för del delar av särvox som motsvarar träningssärskola och grundskola. Några specifika programmål för gymnasial vuxenutbildning, särvox på gymnasial nivå eller för påbyggnadsutbildning finns inte, vilket också har påtalats av skolledare i olika sammanhang. Sådana programmål – eller kanske hellre inriktningsmål – skulle exempelvis kunna beskriva vuxenutbildningens olika möjligheter för studerande, att de endera kan följa de nationella programmen för vilken då dessa mål givetvis bör gälla eller att de själva kan komponera strukturerade studieplaner beroende av den enskildes intressen och behov – där omfattningen kan variera från en kompletterande utbildning

om 30 gymnasiepoäng till ett fullständigt slutbetyg med egen utformning – närmast att jämföra med gymnasieskolans specialutformade program.

Sfi-undervisningen har en särställning när det gäller läroplanen för de frivilliga skolformerna. Den inkluderas inte i de frivilliga skolformer som omfattas av läroplanen men ska ändå – enligt föreskrift i förordningen om svenskundervisning för invandrare – vila på de grundläggande värden som anges i denna. Några särskilda program mål för denna utbildning finns däremot inte.

Kursplaner

Läroplan och program mål följs av *nationellt fastställda kursplaner* med kursens syfte och mål samt med betygskriterier som anger vad eleven minst ska ha uppnått för att bli godkänd. Den grundläggande vuxenutbildningen och motsvarande del av sår vux har egna kursplaner. Samtliga gymnasiala kursplaner är gemensamma för gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning/SSV – med vissa undantag för exempelvis estetiska ämnen. Därutöver finns *lokalt fastställda kursplaner* som kan gälla för båda skolformerna eller för en av dem. Kursplaner för kärnämnen fastställs av regeringen och kursplaner för övriga ämnen av Skolverket. Lokala kurser fastställs av styrelsen för utbildningen.

De från läroplanen fristående kursplanerna revideras vid behov kontinuerligt. Signaler från skola, avnämare och omvärld fångas upp på ett sådant sätt, att påtalade förändringsbehov prövas, analyseras och förankras. Efter den processen revideras kursplanen, om analyserna har visat på ett sådant behov. Systemet med en rullande kursplanrevidering – för vilken Skolverket har ansvar – har den fördelen i ett kursutformat system att det går att gå in och revidera, lägga till eller ta bort enstaka kurser utan att en hel utbildningsväg eller ett ämne behöver förändras. Avsikten är att innehållet i skolan ska kunna hållas mer aktuellt än tidigare.

Omfattningen av studierna i en kurs betecknas med gymnasiepoäng. För varje kurs i ämne har Skolverket fastställt ett visst antal gymnasiepoäng. En elev har enligt Skollagen uppnått det antal gymnasiepoäng som sålunda gäller för varje kurs i ämne när eleven har inhämtat den kunskap som utbildningen i kursen avser att ge. Av kursplanerna för varje kurs inom gymnasial vuxenutbildning ska det framgå hur många gymnasiepoäng kursen omfattar.

Kursens mål – angivna i kursplanen – är konstanta. Till skillnad från tidigare är nu tiden en variabel. Deltagarna studerar kursen tills de nått kursmålen, vilket kan ske vid olika tidpunkter. En deltagare

behöver mer tid och ska få det, innan betyg utfärdas. En annan deltagare når målen snabbare och får då betyg.

Det faktum att läroplan och kursplaner är gemensamma för gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning ska ses i perspektivet av att utbildning på gymnasial nivå i jämförbara kurser ska vara likvärdig – exempelvis vid meritvärdering för högre studier på universitet och högskolor. Det ska däremot inte ses som uttryck för ett önskemål från statsmakten om gemensam organisation för två olika skolformer.

Samarbete

Det kan i detta sammanhang vara angeläget att något noggrannare diskutera olika grader av samarbete mellan kommunal vuxenutbildning och grund- respektive gymnasieskola. Kommunal vuxenutbildning å ena sidan respektive grund- och gymnasieskola å den andra sidan har alltid i mer eller mindre grad samarbetat. Detta samarbete diskuteras med olika intensitet vid olika tillfällen.

Samplanering mellan kommunal vuxenutbildning och grundskola/gymnasieskola har alltid förekommit. Den kommunala vuxenutbildningen använder sig exempelvis ofta av grundskolans och/eller gymnasieskolans lokaler (samplanering kan då avse schemaläggning), de olika skolformerna samnyttjar lärare och övrig personal (exempelvis vaktmästare), etc.

Samverkan förekommer oftast, där det också finns en gymnasieskola. Man kan då samverka kring exempelvis gemensamt anordnande av en udda kurs i ett ämne för att kunna möjliggöra dess existens och vuxna kan delta på överblivna platser i gymnasieskolans yrkesutbildningar, m.m.

Samordning innebär den tätaste formen av samarbete – hopslagning. Därmed avses mer sällan sammanslagning av grundskola och grundläggande vuxenutbildning. Det som avses är nästan alltid sammanslagning av gymnasial utbildning på dagtid i kommunal vuxenutbildning med gymnasieskolans olika program. Inte heller påbyggnadsutbildningarna ingår vanligen i samordningsdiskussionerna.

Samordning är den samarbetsform som av många mest anses försvåra de vuxnas studier, om inte gymnasieskolan fullt ut också reellt organiseras enligt modellen för kommunal vuxenutbildning med ämneskurssystem, kursutformning, koncentrationsläsning, etc.

Styrdokumentet för kommunal vuxenutbildning möjliggör samverkan på olika nivåer. Det finns däremot inte något i skollag, förordning eller läroplan som framhåller önskvärdheten av samordning.

6.1.2 Folkhögskolor och studieförbund

Den statliga styrningen av folkbildningen är på intet vis lika omfattande som styrningen av det offentliga skolväsendet för vuxna. Riksdagens beslut i anledning av folkbildningspropositionen 1990/91:82 ger vissa riktlinjer. Någon särskild lag finns inte, däremot en förordning om statsbidrag till folkbildningen (SFS 1991:977 med senare ändring). Där anges syfte med och villkor för statsbidraget. Där anges också särskilda villkor för statsbidraget till folkhögskolor respektive till studieförbund. Därutöver finns också en särskild förordning om statsbidrag till kontaktutbildning (SFS 1991:976 med senare ändring) för studieförbund och folkhögskolor.

Någon centralt fastställd läroplan finns inte för folkhögskolor och/eller studieförbund. Varje skola erbjuder allmänna kurser, vars längd varierar mellan ett och fyra år beroende på den studerandes förkunskaper. Folkhögskolorna erbjuder också ett stort utbud av särskilda kurser inom olika områden – inte sällan inom det estetiska området. De kan ligga på grundskolenivå, på gymnasial eller på eftergymnasial nivå. Därutöver finns också så kallade korta kurser – ofta i ämnen som svarar mot respektive skolas profil. Kurserna fastställs av skolornas styrelser – en motsvarighet till lokala kurser i det offentliga skolväsendet för vuxna.

Betyg sätts ej i enskilda ämnen efter avslutad kurs. Istället kan en studerande efter allmän kurs om minst två år få ett studieomdöme med en sammanfattande bedömning av den studerandes förmåga att bedriva studier. Studieomdömet sätts gemensamt av alla undervisande lärare och har fyra grader: utmärkt studieförmåga, mycket god, god och mindre god. Folkhögskolan kan också ge allmän och särskild behörighet för studier vid universitet och högskola. Den studerande måste då vanligtvis gå en allmän kurs om 1-3 år – beroende av tidigare studier – och uppnå motsvarande godkänd nivå i de sex kärnämneskurserna. Vilka särskilda behörigheter som folkhögskolorna erbjuder varierar från skola till skola.

6.2 Organisation

Vuxenutbildningens organisation rymmer givetvis många olika områden, allt från exempelvis utläggning av lektioner – schemaläggning – till exempelvis strategiska överväganden om utbildningsmodell och om kursutbud. Kunskapslyftskommittén har i det följande valt att begränsa sig till fyra stora områden: lokal styrning, kursutbud, tidsutläggning och distansutläggning.

6.2.1 Lokal styrning

Ansvar för skola och vuxenutbildning förändrades radikalt genom ett antal beslut som riksdagen fattade åren 1989-1991. Dessa beslut innebar bland annat ändrat huvudmannaskap för kommunala utbildningar samt för alla samhällsstödda vuxenutbildningar en övergång från regelstyrning till *mål- och resultatstyrning*. För verksamhetsansvariga på alla nivåer – kommunen, skolan, klassrummet – innebar detta såväl minskad reglering av hur verksamheten ska bedrivas som ökade krav på att redovisa och utvärdera resultaten och effekterna av verksamheten (Skolverket, 1997g).

För vuxna anordnar det allmänna utbildning i form av kommunal vuxenutbildning, vuxenutbildning för utvecklingsstörda och svenskundervisning för invandrare. Tillsammans utgör dessa skolformer *det offentliga skolväsendet för vuxna*. Dessutom finns särskilda utbildningsformer som anordnas av det allmänna som komplettering till vuxenutbildningen inom det offentliga skolväsendet för vuxna.

Kommunerna är huvudmän för det offentliga skolväsendet för vuxna. Även landsting kan vara huvudmän för kommunal vuxenutbildning och får – om särskild överenskommelse träffats med en kommun – vara huvudman för viss utbildning inom vuxenutbildningen för utvecklingsstörda.

I alla kommuner ska det finnas en av kommunfullmäktige antagen *skolplan*, som bland annat visar hur kommunens offentliga skolväsende för vuxna ska gestaltas och utvecklas. Av skolplanen ska särskilt framgå de åtgärder som kommunen avser vidta för att uppnå de nationella mål som har satts upp. Kommunen ska kontinuerligt följa upp och utvärdera skolplanen.

Den som är huvudman för en del av det offentliga skolväsendet för vuxna ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i Skollagen samt andra lagar och förordningar. Varje kommun eller landsting ska som *styrelse* för sitt offentliga skolväsende utse en eller flera nämnder. Vanligtvis ansvarar en särskild nämnd eller flera särskilda nämnder – skolstyrelse, barn- och utbildningsnämnd, gymnasienämnd (motsvarande) – för utbildningsverksamheten, men det kan också förekomma att exempelvis arbetsmarknadsfrågor och vuxenutbildning kopplas ihop inom en särskild nämnds ansvarsområde. Ett annat sätt att organisera nämndverksamheten är genom så kallade beställar- och utförarnämnder. Den så kallade beställarnämnden kan ibland utgöras av kommunstyrelsen.

För ledningen av utbildningen ska det finnas en *rektor*, som ska hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolorna. Det åligger rektor att särskilt verka för att utbildningen utvecklas. Som rektor får

bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har förvärvat pedagogisk insikt. Rektors ansvar tydliggörs i läroplanen. Därutöver ansvarar rektor också för att betygskataloger förs och utfärdar betygsdokument, det vill säga slutbetyg och samlat betygsdokument.

Kommuner och landsting får uppdra åt andra att anordna kommunal vuxenutbildning. Betyg sätts då efter prövning av lärare vid någon komvuxenhet. Rektor har också – om vissa formella krav uppfylls – möjlighet att låta lärare/cirkelledare hos annan utbildningsanordnare sätta betyg, om rektor exempelvis via informations- och fortbildningsinsatser gett goda förutsättningar för detta. Även i sådana fall ansvarar rektor för utfärdandet av betygsdokument och garanterar på så sätt betygets värde.

De studerande kan organisera sig i *elevråd*, vanligtvis då anslutet till Riksförbundet Elevernas Centralorganisation (RECO). Eftersom de studerande kanske bara läser en eller ett par kurser kan det ibland vara svårt att mobilisera ett aktivt intresse för ett elevråd vid komvuxenheterna.

För det offentliga skolväsendet för vuxna finns också statliga skolmyndigheter, exempelvis Skolverket och Statens Institut för Handikappade i skolan (SIH). En av Skolverkets viktiga uppgifter är uppföljning, utvärdering och tillsyn. Den måste då utgå från att kommunerna genomför sitt uppdrag att styra och utvärdera sin verksamhet. En mål- och resultatstyrd verksamhet måste *utvärderas*. Varje nivå – kommun, skola, klassrum – är skyldig att utvärdera sin egen verksamhet. En utvärdering syftar alltid till att öka kunskapen om det fenomen som studeras. På de nivåer som i detta sammanhang är aktuella torde – eller borde – det främsta skälet vara att skaffa sig kunskap för att ha en bättre grund att stå på i ett organisatoriskt-pedagogiskt utvecklingsperspektiv – det må sedan gälla samspelet med samhällsutvecklingen, utbildningskostnader, utveckling av en ny kurs, deltagarnas kunskapsinhämtande, deltagarmedverkan, arbetsätt och arbetsformer eller nivåns måluppfyllelse. Att stödja utvärdering handlar ofta om att stödja pedagogisk utveckling. Skolverkets riktade tillsyn av tjugo kommuner har visat att det finns allvarliga brister i kommunernas ansvarstagande inom detta område (Skolverket, 1997g).

Även om *folkhögskolan* från sin tillkomst varit den friaste av alla skolformer, så har staten ändå lagt fast vissa ramar för verksamheten. För varje skola ska det finnas en styrelse med ansvar för den verksamhet som där bedrivs. En förutsättning för statsbidrag är att skolan har upprättat ett måldokument för skolans utbildningar samt en plan för hur man ska utvärdera verksamheten. Undervisningen måste till

form och arbetssätt skilja sig från den som bedrivs inom gymnasieskolan och högskolan. Denna senare bestämmelse är dock föremål för diskussion i den nyligen överlämnade folkbildningspropositionen. Styrelsen har också det ekonomiska ansvaret för verksamheten. Styrelsen utser som ledare för skolan en rektor. De folkhögskolestuderande organiserar sig vid varje skola i en studerandekår/elevkår, vilken brukar ledas av en egen styrelse.

De elva *studieförbunden* leds av sina respektive styrelser. De flesta studieförbunden är organiserade på tre nivåer: ett riksförbund, en distriktsnivå och ett antal lokalavdelningar. För varje cirkel ska det finnas en ledare som är godkänd av en lokal studieförbundsavdelning.

I statlig myndighets ställe fungerar Folkbildningsrådet för såväl folkhögskolorna som för studieförbunden. Till rådets uppgifter hör bland annat att fördela statsbidraget mellan studieförbund och folkhögskolor samt att utvärdera verksamheten. Dessutom genomför staten en större utvärdering av folkbildningen vart femte år.

6.2.2 Kursutbud

Svenska för invandrare (sfi) och övrigt särskilt kursutbud för invandrare

Svenska för invandrare (sfi) är en egen skolform. Den ska vila på de grundläggande värden som anges i läroplanen för de frivilliga skolformerna (Lpf 94) och har en egen kursplan, som fastställs av regeringen. Riktvärdet för undervisningens omfattning i tid är 525 timmar. Riktvärdet får överskridas eller underskridas beroende på hur mycket undervisning de studerande behöver för att uppnå de kunskapsmål som anges i kursplanen. Undervisningen bör bedrivas kontinuerligt under hela året med uppehåll endast för semester. Under kursens gång ska den studerandes kunskaper stämmas av mot särskilda delmål, vilka angivits i kursplanen.

Efter avslutad kurs ska deltagaren erhålla betyg. Som betyg ska användas någon av beteckningarna Godkänd (G) och Väl godkänd (VG). Om en deltagare inte når upp till nivån för betyget Godkänd ska denne erhålla ett intyg som anger vad han eller hon kan i förhållande till kursens mål. De studerande har rätt att få ett betygsdokument som utvisar att de har slutfört kursen och det betyg eller det intyg som de har fått.

Omfattningen av sfi-undervisningen varierar kraftigt mellan kommunerna år från år. Hälften av all sfi-undervisning var vecka 41 år 1995 koncentrerad till storstäderna (Stockholm, Göteborg och Mal-

mö), till fyra större städer (Norrköping, Uppsala, Västerås och Örebro) samt till Botkyrka. Ett år senare – vecka 42 år 1996 – hade samma grupp kommuner endast drygt 30 procent av all sfi-undervisning (Skolverket, 1996b, 1997).

I 86 procent av samtliga kommuner ansvarade våren 1997 komvuxenheter eller särskilda enheter med enbart sfi-undervisning (SFI-skolor) ensamma för denna utbildning (Centrum, 1997). Det är en ökning från våren 1996, då drygt 70 procent uppgav att kommunen ensam var anordnare (SOU 1996:188). Övriga anordnare var våren 1997 folkhögskolor, studieförbund och AmuGruppen.

I 64 procent av kommunerna var väntetiden till sfi fyra veckor eller mindre och i 86 procent av kommunerna åtta veckor eller mindre (Centrum, 1997). I Skollagen anges att väntetiden – om inte särskilda skäl föreligger – högst får uppgå till tre månader.

Alla flyktingar får en viss undervisning i svenska på flyktingföreläggningen. När de sedan inordnas i en kommun kan följande inträffa:

1. En person – Ali, 45 år – börjar kursen svenska för invandrare och skrivs in i denna skolform. Man upptäcker relativt snabbt att han inte kan läsa och skriva, i alla fall inte på det latinska alfabetet. Ali skrivs då också in i den grundläggande vuxenutbildningen för alfabetiseringsundervisning. Han är då inskriven i två skolformer och studerar exempelvis två timmar i den ena skolformen och en timme i den andra. Det kan diskuteras om det är rationellt eller effektivt. Han kommer kanske aldrig heller att nå godkändnivån i sfi – på grund av kraven på skrivkunskaper.
2. En annan person – Sophia, 27 år – skrivs också in i kursen svenska för invandrare. Hon lär sig relativt snabbt, får betyget Godkänd på kursen, men kan inte påbörja gymnasiestudier utan måste först läsa Svenska som andraspråk på grundläggande nivå. Hon kommer att tvingas byta mellan olika skolformer (ibland också mellan olika skolor), olika betygssystem och att finansiera sitt uppehälle med olika stödformer.
3. Även för ungdomar kommer samma blandning av skolformer (sfi och gymnasieskolan) att göra studierna besvärligare och systemen mer obegripliga.

Alfabetiseringsundervisning, sfi och svenska som andraspråk är alltså inte anpassade till varandra. Invandrarna har därför ofta svårt att veta var de egentligen hör hemma i systemet.

Undervisningen inom sfi kan vara arrangerad på många olika sätt. Inledningsvis nivågrupperas deltagarna efter sina svenskkunskaper och man försöker också ta hänsyn till vilken utbildningsbakgrund de har. En akademiker föredrar oftast ett annat upplägg och en högre undervisningstakt än en lågutbildad gör. Dessutom förekommer det att man grupperar om efter en tid när man sett vilka framsteg de olika deltagarna gjort. På en del håll föredrar man att blanda olika nationaliteter i största möjliga utsträckning i grupperna, för att det svenska språket ska vara det enda möjliga umgängesspråket deltagarna emellan. Samtidigt kan läraren ha som metod att endast tala svenska med de studerande från den allra första undervisningsdagen. På andra håll försöker man att undervisa människor med olika språk för sig och då kan man ha en lärare som inte bara talar svenska utan också språkgruppens språk. I dessa klasser kan man lägga upp undervisningen så att man utgår från det språk som språkgruppen kan och sedan lär man ut det svenska språkets ord och grammatik utifrån det. I små kommuner med få invandrare kan det dock vara svårt att få tillräckligt med deltagare för att överhuvudtaget kunna dela in dem i olika grupper. Där kan studerande med mycket olika kunskaper och takt finnas i samma klassrum med mer eller mindre individuell handledning från läraren.

Många deltagare tycks efter avslutad sfi-undervisning fortsätta studierna i svenska som andraspråk i kommunal vuxenutbildning, ofta kombinerade med andra ämnen – exempelvis engelska – och/eller praktik eller erhålla olika arbetsmarknadsåtgärder. Variationen tycks öka med storleken på kommunerna. I några kommuner – företrädesvis mindre – har invandrarna också gått direkt ut i arbete. Detta har dock ofta krävt särskilda insatser.

Sfi-kursen har på Skolverkets uppdrag utvärderats av Centrum för tvåspråkighet vid Stockholms universitet. Utvärderingen med titeln *Vem älskar Sfi?* är på vissa punkter mycket kritisk.

Ett av de absolut största problemen för sfi-verksamheten och dess kvalitativa utveckling är den intressekonflikt som enligt Centrum för tvåspråkighet uppenbarligen finns mellan olika parter i flyktingmottagandet. Konflikten tar sig på många håll uttryck i att personal inom flyktingmottagandet och arbetsförmedlingen eller andra instanser utanför utbildningsområdet kritiserar sfi-lärarna för att inte ”leverera produkter av tillräcklig god kvalitet på tillräckligt kort tid”, medan sfi-lärarna och utbildningsanordnarna ofta kontrar med att kritiken är orättvis och ovederhäftig. Många har synpunkter på hur undervisningen ska bedrivas. Uppenbara samverkansproblem kommer mer eller mindre tydligt till uttryck i samtliga detaljstuderade kommuner.

En bedömning av måluppfyllelse inom sfi måste – hävdade utvär-

derarna – ske utifrån de för sfi-undervisningen uppsatta målen, om vilka det i kommunen givetvis måste råda enighet. Övriga verksamheter som kopplas till sfi-undervisningen måste enligt utvärderarnas uppfattning fungera som medel för att svenskinlärningen ska gå så smidigt som möjligt och måste alltså planeras utifrån de studerandes språkliga framsteg och användas som resurs i språkutbildningen. Sfi-nivån kan inte rimligtvis motsvara anslutande verksamheter – exempelvis arbetsförmedlingens – skiftande krav på språklig kompetens.

Kursplanen är svår att applicera i den konkreta undervisningen (Centrum, 1997), även om de nyligen utarbetade nationella proven ger möjlighet till en viss lägesbestämning. Detta beror bland annat på att målformuleringen anger en kunskapsnivå som är synnerligen avlägsen för stora studerandekategorier. För dem det enligt utvärderarna helt uteslutet att de på någorlunda rimlig tid ska kunna uppnå kursplanens mål. Formuleringarna i kursplanen är – anser dessa – dessutom mycket allmänt hållna. Särskilt med tanke på att planen ska kunna appliceras i undervisningen för vitt skilda målgrupper bör enligt utvärderarna etapper inom sfi och delmål formuleras.

Invandrare som uppnått godkändnivån i sfi och vill fortsätta studera svenska kan göra det i kursen Svenska som andraspråk på grundläggande nivå och senare på gymnasial nivå. Övergången från svenska som andraspråk på grundläggande nivå till motsvarande kurs på gymnasial nivå är dock problematisk. Kursplanerna bygger inte på varandra utan har ett glapp som gör det svårt för invandrare att gå vidare.

Det kan i detta sammanhang finnas anledning att särskilt framhålla invandrarnas olika bakgrunder. Alla invandrare är inte i behov av alfabetiseringsundervisning eller ens undervisning i långsam studietakt. Det finns också invandrare med postgymnasial utbildning som har alla förutsättningar att snabbt ta sig igenom både sfi och svenska som andraspråk på såväl grundläggande som gymnasial vuxenutbildning för att sedan gå vidare. Detta måste redas ut redan i samband med att en individuell studieplan upprättas.

Orienteringskurser

Många komvuxenheter har i Kunskapslyftskommitténs enkät våren 1996 framfört önskemål om att de orienteringskurser som avskaffades i och med reformeringen av vuxenutbildningen 1991 åter skulle få bli ett verktyg för att nå och motivera studieovana och lågutbildade. De skulle också kunna ge bättre vägledning – såväl individuell som i grupp – samt ge möjlighet att öka deltagarnas studietekniska

färdigheter.

Regeringen har i en förordningsändring medgivit denna möjlighet från 15 januari 1997. Redan under våren 1997 har också många enheter börjat arbeta med denna kurstyp.

Kurser på grundläggande nivå

Den grundläggande vuxenutbildningen (motsvarande grundskolan) tillskapades år 1991. Ett av syftena med denna reform är att åstadkomma en mer flexibel vuxenutbildning med utökade möjligheter till samtidiga studier i olika ämnen på olika nivåer. Ett annat syfte är att stärka effektivitetsmålen, speciellt för den del av verksamheten som tidigare benämndes grundvux, som av RRV i en revisionsrapport (Riksrevisionsverket, 1990) kritiserats för såväl organisatoriska som innehållsliga problem. Med organisatoriska problem avsåg RRV att grundvux var för isolerat i förhållande till den övriga skolverksamheten och att skolformen fick för litet av de resurser som kom vuxenutbildningen som helhet till del.

Till de innehållsliga problemen räknade RRV att en socialkurativ verksamhet utvecklades på bekostnad av den mer resultatorienterade kunskapsförmedlingen samt att bristande individuell studieplanering försvårade för deltagarna. Reformeringen år 1991, vilken ledde till en sammanslagningen av grundvux och kurser i kommunal vuxenutbildning på högstadienivå (etapp 1), har enligt Skolverkets utvärdering (Skolverket, 1997d) i många kommuner ännu inte helt slagit igenom. Det har där istället blivit så att man döpt om grundvux och etapp 1 till tidigare del och senare del av grundläggande vuxenutbildning utan att förändra innehåll och uppläggning. I den tidigare delen är majoriteten av deltagarna invandrare.

Kommunerna har enligt Skolverkets utvärdering i allt mindre utsträckning satsat på att informera om och rekrytera till vuxenutbildning överhuvudtaget. Informationen om grundläggande vuxenutbildning har vanligen skett genom presentation i den allmänna kommuninformation, som en eller möjligen två gånger per år går ut till boende i kommunen. Man kan naturligtvis kritiskt fråga sig om det är rimligt att anta att kortutbildade vuxna – eventuellt med läs- och skrivsvårigheter av olika slag, instabil livsföring eller social utsatthet – sätter sig ner och läser igenom kommunernas skriftliga information i broschyrform.

Allt fler yngre – ofta med olika former av läs- och skrivproblem – har under 1990-talet sökt sig till den grundläggande vuxenutbildningen (SOU 1996:188). Allmänt sett har det emellertid varit svårt att rekrytera svenskar. Den viktigaste orsaken har – uppgav komvuxenheterna våren 1996 – varit studiefinansiella problem. Lågut-

bildade har helt enkelt inte haft råd att studera på denna nivå, om en del av studiestödet utgörs av lån. En annan orsak är att intresset för studier hos många lågutbildade har avtagit med stigande ålder. Ytterligare en annan orsak kan också vara att studier på grundläggande nivå sällan har varit möjliga att kombinera med exempelvis yrkesinriktade studier på gymnasial nivå.

Enligt läroplanen (Lpf 94) åvilar det rektor att tillse att varje elev i dialog med skolan gör upp en individuell studieplan och reviderar den vid olika tillfällen under utbildningen. Dessa studieplaner har ofta saknats. Detta gäller inte bara den grundläggande vuxenutbildningen utan kommunal vuxenutbildning som helhet. Där de finns har de ibland endast utgjort en sammanställning av de kurser den studerande avsåg att läsa och den studiestödspoäng dessa kurser genererade och inte angett mål med studierna och hur dessa mål ska nås. Ett skäl har ofta varit dels att studieplanen inte setts i ett sammanhang, dels att frågan om vem som lokalt har ansvaret för att sådana planer tas fram inte har klarlagts.

Den grundläggande vuxenutbildningen har enligt gjorda redovisningar genomförts ibland som mycket traditionell katederundervisning och ibland som mycket ambitiös och väl fungerande undervisning, vilken konkretiserat begrepp som deltagarstyrd undervisning, problembaserat lärande, grupparbete, etc. Svårigheter att erhålla särskilt stöd i en eller annan form har varit sällsynta. Däremot har det funnits viss risk för att lärare – liksom i svenskundervisning för invandrare – ibland blir mer kurator än lärare, en risk som i längden blir till nackdel för både deltagare och lärare. Förekomsten av lärarlag har varit mer utbredd i denna del av den kommunala vuxenutbildningen än i övriga delar – därmed inte sagt att den har varit allmänt förekommande.

Skolverket framhåller i sin utvärdering av grundläggande vuxenutbildning att vissa lokala politiker misstror den kommunala vuxenutbildningen och tror att folkbildningen har mycket att lära denna kommunala skolform. Skolverket finner det svårt att förstå detta, eftersom gjorda utvärderingar av folkbildningen visar att "folkbildningen inte lyckas nå målen att ha en deltagarstyrd verksamhet, arbeta utifrån deltagarnas förutsättningar och behov eller ha en verksamhet som stärker de allmänna demokratimålen som finns inom rörelsen, särskilt bra.". Det finns fortsätter Skolverket "inget stöd i undersökningens resultat som talar för att folkbildningen skulle vara bättre än komvux på att rekrytera mindre studiebenägna grupper eller få deltagarna att nå bättre resultat."

Sammanfattningsvis kan nedanstående citat visa på betydelsen av studier på grundläggande nivå:

”Att studera som vuxen betyder mycket för deltagarna i den grundläggande vuxenutbildningen. En genomgående kommentar från våra informanter bland dessa är att man ser det som en andra chans i livet, att man nu som vuxen och mognare individ har en helt annan förståelse för betydelsen av att ha en god skolunderbyggnad och en helt annan motivation för att studera än man hade som ung. Många berättar också målande och spontant om hur de fått en ny självbild genom sina studier liksom nya föreställningar om samt intresse för sin omvärld..... Våra informanter har berättat om hur de engagerat sig i föreningsliv, börjat intressera sig för lokalpolitik och blivit mer aktiva som föräldrar i sina barns skolor.” (Skolverket, 1997d).

Kurser motsvarande grundläggande vuxenutbildning finns i form av ett första år på vissa allmänna kurser vid *folkhögskolor*. En sådan allmän folkhögskolekurs omfattar i stort sett alltid svenska, engelska, matematik, historia, samhällskunskap och naturkunskap men kan också innehålla psykologi, motion, olika tema samt skapande ämnen, eftersom varje folkhögskola själv bestämmer sin verksamhet med hänsyn till skolans ideologiska inriktning. Det innebär att den huvudman som driver en folkhögskola kan låta sina idéer slå igenom i skolans arbete – skolan får en särskild profil. På folkhögskolor med sådan profil förekommer också att de allmänna kurserna knyter an till denna, exempelvis med studier i bibelkunskap, invandrarkunskap, fackförenings-, folkrörelse- och organisationskunskap, inriktning mot fotboll, etc.

Inom *studieförbundsvärlden* ges också många cirklar som är direkt kopplade till ämnen på grundläggande nivå, exempelvis cirklar i svenska, matematik och engelska på grundskolenivå. Där erbjuds också cirklar som i större eller mindre utsträckning ger motsvarande kunskaper fast utifrån andra perspektiv, exempelvis skrivarkurser, dyslexicirklar, cirklar i kommunalkunskap och turistengelska.

Kurser inom de delar av *vuxenutbildning för utvecklingsstörda* (särsvux) som motsvarar grundsärskolan läggs oftast ut på deltid. Utbildningen kombineras med träning i daglig livsföring (ADL-träning), verksamhet på dagcenter, etc. Kurser som motsvarar den förberedande träningssärskolan ges i ämnena *kommunikation* (att med kroppsspråk, mimik, gester eller annat symbolspråk kunna förstå och göra sig förstådd) samt *verklighetsuppfattning* (rumsuppfattning, tidsuppfattning, orsakssammanhang) och *omvärldskunskap* (vardagsmiljö, närmiljö och samhälle). Det ligger i sakens natur att

undervisningen inom de olika delarna av sÄrsvux till mycket stor del blir behovsstyrd.

Kurser i sÄrsvux ges ofta i form av enskild undervisning. Det Är dÅ intressant att notera att antalet timmar per elev under en vecka endast uppgår till cirka 2,0 (Skolverket, 1996c). Om denna siffra Är giltig fÖr samtliga veckor under lÄsÅret torde en deltagare erhÅlla 65-70 timmars undervisning per År. I vilken utstrÄckning en sÅdan undervisning Är att betrakta som pedagogisk verksamhet eller uppehÅllande verksamhet torde kunna diskuteras.

Gymnasial utbildning

Kursutbudet i den kommunala vuxenutbildningen pÅ gymnasial nivÅ överensstÄmmer fullt ut med gymnasieskolans kursutbud, bortsett frÅn att utbildning i estetisk verksamhet, estetiska Ämnen, idrott och hÄlsa, specialidrott samt schack inte fÅr erbjudas. Inte heller fÅr specialarbete fÖrekomma. Inom folkbildningen finns inte motsvarande restriktioner. TvÄrtom utgÖr estetiska Ämnen ofta en profil hos mÅnga folkhögskolor, sÅvÄl pÅ de lÅnga kurserna som inom eftergymnasiala yrkesinriktade utbildningar.

MÅnga komvuxskolledare har beklagat att estetiska Ämnen inte kan erbjudas i den kommunala vuxenutbildningen (SOU 1996:188). De framhÅller deltagarnas behov av att fÅ arbeta med bÅda hjÄrnhalvorna, att via estetiska Ämnen kunna utveckla ett mer flexibelt och kreativt tÄnkande, etc. I kapitel 11 behandlas dessa frÅgor ytterligare.

Det kan givetvis ifrÅgasättas om inte vuxna kan ha behov av andra utbildningar – och dÄrmed andra nationellt faststÄllda kurser – Än ungdomar. MÅnga enheter upplever att ett av de stÖrsta problemen med det gemensamma kursutbudet Är avsaknaden av korta yrkesinriktade/yrkesfÖrberedande eller rent av yrkesintroducerande kurser, speciellt fÖr vuxna (SOU 1996:188). Det kan ocksÅ behÖvas spetsutbildningar pÅ gymnasial nivÅ inom olika yrkesomrÅden. Det gÅr givetvis att utveckla sÅdana kurser som lokalt faststÄllda kurser, men de ger ju inte samma status och sprids inte pÅ samma sÄtt som nationellt faststÄllda.

Ett annat problem Är att vuxna med exempelvis naturvetenskaplig inriktning ofta önskar nÅgot slags humanistisk baskurs och tvÄrtom att vuxna med inriktning mot samhÄllsvetenskap eller humaniora gÄrna skulle vilja komplettera med en naturvetenskaplig kurs, som till sitt omfång kanske skulle stanna vid 60–100 gymnasiepoÄng istället fÖr exempelvis biologi A, fysik A och kemi A, vilka sammanlagt motsvarar 280 gymnasiepoÄng. NÅgra sÅdana kurser finns inte. Det torde inte heller vara fÖrenligt med fÖreskrifterna i fÖrordningen

om kommunal vuxenutbildning att inrätta sådana kurser som lokala kurser. Förordningen medger inte att andra kurser än yrkeskurser på gymnasial nivå får delas upp i delkurser.

Ytterligare ett annat problem är kopplat till olika former av uppdragsutbildning. Företagen vill gärna ha exempelvis en del svenska, en del engelska och/eller en del matematik – dock inte hela kurser. Dessa delar köper man och de anställda får sin utbildning. Det är däremot i praktiken omöjligt för deltagarna att få tillgodoräkna sig dessa kunskaper i reguljär utbildning i kommunal vuxenutbildning. Om istället kurserna i de allmänna ämnena – på samma sätt som redan nu är fallet för kurser i yrkesämnen – skulle kunna delas upp i delkurser, så skulle problemet kunna lösas (SOU 1996:188). Arbetsgivaren kan köpa en delkurs och individen kan i reguljär kommunal vuxenutbildning läsa in återstående delkurser och få betyg på en hel kurs, om han eller hon så önskar.

Under 1990-talet har yrkesutbildningen minskat kraftigt inom den kommunala vuxenutbildningen. Det beror dels på att yrkesutbildningen prioriterats ner, dels på att det regionala samarbetet i stort sett upphört sedan länskolnämnderna försvunnit, dels ock på att interkommunala ersättningar blivit en av de första kommunala besparingsområdena inom kommunal vuxenutbildning. Systemet med interkommunal ersättning hade våren 1996 i praktiken upphört att fungera.

Gymnasial vuxenutbildning för utvecklingsstörda kan erbjudas i alla ämnen som får förekomma på ett nationellt program inom gymnasiesärskolan med undantag av idrott och hälsa. Estetiska ämnen utgör inte något undantag. Verksamheten är av mindre omfattning. Ämnena är också inom denna skolform uppdelade i kurser och kan läggas ut på sätt som bäst passar den enskilde deltagaren/gruppen. Även i den gymnasiala vuxenutbildningen för utvecklingsstörda är antalet timmar per deltagare extremt lågt, 2,1 per vecka (Skolverket, 1996c). Det torde vara svårt att inom denna ram genomföra en pedagogisk utbildningsverksamhet.

Kurser på gymnasial nivå är vanliga inom *folkhögskolans värld*. De långa allmänna kurserna – som omfattar minst två års studier och ger grundläggande behörighet till högskolestudier – jämförs inte sällan av skolorna själva i sina kursprogram med de gymnasiala programmen inom de kommunala skolformerna, exempelvis med social eller samhällsvetenskaplig-humanistisk inriktning, naturvetenskaplig fördjupning och medieinriktning. De kan också vara mer profilerade mot områden som saknar direkt motsvarighet i kommunal gymnasial utbildning, exempelvis mot miljö, friskvård, ekologi eller estetik. Endast om de allmänna kurserna ska ge studieomdömen finns

vissa krav från statens sida på tidsomfång och kursinnehåll. Folkhögskolan erbjuder också allmänna kurser om ett år eller mindre som i huvudsak ligger på gymnasial nivå. Det kan vara allmänna kurser profilerade som Rättvisa och Miljölinje, Bibellinje, Miljö och Trädgårdslinje eller Dramalinje.

Direkt yrkesinriktade kurser på gymnasial nivå och påbyggnadsnivå (motsvarande) förekommer i begränsad omfattning på folkhögskolorna. Det kan då handla om en utbildning till församlingspedagog, en journalistlinje eller kurs i Kooperation och folkbildning för spansktalande, samtliga ettåriga utbildningar. Det kan också handla om tvååriga fritidsledarutbildningar, idrottsledarutbildningar och dramapedagogutbildningar.

Behovet av förändringar av folkhögskolornas utbud reglerar sig självt – så länge kursen är attraktiv är den bra och när sökandeströmmen sinar är det dags för förändring. Detta gäller givetvis också den kommunala vuxenutbildningen, som för sitt utbud kan välja olika alternativ bland nationella kurser eller utveckla lokala kurser. Förändringarna klarar både folkhögskolor och komvuxenheter själva – något hindrande regelsystem finns inte.

Påbyggnadsutbildning

Påbyggnadsutbildningar inom kommunal vuxenutbildning syftar till att ge vuxna en sådan utbildning som leder till en ny nivå inom deras yrke eller till ett nytt yrke. De kan vara nationellt eller lokalt fastställda. Skolverket har utarbetat en ramtimplan för lokala utbildningar (SKOLFS 1995:34, ändrad 1996:2), i vilken anges att sådana utbildningar ska omfatta 800–1200 gymnasiepoäng, varav högst 400 gymnasiepoäng får vara kurser på gymnasial nivå.

En nationell påbyggnadsutbildning – Teknikerutbildningen – ger alltid den anordnande kommunen rätt till ersättning – interkommunal ersättning – om den anordnas enligt Skolverkets föreskrifter för denna utbildning. Om en studerande söker och blir antagen till denna kurs, så är alltså den studerandes hemkommun skyldig att betala interkommunal ersättning. Övriga nationella och lokala påbyggnadsutbildningar kan ge rätt till interkommunal ersättning om den anordnande kommunen finns med på den förteckning över kommuner som återfinns som bilaga 2 till förordningen om kommunal vuxenutbildning. I denna förteckning anges också för hur många årsstudieplatser kommunen har rätt att få interkommunal ersättning. I övrigt föreligger inte någon skyldighet för hemkommunen att betala interkommunal ersättning – och vanligtvis gör den inte det heller.

Påbyggnadsutbildningarna inom kommunal vuxenutbildning har

kraftigt minskat i omfattning. Detta beror dels på att alla gamla utbildningar upphävdes 1 juli 1992 och att få nya nationella utbildningar tillskapats, dels på att den sökandes hemkommun sällan medger den anordnande kommunen interkommunal ersättning. I vissa speciella fall kan också Riksskatteverkets anvisningar om folkbokföringsort alternativt dubbelbosättning verka hindrande.

Studiecirklar

En studiecirkel i ett studieförbund bildas i idealfallet när ett antal människor samlas kring ett speciellt tema, som de vill studera. Så är ingalunda självklart förhållandet. I olika kurskataloger för höst- respektive vårtermin bjuder studieförbunden ut ett utbud av cirklar, som man av erfarenhet vet kommer att dra till sig intresserade. Det finns dock – det ska betonas – cirklar som spontant uppstår ur människors förenade intresse, exempelvis vissa musikcirklar, hantverks- cirklar och dramacirklar. Många cirklar gränsar till eller befinner sig på gymnasial nivå, exempelvis vissa litteraturcirklar, språkcirklar och naturvetenskapliga cirklar.

6.2.3 Tidsutläggning

Såväl folkhögskolan – när det gäller långa kurser och yrkesinriktade kurser – som den kommunala vuxenutbildningen har varit mycket låsta till begrepp som *läsåår och terminer*. Kursen har börjat vid månadsskiftet augusti/september eller 15 januari och slutat i mitten av december eller början/mitten av juni. Även studiecirkelverksamheten avtar kraftigt på så kallade lovtider. De senaste åren har en viss förändring skett i så måtto att en del sådan kursverksamhet kunnat äga rum även under sommartid (SOU 1996:188). Som ett exempel kan nämnas att en av gymnasiekurserna i matematik (Ma B) lästes in på några sommarveckor vid komvuxenheten i Landskrona. En annan enhet (Kristianstad) redovisar dels ett antal kurser inlästa under sommaren, dels en samverkan med lärarhögskolan i kommunen på så sätt att behörigheter till lärarhögskolan under sommaren läses in av antagna men ej helt behöriga lärarkandidater. Folkhögskolorna har ofta särskilda korta kurser på somrarna, exempelvis i data, estetiska ämnen, friluftsliv och friskvård samt särskilda kurser för pensionärer.

Som en följd av olika satsningar – exempelvis kurser för arbetslösa och nu senast Kunskapslyftet – har fler och fler studerande blivit heltidsstuderande och vill studera på dagtid eller tvingas till det på grund av barnomsorgens öppethållande. Utbildning på *kvällstid* har under åren successivt minskat i omfattning – såväl i absoluta tal som

i procentuella. Det vill också synas som om tendensen till minskat kursutbud på kvällstid är stabil. Det betyder att vuxna människor som har arbete ges mindre och mindre möjligheter till behörighetsgivande studier på fritid. Detta kan dock i många fall kompenseras av den växande distansutbildningen.

Den kommunala vuxenutbildningens motsats är studiecirkeln som lever upp just på kvällar och helger, även om cirkelarna på dagtid ökat i omfattning under 1990-talet, då exempelvis arbetslösa erhöll heltidsutbildning i studieförbundens regi.

En kurs kan läggas ut över hela terminer eller delar av dem – koncentreras mer eller mindre. Ett av de signifikanta dragen i kommunal vuxenutbildning har varit och är fortfarande *koncentrationsläsning*. En utvecklad koncentrationsläsning ger flera fördelar, exempelvis:

- en kurs kan snabbt läsas in, vilket är en fördel för studerande som endast vill/behöver läsa en eller ett mindre antal kurser
- den studerande – även den heltidsstuderande – kan koncentrera sig på ett fåtal kurser i taget
- koncentrationen på ämnets helhet blir mer markant
- även studerande som endast läser ett fåtal ämnen kan lösa sin studiefinansiering genom heltidsstudier.

Avigsidor med alltför extrem koncentrationsläsning kan vara

- att deltagare, som på grund av exempelvis sjukdom eller barnpassning tvingas vara borta en vecka eller mer snabbt kommer efter i studierna och har svårt att hinna ifatt
- att kunskaperna inte befästs ordentligt om inte arbetssätt och arbetsformer noga anpassats till denna studieform
- att det kan försvåra ämnesövergripande studier och temastudier.

Graden av koncentrationsläsning varierar kraftigt. En komvuxenhet redovisar att vissa kurser, exempelvis i ett språk koncentreras på så sätt att en kurs läses på heltid och på så sätt i sig ensam utgör underlag för helt studiestöd under den aktuella perioden. En annan komvuxenhet redovisar att samverkan med gymnasieskolan innebär jämfört med tidigare en minskad koncentration, eftersom alla kurser sprids jämt ut över terminer och läsår – ibland flera läsår (SOU 1996:188).

Koncentrationsläsning inom folkhögskolan är ovanlig men förekommer – liksom att kurser förläggs till andra tider än ordinarie arbetstider. Där läses istället ämnen samman i teman eller projekt. Inte heller inom studieförbunden är koncentrationsstudier helt vanliga i den bemärkelsen att samma ämne studeras under exempelvis fyra till

sex timmar per dag ett antal veckor, eftersom flertalet studiecirkelar genomförs på deltagarnas fritid.

6.2.4 Distansutläggning

Den nya informationstekniken ökar tillgängligheten för studier. Utbudet begränsas inte till den egna kommunens – eller närliggande kommuners – utbud. Den studerande kan genomföra sina studier när det bäst passar honom eller henne och blir inte längre beroende av att passa lektionstider. Risk kan finnas för isolering, men denna kan minimeras genom exempelvis virtuella diskussioner via ett elektroniskt konferenssystem.

Statens skolor för vuxna (Härnösand och Norrköping) insåg tidigt möjligheterna med den nya informationstekniken. Ända fram till mitten av 1990-talet var de – bortsett från högskolorna – i stort sett ensamma om att utveckla och distribuera utbildning via denna nya teknik. Nu utvecklas och distribueras utbildningar via ny informationsteknik i allt större utsträckning mellan olika kommuner, av privata utbildningsanordnare och inom företagets personalutbildningar.

I folkbildningen är mötet människor emellan – gruppen – den grundsten, på vilken lärandet bygger. Den nya informationstekniken med möjlighet för deltagare i en och samma grupp att studera på olika platser och vid olika tider står i viss motsatsställning till denna tanke. Folkbildningen måste finna nya former som ändå gör det möjligt att utnyttja gruppen som en resurs, om man ska kunna utnyttja den nya informationstekniken. Det är möjligt att exempelvis elektroniska konferenssystem och varvning mellan individuella distansstudier på hemorten och studier i olika grupperingar hos utbildningsanordnaren kan lösa delar av detta problem. Vissa försök pågår också med hjälp av medel från KK-stiftelsen, Europeiska Unionen, etc.

Det kan diskuteras i vilken utsträckning som den nya informationstekniken innebär ett ökat behov av kunskaper om hur information – exempelvis på Internet – är strukturerad, vilken typ av information som står att finna samt hur sådan information kan kritiskt granskas. Det skulle eventuellt innebära att ett nytt ämne – Informationsteknik – borde introduceras alternativt integreras i andra ämnen.

6.3 Pedagogik – metodik

”Aldrig har jag kunnat förstå mig på den pedagogik, enligt vilken den som vet mest (läraren) är den som skall stå och fråga, medan de som vet minst (eleverna) är de som skall svara.”

(Bodil Jönsson, universitetslektor)

6.3.1 Pedagogiska ideal och realiteter

Diskussionens vågor går ofta höga mellan företrädare för olika uppfattningar, när frågor om det verkligen finns speciella vuxenpedagogiska/vuxenmetodiska arbetssätt kommer upp på dagordningen. Finns det en skillnad gentemot pedagogik för barn och ungdom? Var går i så fall gränsen? Förändras allt, när man blir just 20 år? På dessa frågor kan man bara konstatera att vuxenbegreppet inte kan kopplas till exakt ålder – snarare till individernas sinnen, mognad och till deras olika erfarenhetsbaser.

Ett försök att beskriva ett vuxenpedagogiskt förhållningssätt – såsom det utvecklas i Sverige – skulle kunna göras i följande punkter:

- Undervisningen utgår från deltagarnas tidigare kunskaper, erfarenheter och värderingar samt ger dem möjligheter att bearbeta dessa tillsammans med nya kunskaper.
- Undervisningen bygger på upplevda problem i verkligheten, skapar sammanhang och helheter och ger deltagarna en ökad förståelse för omvärlden.
- Deltagarna får inflytande över undervisningens innehåll och uppläggning, varigenom de också kan ta ansvar för sin inläring och sitt kunskapssökande.
- Deltagarna får möjlighet att utbyta erfarenheter, diskutera åsikter och tillsammans lösa problem.
- Undervisningen medverkar till att förbättra deltagarnas självförtroende och bidrar till deras personliga och sociala utveckling.

Ett grundläggande vuxenpedagogisk förhållningssätt utgår från att se lärandet som en följd av att individen är aktiv i relation till sin omgivning och själv har förmåga att söka kunskap.

När de vuxenpedagogiska idealen ska omsättas i vardagsarbetet sker detta i en miljö där den nationella vuxenutbildningens olika kulturer och traditioner har slagit rot. En vuxenutbildningsanordnare som har stark anknytning till någon folkrörelse bär då med sig de traditioner som omhuldas inom denna rörelse. En annan vuxenutbildare bär på en mer direkt kunskapsförmedlande tradition, där läroplan, kursplan och betygskrav styr verksamheten. Ytterligare en annan vuxenutbildare har arbetsmarknadspolitiska överväganden som utgångspunkt för sin verksamhet. Därtill kommer att verkligheten är mer komplicerad än så, eftersom dessa kulturer och traditioner inte är renodlade från varandra.

Till förutsättningarna för en vuxenutbildares pedagogiska verk-

samhet hör inte bara olika vuxenutbildares speciella kulturer och traditioner. Dit hör också de studerandes utveckling och vuxenstudiernas samspel med vuxenlivet i övrigt. Det handlar då om att se vuxenstudierna i relation till den studerandes livssituation – familj – arbete/arbetslöshet – ekonomi, etc. Studierna finns i ett komplicerat sammanhang och kan kanske inte alltid ges högsta prioritet.

De olika vuxenutbildningsorganisationerna utgår ibland också från olika filosofier, baserade på exempelvis Gruntvig, Freire, amerikansk andragogik, studiecirkeltradition, problembaserad inläring, etc. Det mest tydliga exemplet är kanske cirkelfilosofin, där gruppen och samtalet utgör hörnstenarna och cirkelledarens roll – åtminstone i begynnelsen – närmast var administratörens. Hos vissa studieförbund lever denna tradition tydligt vidare – åtminstone i vissa slag av cirklar. Hos andra studieförbund har utvecklingen inom vissa utbildningssektorer lett fram mot en annan tydlig cirkelledarroll – behörig lärare med akademiska betyg.

En vuxenutbildares uppgift är skiftande. I ena stunden är han/hon lärare – exempelvis i språk – för studiesvaga deltagare på grundläggande nivå, där läraren också förväntas aktivt medverka till att bygga upp deltagarnas självförtroende. Några timmar senare ska samma vuxenutbildare fungera som lärare för experter, vilka behöver uppdateras inom en viss sektor av språket, och som förväntar sig effektivitet. I ett annat sammanhang ska vederbörande försöka ”lyssna av” ett företags utbildningsbehov för att kunna planera en uppdragsutbildning och/eller ikläda sig handledarrollen i distansutbildning. Förutom den direkta undervisningen förväntas en vuxenutbildare också kunna samverka med exempelvis arbetsförmedling och andra myndigheter.

Förutom ideal och realiteter finns det pedagogiska-metodiska moden och trender som slår igenom hos såväl vuxenutbildare som andra utbildare. Alternativa *pedagogiska-metodiska diskussioner* har under årens lopp förts med större eller mindre intensitet. Olika metoder har kommit och gått. En del har bara blivit stjärnskott på den pedagogiska himlen, blossat upp och slocknat, andra har under längre tid mer stillsamt lyst upp tillvaron för deltagare och lärare/cirkelledare. Ett problem har varit den tilltro till en speciell pedagogisk metod som många administratörer, lärarutbildare och för den delen också lärare haft från tid till tid. En period var grupparbete – enbart grupparbete – saliggörande, en annan period var LTG-metoden (läsinläring på talets grund) och Freires alfabetiseringsmetod det enda acceptabla i alfabetiseringsundervisningen, etc.

Den enda sanningen inom detta område är väl den att det inte finns någon unik metod med stort M, möjligen en unik metod för en spe-

ciell individ vid ett givet tillfälle. I detta sammanhang bör verkligen mångfald vara ett honnörsord. Kanske är det mot den bakgrunden man ska se de nu aktuella strömningarna med utgångspunkt i olika lärstilar som bygger på varje deltagares unika inlärningsstil (SOU 1997:158).

6.3.2 Pedagogisk verklighet

Kommunal vuxenutbildning

Den kommunala vuxenutbildningen, speciellt på gymnasial nivå, har tidigare dominerats av förmedlingspedagogik med stark ämnesanknytning. Arbetsformer som temastudier och ämnesövergripande arbetssätt blir inte alltid realistiska alternativ – om ens önskvärda – i ett kursutformat system med ibland mycket korta kurser, där deltagarna läser olika kurser med olika syften. Det är inte heller alla gånger lätt att försöka få de vuxna studerande att bli aktiva, självständiga och ansvarstagande i sina studier. De förväntar sig, trots sina ibland tråkiga minnen från ungdomsskolan, att undervisningen ska gå till på samma sätt som den gjorde i ungdomsskolan. Att de studerande ska få och ta ett stort ansvar röner fortfarande motstånd hos många studerande, och ibland också hos deras lärare.

Det går inte längre – om det någonsin har gått – att ge en enhetlig bild av den kommunala vuxenutbildningens arbetssätt och arbetsformer. Man arbetar i den skolförlagda verksamheten mer och mer med ökat deltagarinflytande, ökat eget ansvarstagande för egna studier, ökad individualisering och ökad lärarhandledning – och lyckas många gånger väl. Integration grundläggande vuxenutbildning och någon form av yrkesutbildning/yrkespraktik har de sista åren blivit vanligare. På många enheter har också grundläggande utbildning och kärnämnesutbildning på gymnasienivå integrerats – på andra fortfarande separerats. Oavsett vilket har lärararbetslag bildats, vars uppgift är att organisera deltagarnas studier. Arbetssätt utvecklas där lärprocesserna, det egna aktiva kunskapssökandet och det livslånga lärandet står i centrum. Verksamheterna har organiserats i öppna skolor, där målet är att kunna ta emot deltagarna kontinuerligt och att låta deras studietid variera i en och samma kurs från någon månad till flera terminer beroende på deras behov och möjlighet att avsätta tid för studier. Studierna kan vara på heltid eller deltid och avse många ämnen eller ett ämne. Det fria lärandet uppmuntras på andra håll exempelvis via Lärbutiker, där vem som helst ska kunna komma in, träffa en lärare och efter en inledande intervju, diskussion och information själv formulera målet för kunskapssökandet – och påbörja

arbetet. Detta ställer givetvis helt nya krav på arbetssätt och arbetsformer. Parallellt med detta pedagogiska utvecklingsarbete, som bedrivs vid fler och fler komvuxenheter, finns fortfarande enheter där lärarens kunskapsförmedling är dominerande – läraren talar om hur det är och deltagaren försöker lära sig detta (SOU 1996:188; SOU 1997:158).

Det är dock inte alltid enkelt att arbeta efter de goda intentionerna, därom vittnar en skolledare i ”Vuxenutbildare ser på sig själva” (SOU 1996:188):

”I många gymnasiegrupper finns runt 30 individer med vitt skiftande erfarenheter och kunskaper. Det är inte självklart enkelt att i en kort kurs om t ex 30 timmar hitta de relevanta erfarenheterna och därefter bygga på dem på ett sådant sätt att det blir tydligt att erfarenheterna blir allmängiltiga och därmed av allmänt värde.”

Komvuxenheter, vilka inte har integrerats med grundskola och/eller gymnasieskola, har lättare att komma fram till ett vuxenpedagogiskt synsätt. Dessa enheter har egen skolledning och egna lärare – ofta erfarna vuxenutbildare – vars fortbildning ombesörjs av enheten. I mindre enheter arbetar lärarna i flera skolformer. På grundskolan/gymnasieskolan, där de då ofta har huvuddelen av sin tjänstgöring, förväntas de delta i där anordnad fortbildning, vilken saknar vuxenpedagogisk inriktning (SOU 1996:188).

Folkhögskolan

För folkhögskolan kan samma ambitioner som för den kommunala vuxenutbildningen redovisas – deltagarinflytande, eget ansvarstagande för egna studier, att öva beslutsfattande, etc. Där finns också ambitionen att studier vid folkhögskolan ska ge ökad handlingsberedskap för den studerande att söka andra utbildningar (SOU 1996:188; SOU 1996:159; SOU 1997:158). Dessa ambitioner konkretiseras ofta i fyra begrepp i folkhögskolepedagogiken som alla har historisk förankring i folkhögskolan, nämligen *problemorienterade studier, personlig utveckling, samband mellan teori och praktik samt demokrati och medborgaranda*.

Många folkhögskolor ligger långt framme när det gäller att tillämpa vad man kallar verkstadsmetodik, vilket kan leda till att skolorna fungerar som ett levande kulturcentrum för bygden. Det innebär att man inte bara gör om skolorna till något som liknar verkligheten utan man drar in den och samspelar med den. Det kan innebära att direktsända närradio och producera tidningar för lokalsamhället runt skolan. Att förena teori och praktik, samspel med såväl lokalsamhäl-

let som med alla de människor, kulturer, livsvillkor och intresseinriktningar som idag ryms inom folkhögskolan gör i bästa fall skolan till en helhet och en pedagogisk miljö snarare än ett antal rum med tillämpade undervisningsmetoder. Ett exempel på hur teori och praktik vävs samman är när studerande från Holas data- och fotolinje genomför olika projekt med dataanknytning, vilka efterfrågats av institutioner och företag inom närområdet – projekt som alltså motsvarar verkliga behov. På fotolinjen, som har dokumentär inriktning, har de studerande anlitats av läns museerna i Västerbotten och Västernorrland för att medverka i projekt som syftar till att dokumentera samtiden (SOU 1997:158).

Internatboendet präglar ännu på några folkhögskolor studierna och räknas som en viktig del i pedagogiken. Tankegångar kan få ventileras och sjunka in under eftermiddagspromenader, kvällar i biblioteket och nätter i skolans elevhem. På andra folkhögskolor finns överhuvudtaget inte längre internat och även på folkhögskolor med internat finns det vanligtvis ett antal studerande som bor utanför skolan och som alltså inte kan bli delaktiga i denna djupare gemenskap.

I de allmänna kurserna är grupperna oftast sammanhållna. De därigenom uppkomna möjligheterna till exempelvis temastudier och ämnesövergripande arbetssätt utmärker folkhögskolans arbetssätt och arbetsformer. De ger också goda förutsättningar för träning i sociala basfärdigheter. Det finns dock risk för att katederundervisningen ökar, om en skola växer alltför snabbt och/eller klasstorleken ökar markant.

Studiecirkeln

Studiecirkeln startade ursprungligen som en arbetsform för aktiva föreningsmedlemmar inom nykterhets- och arbetarrörelsen, där man läste böcker och med utgångspunkt från detta förde samtal om det lästa med koppling till sin egen situation och erfarenhet. Snart vidgades verksamheten. Kommunal- och statskunskap blev aktuella ämnen vid sidan av litteraturstudierna. Enkla metodiska tips blev snart tillgängliga men det var fortfarande viktigt att studiecirkelns former växlade. Under 1950-talet började den stora studiecirkelexpansionen och vissa problem blev tydliga. Nya deltagare strömmade till utan vana att arbeta i grupp och nya cirkelledare utan erfarenhet blev deras ledare. Många gånger blev cirkeln en liten skolklass med en fröken eller en magister. Behov av snabba insatser uppstod. Cirkelledarutbildningen utökades kraftigt. Studiematerial började produceras som underlättade för cirkelledarna att tillämpa en grupp-

orienterad och aktivitetsbefrämjande pedagogik (Johansson; SOU 1996:188; SOU 1997:158).

Viktiga karaktäristika för studiecirkeln är att verksamheten ska bedrivas i grupp, knyta an till deltagarnas egen situation och sociala verklighet, skapa aktivitet och underlätta för deltagarna att själva bestämma arbetsformer. Cirkelns arbetsformer ska kännetecknas av att de är *demokratiska*, med ett samspel mellan deltagare och omgivning, där varken cirkelledare eller studiematerial får vara det enda styrande och där cirkelaktiviteterna måste bygga på *samverkan* och inte på konkurrens. Ett annat kännetecken är att studierna i en cirkel ska stimulera deltagarna till att ta *ansvar* i gruppen. Cirkelstudierna måste innehålla *kunskaper som ger en handlingsberedskap* för att även lösa problem och klara situationer som ingen idag kan förutse (SOU 1997:158). Redan tidigt i studiecirkelns barndom betonades vikten av arbetsformernas mångfald:

”Arbetsformer äro icke likgiltiga ting. Ett mål nås ej lika snabbt på vilken väg som helst. Tag lärdom av andras erfarenheter som av egna. Men icke med apans härmning utan med människans anpassning och omsmältning. Det är er bildning det gäller. Därhän leder blott er väg.”

(Richard Sandler i ”Mångfald eller enfald”.)

Sociala basfärdigheter

Under 1990-talet har mer och mer påtalats behovet av *sociala basfärdigheter* – kreativitet, flexibilitet, samarbetsförmåga och kommunikativ förmåga (Tuijnman, 1998). Hur dessa färdigheter ska stimuleras diskuteras i olika sammanhang. Faktum är att kravet på kreativa arbetssätt som stärker självförtroende och flexibilitet redan finns i läroplanen (Lpf 94). Många inom såväl folkbildning som kommunal vuxenutbildning arbetar aktivt på att driva utvecklingen mot ett mer problembaserat lärande, ett processbetonat arbetssätt, etc. Deltagarna måste – framhålls det ofta – tränas till ett eget ansvarstagande för sina studieresultat men också få ett större reellt inflytande över verksamheten, framför allt i den vardagliga undervisningssituationen.

Många av de uppgifter, som vuxenutbildningen fyllt under den industriella eran, kommer även i ett kunskapssamhälle att vara aktuella. Det handlar då bland annat om att utveckla en nationell identitet, basfärdigheter i att läsa, skriva och räkna, omvärldskunskap och medborgarkunskap/-ansvar lika väl som en vidare förståelse för samhällen över nationsgränserna.

I dagens samhälle behöver därutöver andra färdigheter och per-

sonliga egenskaper utvecklas – egenskaper som är mer relevanta i ett livslångt lärande men svårare att definiera och beskriva som en del i ett formellt lärande. Exempel på sådana egenskaper, vilka nu tydligare framhävs, är självförtroende, kritiskt tänkande samt förmåga att tänka kreativt och konstruktivt. Andra exempel är förmåga/lust att lära nytt, att arbeta självständigt och ändå kunna samarbeta med kolleger snarare än att tävla med dem, att hantera information och – i ett vidare perspektiv – utöva sina demokratiska rättigheter och skyldigheter samt ha förståelse för andra samhällen och kulturer än den egna.

Dessa nyprioriterade behov – i förening med tidigare uppgifter – ställer förändrade krav på vuxenutbildningens organisatörer, på förnyat utbud och på förändrad pedagogik. Det kan inte uteslutas att exempelvis införandet av estetiska ämnen (exempelvis drama) och/eller krav på genomfört specialarbete i kommunal vuxenutbildning skulle underlätta arbetet med att utveckla dessa egenskaper. Det kan dock inte vara en nödvändig förutsättning – åtminstone inte den enda. Det torde däremot vara angeläget att vuxenutbildare i sitt arbete överhuvudtaget utgår från sådana arbetssätt och arbetsformer som befrämjar utvecklingen av dessa egenskaper.

Arbetsätt som problembaserat lärande och utnyttjande av tekniska hjälpmedel – främst datorer – tycks vara ett verksamt verktyg för ökat ansvarstagande för egna studier, delaktighet och individualisering (SOU 1996:188; SOU 1997:158).

Distansmetodik

Distansutbildning – och därmed också *distansmetodik* med samma/liknande pedagogik som i annan vuxenutbildning – har börjat bli ett allt viktigare inslag i all vuxenutbildning för att ge den flexibilitet och tillgänglighet som traditionell utbildning inte kan ge. I takt med att informationstekniken gjort sitt intåg i utbildningsvärlden har också kunskapen om de tekniska hjälpmedlen och dess användning fördjupats och ökat i omfattning. Pedagogiska förhållningssätt för att utnyttja den nya tekniken har dock inte utvecklats i samma snabba takt hos flertalet utbildningsanordnare (SOU 1996:188).

Från början dominerades distansutbildning av korrespondenskurser. Den studerande fick ett instuderingsmaterial, oftast en lärobok för självstudier med tillhörande instuderingsuppgifter, vilka skulle sändas in till utbildningsanordnaren, där lärare rättade uppgifterna med utförliga kommentarer och skickade tillbaka dem till deltagaren. Kommunikation lärare – deltagare skedde alltså via brev. I slutet av studierna kunde den studerande inställa sig hos anordnaren för

prövning alternativt för laborationsövningar och slutprövningar. I princip fungerar vissa distansutbildningar fortfarande på detta sätt, även om brevet bytts ut mot fax och/eller e-post.

En allt vanligare variant av den beskrivna distanspedagogiken är att självstudierna kombineras med handledning hos någon utbildningsanordnare på hemorten, exempelvis i en så kallade Studieverkstad. Den studerande får sitt material, studerar hemma, får – vid behov eller enligt schema – handledning på hemorten och avslutar studierna med prövning hos utbildningsanordnaren eller hos någon anordnare på hemorten. Ny teknik kan innebära ytterligare insatser, exempelvis videofilmer, videokonferenser tillgång till databaser, etc.

En annan form av distanspedagogik – kanske fortfarande den vanligaste – innebär att självstudierna – eventuellt med enklare handledning på hemorten – kombineras med kurstillfällen hos utbildningsanordnaren, så kallade varvade studier. Kursperiodernas längd brukar då variera från ett par dagar till en vecka. Under självstudierna håller deltagaren kontakt med läraren genom e-post, telefon, fax och datorer. Videokonferenser kan vara ytterligare ett medel som skapar kontakt (SOU 1996:188; SOU 1997:158).

7 Kunskapslyftet – statsbidrag, krav och volym

Kunskapslyftet är ett nationellt projekt som utvecklar strukturerna för vuxenutbildning och ger fler studieplatser i landets alla kommuner. Kommunerna får statsbidrag under åren 1997 till 2002 för att öka sin vuxenutbildning på främst gymnasial nivå, men också på grundläggande nivå. Dessutom utgår statsbidrag inom Kunskapslyftet till folkhögskolor, till statens skolor för vuxna och till kvalificerad yrkesutbildning.

I det här kapitlet beskrivs inledningsvis hur statsbidraget inom Kunskapslyftet fördelats för perioden 1997–1998 och vilka krav som regering och riksdag i sammanhanget ställer på kommuner och folkhögskolor. Efter det följer avsnitt där omfattningen av kommunernas och folkhögskolornas verksamhet under Kunskapslyftet jämförs med omfattningen av den utbildning som de gav tidigare. Kunskapslyftet omfattar visserligen 110 000 helårsstudieplatser utöver den ordinarie verksamheten, men det innebär inte att den aktuella vuxenutbildningen vuxit med lika många platser sedan Kunskapslyftet startade. Tidigare fanns den konjunkturellt motiverade extrainsatsen med kurser för arbetslösa i kommunernas och folkbildningens regi. Omfattningen av studieplatser var därför stor redan innan hösten 1997, men långt ifrån så stor som den blev med Kunskapslyftet.

7.1 Statsbidragets fördelning på skolformer

Efter riksdagsbesluten våren 1997 (se avsnitt 3.2) fanns finansiering för ett stort antal utbildningsplatser inom Kunskapslyftet. Folkhögskolorna tilldelades statsbidrag för 10 000 årsstudieplatser för kurser på gymnasial och grundläggande nivå och samtidigt fanns drygt 5 000 platser inom den kvalificerade yrkesutbildningen på eftergymnasial nivå. Vidare tilldelades statens skolor för vuxna statsbidrag för 300 000 gymnasiepoäng inom Kunskapslyftet att tillhandahålla under perioden 1 juli 1997 till 31 december 1998. Detta kan omräknat till helårsplatser à 756 poäng sägas vara cirka 260 platser per år.

Den övervägande delen av Kunskapslyftsplatserna tillföll landets kommuner för utbildning på gymnasial nivå. Riksdagsbesluten innebar statlig finansiering för 96 300 utbildningsplatser inom den kommunala vuxenutbildningen från och med 1 juli 1997, och av dessa fick 5 000 platser användas för grundläggande vuxenutbildning. Riksdagsbesluten innebar också att statsbidraget för den särskilda vuxenutbildningssatsningen successivt skulle utökas för att år 2000 omfatta 140 000 platser.

Antalet tillgängliga platser inom den kommunala vuxenutbildningen kommer emellertid att utökas mer, eller åtminstone i snabbare takt, än vad som tidigare beslutats. Regeringen har nyligen aviserat att kommunerna vid behov får täckning – utöver tidigare fastställda ramar – för gymnasial vuxenutbildning som anordnas mellan den 15 juni och 21 augusti 1998 enligt de regler som gäller för Kunskapslyftet i övrigt. Detta gäller för en maximal volym om 4,5 procent av den verksamhetsvolym som kommunerna tilldelats för 18-månadersperioden 1 juli 1997 – 31 december 1998 inom Kunskapslyftet (se bilaga 1). (Skrivelse, 1998-02-23).

De 10 000 riktade platserna, som folkhögskolorna fick sig tilldelade inom Kunskapslyftet 1997, kommer att kvarstå för både 1998 och kommande år. De tillgängliga utbildningsplatserna inom kvalificerad yrkesutbildning, KY, ökar däremot för att uppgå till 7 200 under vårterminen 1998 och 8 800 under höstterminen 1998 (Wallin, 1998).

Eftersom statsbidraget till KY finns inom samma anslag som övriga Kunskapslyftsplatser kan platserna inom kvalificerad yrkesutbildning räknas in när man talar om antalet platser inom Kunskapslyftet. I andra avseenden kan man dock se KY och Kunskapslyftet som två separata utbildningssatsningar och den uppdelningen används fortsättningsvis här. Den kvalificerade yrkesutbildningen handhas av Kommittén för kvalificerad yrkesutbildning och en särskild arbetsgrupp inom Regeringskansliet (se avsnitt 5.5). Dessutom pågår särskilda utvärderingar av verksamheten inom KY. Detta gör att Kunskapslyftskommittén väljer att inte vidare diskutera KY i detta betänkande, men det kan finnas anledning att återkomma till relationerna mellan KY och övrig vuxenutbildning senare.

7.1.1 Fördelningsprinciper och fördelade myndigheter

Det statsbidrag för kurser på *gymnasienivå* som tilldelats kommunerna för 18-månadersperioden 1997–1998 fördelades initialt mel-

lan kommunerna på ett sådant sätt att de kommuner som har en stor del av landets arbetslösa med låg utbildning gynnades. Dessutom tog regeringen hänsyn till andelen yrkeskurser, allmänna kurser och orienteringskurser som kommunerna sagt sig vilja genomföra inom Kunskapslyftet¹. Yrkeskurser gav därvid ett större bidrag per plats än allmänna kurser. De allmänna kurserna gav i sin tur ett större bidrag per helårsplats om 756 verksamhetspoäng än orienteringskurserna. Vid fördelningen av statsbidraget gjordes också en kvalitetsbedömning av kommunernas planer, så som de uttrycktes i deras ansökningar. I samband med detta premierades kommuner som hade för avsikt att förnya sin vuxenutbildning.

Efter de första sex månaderna i 18-månadersperioden 1997–1998 skedde en viss omfördelning av medel mellan kommunerna. För kommuner som producerade betydligt mindre än en tredjedel av sin tilldelade volym under de första sex månaderna gjordes en avräkning för en mindre del av den verksamhet som inte genomfördes. Dessa medel gick till kommuner med en stor andel av landets lågutbildade arbetslösa som genomfört en större verksamhet än planerat.

Som nämnts har kommunerna också möjlighet att få statsbidrag till 5 000 helårsplatser inom den *grundläggande vuxenutbildningen*. Kommunerna får ta del av dessa platser enligt ett turordningssystem. De kommuner som tidigare satsat relativt mycket på grundläggande vuxenutbildning och som samtidigt har en hög andel arbetslösa, lågutbildade och invandrare kommer högt på turordningslistan. När statsbidraget fördelades för grundläggande vuxenutbildning hösten 1997 blev det i praktiken så att alla kommuner som ville ta del av bidraget inom det tilldelade utrymmet också kunde göra det.

De statsbidrag som fördelats på landets kommuner för 1997 och 1998, har fördelats i enlighet med förslag som Delegationen för kunskapslyftet lämnat till regeringen. Några av de viktigaste uppgifterna för Delegationen för kunskapslyftet har varit att föra en dialog med företrädare från kommunerna, att behandla kommunernas ansökningar om statsbidrag samt att föreslå regeringen hur statsbidragen skulle fördelas och senare omfördelas. Delegationen för kunskapslyftet har dessutom lämnat förslag till regeringen om fördelningen av statsbidrag till *statens skola för vuxna* i Härnösand och Norrköping.

Den 1 juli 1998 upphör Delegationen för kunskapslyftet och dess roll övertas av Skolverket. När kommunerna söker statsbidrag för

¹ Som allmänna kurser räknas i detta sammanhang kurser i kärnämnen och alla andra ämnen på gymnasieskolans Naturvetenskapsprogram och Samhällsvetenskapsprogram. Som yrkeskurser räknas kurser i karaktärsämnen på de så kallade yrkesförberedande programmen i gymnasieskolan. Vilka kurser det är kan utläsas i den programhandledning för gymnasieskolan och vuxenutbildningen som Skolverket ger ut (Skolverket, 1996d).

Kunskapslyftet 1999 kommer de därmed att vända sig till Skolverket.

De 10 000 utbildningsplatserna inom Kunskapslyftet som tilldelats *folkhögskolorna* har hittills fördelats på de olika skolorna av Folkbildningsrådet. Detta kommer att vara fallet även fortsättningsvis.

Statsbidraget till Kunskapslyftet ska ge fler utbildningsplatser totalt sett och för att få ta del av statsbidraget krävs därför att kommunerna och folkhögskolorna inte minskar sin ordinarie verksamhet. Inbyggt i statsbidragssystemet finns krav på att kommunerna fortsätter att ge utbildning motsvarande minst genomsnittet av den ordinarie verksamheten de senaste åren, exklusive utbildning finansierad med särskilda statliga stöd. För platser över den nivån kan de få statsbidrag till ytterligare utbildning inom Kunskapslyftet. En liknande konstruktion finns för folkhögskolorna.

Hur statsbidragen fördelar sig mellan olika kommuner framgår i bilaga 1. Där finns också mer information om vilka överväganden som legat bakom fördelningen mellan kommunerna och vad kommunerna ska prestera för statsbidragen.

7.1.2 Statsbidragsnivåer för kommuner, SSV och folkhögskolorna

Statens skolor för vuxna har inom Kunskapslyftet fått 30 000 kronor för att prestera 756 verksamhetspoäng, där en verksamhetspoäng utgörs av en gymnasiepoäng för kurser på gymnasial nivå. Som framgår i tabell 7.1 är beloppet är lika stort som det belopp som kommunerna fått i bidrag per plats inom *grundläggande vuxenutbildning*. Där uppgår statsbidraget till 30 000 kronor per plats om 756 verksamhetspoäng. En kommun får inom den grundläggande vuxenutbildningen tillgodoräkna sig 21 verksamhetspoäng för en veckas heltidsstudier för en person. Med 36 veckors heltidsstudier för en person eller motsvarande utbildningsvolym uppnås 756 verksamhetspoäng ($36 * 21 = 756$).

Tabell 7.1. Antal kronor per helårsplats i statsbidrag inom Kunskapslyftet 1997–1998

Kategori	Antal kronor i statsbidrag
Kommuner gymnasial nivå 1997-1998	
Genomsnitt	32 090 per 756 vp
För allmänna kurser	24 500 "
För yrkeskurser	38 000 "
För orienteringskurser	19 000 "
Kommuner grundläggande nivå 1997-1998	30 000 per 756 vp alt 36 v
Statens skolor för vuxna 1997-1998	30 000 per 756 vp
Folkhögskolor	
Genomsnitt för allmänna kurser med endast basämne eller med profilämne	37 000 per ≥ 33 v 1997 37 500 per ≥ 33 v 1998
Genomsnitt när extra stöd för handikappad borträknats	33 400 per ≥ 33 v 1997 33 780 per ≥ 33 v 1998

Anmärkning: vp = verksamhetspoäng.

Det statsbidrag som kommunerna tilldelats för *gymnasial vuxenutbildning* inom Kunskapslyftet uppgår 1997 och 1998 till i genomsnitt 32 090 kronor per helårsplats om 756 verksamhetspoäng. I tabell 7.1 framgår att kommunerna i beräkningsgrunden för statsbidrag fått 38 000 kronor för yrkeskurser, 24 500 kronor för allmänna kurser och 19 000 kronor för orienteringskurser. Detta gör att kommuner som exempelvis satsat relativt mycket på yrkeskurser och relativt lite på orienteringskurser fått mer än andra i genomsnitt per helårsplats.

Alla kommuner har dock tilldelats sitt statsbidrag som en klumpsumma och har kunnat anordna den kurskombination de önskat med den kostnadsfördelning som de ansett lämpligast. Regeringen har valt att lämna statsbidraget på det sättet för att ge kommunerna stor frihet att ta hänsyn till de lokala förutsättningarna för vuxenutbildningen. En dyr kurs inom ett område har kunnat uppvägas av en billigare kurs inom samma eller ett annat område. Om en kommun ändrat den kombination av kurser som den fått bidrag för har de krav som ställs på presterad volym ändrats enligt särskilda omräkningsfaktorer.

Det är inte bara fördelningen mellan olika kurstyper som gjort att kommunerna fått olika stort statsbidrag per volymenhet. Sammanlagt 12 procent av det totala statsbidraget fördelades initialt på kommunerna i förhållande till deras ambitioner när det gäller exempelvis

rekrytering, vägledning och utveckling av vuxenutbildningen. Detta gör att två kommuner med samma volym och kurskombination kan ha fått olika stora statsbidrag om ambitionsnivåerna för strukturerna kring utbildningen skilt sig åt.

Kring genomsnittsbidraget om 32 090 kronor per 756 poäng finns således en variation som både beror på kurstyper och olika kvalitativa ambitioner¹. *Medianen* för kommunernas respektive statsbidrag per 756 poäng i Kunskapslyftet är 33 407 kronor och 90 procent av kommunerna har ett statsbidrag per plats som ligger inom intervallet 28 000 – 38 000 kronor.

För att den totala kostnaden för Kunskapslyftet i en kommun ska hålla sig inom statsbidraget måste själva kurskostnaden i genomsnitt understiga det kommunen fått i statsbidrag per plats. Detta är nödvändigt för att kostnaderna för administration, vägledning, utveckling med mera också ska kunna rymmas inom bidraget. Se bilaga 1 för mer information om statsbidragen till kommunerna. (Delegationen för kunskapslyftet, 1997b, 1997c, 1997d, 1997e)

Folkhögskolorna har fått mer per studieplats än kommunerna och SSV (se tabell 7.1). Statsbidraget till folkhögskolornas 10 000 platser inom Kunskapslyftet 1997 uppgick till 370,8 miljoner kronor på helårsbasis, och för 1998 skedde en uppräknings till 375,8 miljoner kronor. Folkbildningsrådet fördelade ut dessa anslag på 332 227 deltagarveckor 1997 och 333 500 deltagarveckor 1998. En deltagarvecka är en veckas studier för en person eller motsvarande utbildningsvolym. (Folkbildningsrådet, 1997d).

Folkhögskolorna har därmed fått 37 000 respektive 37 500 kronor i genomsnitt per helårsplats om minst 33 deltagarveckor². Antalet kronor per plats har dock varierat mellan skolorna. Under båda åren har 10 procent av statsbidraget för extra studieplatser inom Kunskapslyftet avsatts för folkhögskolors extra kostnader för deltagare med sociala, språkliga och fysiska handikapp. Avsättningen uppgick till 37 miljoner kronor 1997 och 38 miljoner kronor 1998 (Folkbildningsrådet, 1997d). Detta innebär att statsbidraget per helårsplats om 33 veckor för en icke-handikappad person (enligt samma definition) kan sägas ha uppgått till 33 400 kronor 1997 och 33 780 kronor 1998.

¹ Det finns också annat bakom variationen i statsbidrag per helårsplats (se bilaga 1).

² Folkbildningsrådet har krävt att minst 332 227 år 1997 respektive 333 500 deltagarveckor år 1998 ska komma till stånd. Dessa tal dividerat med 10 000 platser ger 33,22 respektive 33,35 deltagarvecka per plats. Inget säger dock att en *kurs* ska vara just 33 veckor. Som krav finns att kurserna inom Kunskapslyftet ska vara minst 15 veckor långa.

7.2 Kvalitativa ambitioner för Kunskapslyftsprojekten

Regering och riksdag har många mål med projektet Kunskapslyftet. Vid sidan av tillväxtmål, sysselsättningsmål och fördelningspolitiska mål finns som nämnts också ambitionen att Kunskapslyftet ska utveckla vuxenutbildningens organisationsformer i kommunerna. I avsnitt 3.2 beskrevs vad regeringen och riksdagen kräver att kommunerna ska åstadkomma när det gäller kvalitativa faktorer inom Kunskapslyftet. En del av detta kan kortfattat beskrivas så här:

- kommunmedborgarnas utbildningsbehov och önskemål inventeras,
- den lokala arbetsmarknadens utbildningsbehov och kompetensbehov inventeras,
- information och uppsökande verksamhet riktas till målgrupperna,
- individuell studievägledning erbjuds alla som efterfrågar utbildning,
- individuell studieplan upprättas för alla studerande,
- utbildningssatsningen följs upp och utvärderas och
- prövning sker för den som vill skaffa sig ett formellt betyg utan att ha gått en kurs.

Som övergripande krav finns följande:

- den enskilda individens önskemål, behov och förutsättningar ska vara styrande och
- flexibilitet, kvalitet och nytänkande ska prägla utbildningens utformning, inriktning och innehåll. (Prop. 1995/96:222)

Som framgår i avsnitt 3.2 har regeringen och riksdagen också en del *önskemål* om vad kommunerna borde beakta i sina lokala projekt.

Delegationen för kunskapslyftet har varit mycket aktiv när det gäller att förmedla regeringens krav och önskemål till dem som leder Kunskapslyftet i kommunerna och Delegationen har också på olika sätt stöttat det lokala utvecklingsarbetet. Sedan inbjudan att delta i Kunskapslyftet gick ut till landets kommuner under sommaren 1996 har kommunerna arbetat med dessa krav och önskemål med varierande ambitionsnivå och delvis olika inriktningar.

Kommunerna har utöver regeringens mål själva utformat lokala mål och strategier för sina projekt i samband med att de ansökte om statsbidrag inom Kunskapslyftet. Eftersom kommunerna haft frihet

att uppfylla regeringens och riksdagens krav på det sätt som de själva funnit lämpligast och dessutom satt upp egna mål har Kunskapslyftsprojektet runt om i landet olika karaktär. Det handlar dock alltid om att skapa mer vuxenutbildning under nya, flexibla organisationsformer.

För att se till att kommunerna verkligen utvecklar vuxenutbildningen i den riktning de sagt sig vilja göra i sin ansökan ställs inte bara kvantitativa, utan också kvalitativa, krav i samband med statsbidraget. För att få utnyttja statsbidragen för utbildning på gymnasial nivå krävs att kommunen genomför insatser av kvalitativ natur i huvudsak i enlighet med vad som beskrivits i kommunens ansökan om statsbidrag. I kapitel 10-11 ges en översiktlig bild av hur Kunskapslyftet utvecklats under projektets första halvår av tio när de gäller de kvalitativa faktorerna.

7.3 Genomförd ökning av antal studieplatser hösten 1997

Kunskapslyftet har inneburit att utbildningsvolymerna förändrats inom berörda skolformer under andra halvåret 1997 i jämförelse med tidigare år. I detta avsnitt beskrivs hur volymerna förändrats inom den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå respektive grundläggande nivå, inom folkhögskolorna och SSV i tur och ordning.

7.3.1 Kraftig volymökning på gymnasial nivå inom kommunal vuxenutbildning

Den största volymförändringen har skett inom den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå. Där har antalet utnyttjade helårsplatser ökat kraftigt vilket framgår av tabell 7.2. Denna ökning har åtföljts av motsvarande ökning av antalet studerande. Hur antalet individer i utbildning förändrats beskrivs dock inte här utan i kapitel 9.

Tabell 7.2. Förändring av antalet genomförda helårsplatser på gymnasial nivå inom den kommunala vuxenutbildningen andra halvåret 1997 i jämförelse med genomsnittlig utbildningsvolym under studieåren 1993/94 – 1995/96.

Kategori	Helårsplatser
Totalt antal genomförda platser andra halvåret 1997	135 639
Av Skolverket fastställd <i>basorganisation</i> , framräknad som genomsnitt för kommunalt finansierad utbildning perioden 1993/94 -1995/96	36 914
Ökning utöver basorganisation enligt ovan	98 725
Statligt finansierade kurser för arbetslösa, genomsnitt 1993/94 – 1995/96	28 800
Ökning utöver kurser för arbetslösa + basorg. enligt ovan, dvs utökning utöver genomsnittlig total utbildningsvolym perioden 1993/94 – 1995/96	69 925

Anmärkning: Definitionen av en helårsplats är inte konstant över tiden. Se bilaga 1 för information om begrepp och definitioner.

Källor: Skolverket, 1996. *Uppdrag till Statens skolverk angående omfattningen av gymnasial vuxenutbildning i kommunerna*, Dnr 1996:1725. Stockholm.

Delegationen för kunskapslyftet, 1998. Antal genomförda platser andra halvåret 1997. Registerutdrag.

Skolverket, 1997. *Helårsplatser enl Skolverkets definition*. Reviderade basorganisationer Grvux maj-97 och Gyvux juni-97.

För att inte krångla till redan komplicerade begrepp ytterligare har de helårsbegrepp som legat närmast till hands för respektive begrepp och tidsperiod använts i tabellen. Det gör att definitionen av en helårsplats inte är konstant och statistiken i tabell 7.2 bör tolkas med detta i åtanke. Se bilaga 1 för mer information om begrepp och definitioner.

För att säkerställa att Kunskapslyftet inte ersätter kommunalt finansierad utbildning har Skolverket räknat fram en så kallad basorganisation som kommunerna måste tillhandahålla för egna medel innan de kan ta de statliga stöden inom Kunskapslyftet i anspråk. Basorganisationen för gymnasial nivå är framräknad som den vuxenutbildning som kommunerna själva finansierat i genomsnitt åren 1993/94 – 1995/96 och den uppgår på aggregerad nivå till cirka 36 900 helårsplatser (Skolverket, 1997j). Varje helårsplats utgörs i beräkningen av 540 klocktimmar lärarledd undervisning för en person eller motsvarande, det vill säga det helårsbegrepp som användes tidigare.

För volymen under höstterminen 1997 har en helårsplats istället beräknats som 756 verksamhetspoäng. Som framgår i tabell 7.2 uppgick utbildningsvolymen inom den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå till 135 600 helårsplatser om 756 verksamhetspoäng under andra halvåret 1997. Utbildningsvolymen andra halvåret 1997 var därmed 98 700 helårsplatser större än den genomsnittliga kommunalt finansierade volymen under åren 1993/94 – 1995/96 ($135\,600 - 36\,900 = 98\,700$).

Under läsåren 1993/94 – 1995/96 utgjordes utbildningsvolymen dock inte bara av kommunernas basorganisationer. Det fanns dessutom i genomsnitt 28 800 statligt finansierade utbildningsplatser för arbetslösa inom den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå (Skolverket, 1996e). I tabell 7.2 framgår på den nedersta raden hur antalet helårsplatser ökat under andra halvåret 1997 i jämförelse med den genomsnittliga totalvolymen under den föregående statliga satsningen de aktuella åren. Den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå har således *ökat med 69 900 platser i jämförelse med den genomsnittliga totala utbildningsvolymen på gymnasial nivå under läsåren 1993/94 – 1995/96.*

Jämför man istället omfattningen under det sista halvåret 1997 med volymen utbildning under studieåret närmast före är ökningen inte lika stor. Omfattningen av kurser för arbetslösa utökades från och till år och var som störst studieåret innan Kunskapslyftet tog vid.

7.3.2 Volymförändring på grundläggande nivå inom kommunal vuxenutbildning

För grundläggande vuxenutbildning inom kommunerna har en sammanlagd volym om 16 000 helårsplatser à 756 verksamhetspoäng rapporterats för höstterminen 1997 i mätningen den 15 oktober 1997 (Skolverket 1997f).

Liksom för den gymnasiala vuxenutbildningen finns för grundläggande nivå en basorganisation framräknad av Skolverket. Den kommunalt finansierade utbildningen på grundläggande nivå uppgick till sammanlagt 26 200 helårsplatser i genomsnitt under studieåren 1993/94 – 1996/97. Inga statligt finansierade kurser för arbetslösa fanns på denna nivå och dessa 26 200 platser kan således sägas utgöra basorganisationen för grundläggande vuxenutbildning. En helårsplats är i sammanhanget beräknad som 540 klocktimmar lärarledd undervisning för en person eller motsvarande. (Skolverket, 1997j)

Vid en jämförelse mellan basorganisationen och volymen hösten 1997 verkar det som om utbildningen på grundläggande nivå minskat. Under hösten 1997 uppgick utbildningsvolymen till 10 200 helårsplatser färre än den genomsnittliga utbildningsvolymen de fyra studieåren närmast före Kunskapslyftet (16 000 – 26 200 = -10 200). Att så verkligen skulle vara fallet förefaller dock osannolikt. Mer rimligt är att tro att de 5 000 tillgängliga statligt finansierade utbildningsplatserna på grundläggande nivå inom Kunskapslyftet skulle öka den sammanlagda volymen. Det finns i statsbidragssystemet

krav på de kommuner som vill utnyttja stödet inom Kunskapslyftet att de först och främst måste utöka den utbildning som de själva står för innan de kan komma ifråga för statsbidrag inom Kunskapslyftet. Statsbidrag har endast utgått för utbildning utöver 110 procent av en kommuns fastställda basorganisation på grundläggande nivå (se bilaga 1).

Cirka 3 900 av de 5 000 platserna utnyttjades under andra halvåret 1997 och dessa delades av 112 kommuner. Detta innebär att 112 kommuner ökade sin egen volym med 10 procent och därefter ökade utbildningsvolymen ytterligare för de statsbidrag de erhållit. Det har dock inte funnits några volymkrav på de kommuner som inte har fått statsbidrag. Teoretiskt sett skulle det kunna vara så att dessa kommuner samtidigt minskat sin vuxenutbildning på grundläggande nivå så mycket att den totalt sett minskat i landet med i storleksordningen 10 000 platser, dvs knappt 40 procent.

Förmodligen är dock den redovisade minskningen inte är reell, utan ett resultat bristfällig registrering. En viktig indikation på att statistiken är felaktig är att antalet studerande den 15 oktober 1997 minskat mycket lite i jämförelse med det genomsnittliga antalet studerande tidigare år. Om de som nu studerar har ungefär samma studietakt som tidigare studerande haft borde antalet helårsplatser inte ha minskat eller minskat högst marginellt.

När slutliga data för höstterminen 1997 bearbetats av Skolverket senare under våren 1998 blir det förhoppningsvis möjligt att fastställa den verkliga förändringen av antalet utbildningsplatser.

7.3.3 Volymförändring hos folkhögskolorna

Under 1997 arrangerade folkhögskolorna sammanlagt 1 053 000 deltagarveckor som långa allmänna och särskilda kurser, korta kurser, folkhögskoleledda cirklar och kurser inom särskild utbildningsinsats (se tabell 7.3). Den så kallade särskilda utbildningsinsatsen svarade för drygt 318 000 av dessa deltagarveckor.

Fram till och med halvårsskiftet 1997 utgjordes den särskilda utbildningsinsatsen av kurser för arbetslösa. Folkhögskolorna fick statliga stöd för att anordna 10 000 utbildningsplatser beräknat per helår inom satsningen kurser för arbetslösa. Från och med den första juli 1997 övergick statsbidraget till dessa 10 000 utbildningsplatser till att vara utbildningsplatser inom Kunskapslyftets ram. I samband med det fick skolorna en viss minskning av stödet per plats.

Tabell 7.3. Antal deltagarveckor för folkhögskolorna 1997 och 1995/96 (12 mån) inom långa och korta kurser, folkhögskoleledda cirklar samt särskild utbildningsinsats

Kategori	Deltagarveckor	
	1997	1995/96
Långa, korta kurser och fh-ledda cirklar	734 323	749 043
Särskild utbildningsinsats	318 431	352 134
Summa	1 052 754	1 101 177

Källa: Folkbildningsrådet, 1998, *Årsredovisning 1997*, Stockholm.

I folkhögskolesammanhang brukar helårsstudier anses pågå under 34 veckor inklusive lov om cirka 2 veckor. En helårsplats kan därför anses bestå av 32 deltagarveckor. Omräknat till antal helårsplatser om 32 veckor uppgick antalet helårsplatser som tillhandahölls inom den särskilda utbildningsinsatsen 1997 till 9 950 stycken¹. Under studieåret 1995/96 utgjorde volymen inom den särskilda utbildningsinsatsen 352 134 deltagarveckor eller, annorlunda uttryckt, 11 004 helårsplatser om 32 veckor.

Folkbildningsrådet anger att det minskade antalet deltagarveckor för det särskilda statsbidraget bland annat har att göra med att skolorna fått en alltmer ansträngd ekonomi. Skolor som tidigare genomfört en större verksamhet än vad som krävts har nu minskat sina volymer ned till de miniminivåer som angivits av Folkbildningsrådet. (Folkbildningsrådet, 1998a)

Det är inte bara verksamheten inom det särskilda anslaget som har minskat, det har dessutom skett en mindre minskning av antalet deltagarveckor för det ordinarie statsbidraget (se tabell 7.3). Sammantaget för ordinarie verksamhet och särskild utbildningsinsats har volymen minskats med 48 423 deltagarveckor, eller 1 513 helårsplatser om 32 veckor.

Liksom för kommunerna finns för folkhögskolorna krav på att särskilt finansierad verksamhet inte ska ersätta utbildning som annars skulle ha kommit till stånd. Detta krav fanns under den föregående satsningen på kurser för arbetslösa och det finns också inom Kunskapslyftet: ”Statsbidraget till en folkhögskola skall minskas,

¹ För att ge jämförbarhet med tabell 7.1 skulle en beräkning på 33 deltagarveckor kunna göras. Hälften av 1997 utgjordes dock den särskilda utbildningsinsatsen (se tabell 7.3) av kurser för arbetslösa. Detta gör att det i vilket fall som helst inte går att säga om 10 000 platser om 33 deltagarveckor per helår kommit tillstånd inom Kunskapslyftet och en sådan beräkning är därför ointressant det aktuella året.

om omfattningen av den ordinarie verksamheten där blir väsentligt lägre än den ordinarie utbildning som anordnades under föregående budgetår och som inte finansierades med särskilt bidrag” (SFS 1996:1397 9 §). Detta torde innebära att den ordinarie verksamhetsvolym som finansierats via folkbildningsanslaget 1997 inte får vara väsentligt lägre än den ordinarie verksamhetsvolymen under studieåret 1995/96. Studieåret 1995/96 ingår i det senast avslutade budgetåret innan Kunskapslyftet (1995/96 18 mån).

Folkbildningsrådet har i sin kontrollfunktion gentemot skolorna inte valt att jämföra de realiserade volymerna med volymerna under studieåret 1995/96. I stället har man valt att använda sig av så kallade ingångsvärden som finns fastställda för varje skola. Ingångsvärdet är det antal deltagarveckor som en skola borde kunna prestera för det ordinarie statsbidraget. Värdena räknades fram 1991 och har sedan justerats emellanåt när förutsättningarna ändrats.

Tidigare har Folkbildningsrådet krävt av skolorna att minst 95 procent av ingångsvärdena måste produceras inom ramen för det vanliga anslaget. Under 1997 sänkte man dock kravet till 90 procent med hänvisning till långsiktiga kvalitetsaspekter (Folkbildningsrådet, 1998a). Detta innebär att de skolor som inte uppnått en volym som motsvarar 90 procent av deras respektive ingångsvärden och 100 procent av de deltagarveckor de tilldelats inom den särskilda utbildningsinsatsen riskerar att få lämna ifrån sig resurser till andra skolor. Inför 1998 gjordes en viss omfördelning från skolor som inte nått upp till sina volymer under 1997 till skolor som legat över sina volymer (Persson, 1998).

7.3.4 Kunskapslyftsvolymen hos statens skolor för vuxna

Statens skolor för vuxna har inom Kunskapslyftet tilldelats särskilda statsbidrag till drygt 300 000 gymnasiepoäng under perioden 1 juli 1997 till 31 december 1998. SSV i Norrköping har givits extra stöd till 113 400 gymnasiepoäng och SSV i Härnösand har fått extra stöd till 189 000 gymnasiepoäng. Skolorna har 18 månader på sig att producera de nämnda utbildningsvolymerna och en avstämning redan efter den första terminen kan ge en felaktig indikation om den mer långsiktiga volymen inom Kunskapslyftet. De gymnasiepoäng som registreras under en termin är de poäng som erhållits på *avslutade* kurser. För att poäng ska registreras krävs därför att de studerande varit igång med sina studier ett tag, vilket inte alltid är fallet med de individer som registrerats som ”Kunskapslyftsstuderande” under andra halvåret 1997. Detta förhållande gör att det inte är särskilt intres-

sant att jämföra utbildningsvolymerna i Kunskapslyftet under 1997 med utbildningsvolymerna tidigare år.

Vid SSV i Härnösand kom utbildningen inom Kunskapslyftet höstterminen 1997 igång sent under terminen och det gjorde att få kurser hann avslutats innan årsskiftet. Det var många studerande som där inte påbörjade sina studier inom Kunskapslyftet förrän i slutet av november. Under höstterminen 1997 avslutades vid SSVH kurser om sammanlagt 116 270 gymnasiepoäng, vilket omräknat till måttet helårsplatser om 756 poäng är 307 stycken platser (116 270 poäng dividerat med 756/2 är cirka 307). Av dessa var det endast 4 250 gymnasiepoäng – 11 platser – som tillhörde Kunskapslyftet. (Lundh, 1998)

8 Individernas finansiering vid studier

De som studerar inom vuxenutbildningen kan finansiera sina studier på olika sätt. Till de vanligaste hör att olika former av studiestöd används och att individerna hel- eller deltidsarbetar parallellt med sina studier. Andra får ekonomisk hjälp av sin partner eller sina föräldrar. Dessutom finns det studerande som finansierar sitt uppehälle med andra bidrag eller ersättningar från stat och kommun än studiestöd. (SCB, 1997a)

I det här kapitlet beskrivs några av de finansieringskällor som funnits tillgängliga sedan sommaren 1997 för den som vuxenstuderar på grundläggande och gymnasial nivå. Först beskrivs några studiestöd varvid störst utrymme ägnas åt Särskilt utbildningsbidrag. Sedan beskrivs under vilka förutsättningar en individ kan studera och samtidigt erhålla arbetslöshetsersättning, Utbildningsbidrag respektive socialbidrag.

8.1 Studiestöd

I samband med att Kunskapslyftet infördes skedde en mycket viktig förändring när det gäller studiefinansiering för studier på grundläggande och gymnasial nivå. Vid sidan av de gamla studiestöden Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (SVUXA), Särskilt vuxenstudiestöd (SVUX) och Studiemedel finns nu också Särskilt utbildningsbidrag (UBS).

8.1.1 Särskilt utbildningsbidrag¹

Särskilt utbildningsbidrag, UBS, är ett studiestöd som kan ges till studerande som är berättigade till arbetslöshetsersättning vid studiernas början. Den större delen av de tillgängliga medlen inom studiestödet, cirka 85 procent, ska gå till personer som är anmälda som arbetslösa och arbetssökande vid arbetsförmedlingen. Den resterande delen av det tillgängliga stödet kan gå till personer som innehar en anställning. För att en anställd ska kunna få UBS krävs att vederbörandes arbetsgivare åtar sig att anställa en långtidsarbetslös istället.

¹ Information om urvalsregler för Särskilt utbildningsbidrag finns i kapitel 9.

Den person som tas in som ersättare under studierna behöver inte ha samma tjänst som den som tillfälligtvis studerar. Det är tvärtom möjligt att omfördela arbetsuppgifterna inom arbetsplatsen och bereda plats åt vikarien där det bäst passar.

Särskilt utbildningsbidrag är ett relativt förmånligt studiestöd eftersom det ger ett bidrag som motsvarar en persons arbetslöshetsersättning. Stödet har stora likheter med Utbildningsbidrag som ges vid deltagande i aktiva arbetsmarknadspolitiska åtgärder (se avsnitt 8.3). Inga pengar lånas, utan hela det belopp som utgår vid Särskilt utbildningsbidrag är ett bidrag. Särskilt utbildningsbidrag kan i dagsläget lämnas under högst 12 heltidsmånader, men en förändring på den här punkten har utlovats. Under vintern 1998 aviserade regeringen att frågan kommer att behandlas i den ekonomiska vårpropositionen.

Eftersom Särskilt utbildningsbidrag beloppsmässigt är lika stort som arbetslöshetsersättningen, kommer studiestödet att bli lägre för dem som arbetat deltid före studiernas början än för dem som haft heltidsarbete. En individ kan aldrig få ett *högre* belopp med Särskilt utbildningsbidrag än det belopp som erhålls som arbetslöshetsersättning, även om studierna är av större omfattning än tidigare arbete. Den som har arbetat deltid före arbetslösheten och väljer att studera på deltid får lika hög ersättningsnivå med UBS som vid arbetslöshet förutsatt att studierna har samma omfattning som tidigare arbete. Om studierna har mindre omfattning än den tidigare deltiden så minskas bidraget i motsvarande mån.

Studier med Särskilt utbildningsbidrag jämställs i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring med arbete. Detta innebär att studier med Särskilt utbildningsbidrag kan ge ny ersättningsperiod om studierna fullföljs. Det innebär också att den som hoppar av studierna "utan giltig anledning" riskerar att bli avstängd från sin a-kassa upp till 45 dagar.

För att få UBS måste den studerande bedriva studier som omfattar minst 25% av heltid under året och fylla lägst 25 år och högst 55 år det år studierna börjar. Dessutom måste den studerande sakna slutbetyg från treårig gymnasieutbildning eller motsvarande, alternativt sakna motsvarande kunskaper eller ha särskilda skäl.

Särskilt utbildningsbidrag ges för studier på folkhögskola och studier inom den kommunala vuxenutbildningen. Studierna ska ha en sådan inriktning att de kan vara en del av en utbildningsgång som leder fram till kunskaper motsvarande grundskoleutbildning eller en treårig gymnasieskoleutbildning. UBS ges också för orienteringskurser inom kommunal och statlig vuxenutbildning och motsvaran-

de kurser inom folkhögskolan. (SFS 1996:1654, med senare ändringar)

CSN har fastställt att UBS ges vid folkhögskolestudier om den studerande läser en sådan allmän kurs som främst är avsedd för dem som saknar grundskole- eller gymnasieutbildning. De allmänna kurserna ska innehålla ett brett urval av allmänna ämnen. Även allmänna kurser med särskild profil vid folkhögskola berättigar normalt till UBS. CSN kräver då att de särskilda profilkurserna omfattar högst 20 procent av den totala studieomfattningen. Har de en större omfattning dras den del som överstiger 20 procent av från kursens totala timtal när studiestödet ska beräknas.

För så kallade särskilda kurser vid folkhögskolorna¹ gäller att de normalt inte ger rätt till Särskilt utbildningsbidrag. Vissa delar av sådana kurser kan dock berättiga till UBS om de har en sådan inriktning som i annat sammanhang skulle berättiga till bidraget. (CSNFS 1997:6 12 §)

8.1.2 Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa

Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (SVUXA) ges till arbetslösa som är arbetssökande och inte har kunnat erbjudas ett lämpligt arbete. De måste ha arbetat under minst tre kalenderår tidigare och fylla minst 21 år det år studierna börjar och vara högst 50 år vid studiestart. SVUXA ges för studier på grundskole- och gymnasieskolenivå och för studier på orienteringskurs under sammanlagt högst sex terminer. För gymnasieskolestudier beviljas stöd för sammanlagt högst två terminer.

Särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa är inte lika förmånligt som UBS eftersom bidraget endast utgör 65 procent av individens ersättning från arbetslöshetskassa. För att komma upp till ett belopp som motsvarar hela ersättningen från arbetslöshetskassan får individen låna resterande 35 procent inom SVUXA. En annan skillnad mellan studiestöden är att SVUXA till skillnad från UBS inte ger ny ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen. Tiden med SVUXA är istället överhoppningsbar tid inom arbetslöshetsförsäkringen om studierna varit på heltid. Den som tidigare arbetat deltid och därför har en ersättning från arbetslöshetskassa som motsvarar deltid har möjlighet att få SVUXA för heltidsstudier. Om personen väljer att studera på heltid räknas dagpenningen upp till motsvarande heltid.

SVUXA kan ges även till dem som inte är medlemmar i en arbetslöshetskassa. Ersättningen beräknas då efter lägsta dagpenning. Un-

¹ Specialinriktade, yrkesinriktade kurser.

der 1997 uppgick lägsta dagpenning till 230 kronor per dag fem dagar i veckan för den som tidigare heltidsarbetat. Motsvarande belopp för 1998 är 240 kronor. (CSN, 1997a, 1997b, 1998a)

8.1.3 Särskilt vuxenstudiestöd

Särskilt vuxenstudiestöd, SVUX, riktar sig inte i första hand till arbetslösa som SVUXA gör. Dessutom finns några andra mindre skillnader mellan stöden. För att få SVUX måste man ha förvärvsarbetat under minst *fyra* kalenderår och vara högst 50 år (ingen undre gräns) vid studiernas början. En annan skillnad är att SVUX ger lägre ersättning än SVUXA för den som inte är medlem i en arbetslöshetskassa. (CSN, 1997a, 1997b, 1998a)

8.1.4 Studiemedel

Studiemedel kan bland annat användas för studier på grundskolenivå, gymnasienivå och högskolenivå. Det kan också användas för orienteringskurser. Studiemedel kan man få från och med höstterminen det år man fyller 20 år. Samtidigt gäller att man högst får vara 45 år när studierna börjar men om det finns särskilda skäl kan man vara upp till 55 år.

Studiemedel gav 1997 ett bidrag på 1 967 kronor i månaden skattefritt och möjlighet att låna maximalt 5 111 kronor i månaden. Detta gav totalt 7 078 kronor i månaden år 1997. För 1998 är de maximala beloppen 1 973 kronor i bidrag, 5 125 kronor i lån och därmed 7 098 kronor totalt. Inom arbetslöshetsförsäkringen är studier på heltid med Studiemedel överhoppningsbar tid.

Den som studerar med studiemedel på grundskolenivå och/eller gymnasienivå, och sedan fortsätter med studiemedel på högskolenivå i minst tre terminer, har rätt få en del av det tidigare lånet avskrivet. Avskrivning sker med halva lånet för högst sex terminer på grundskole- och gymnasienivå. (CSN, 1997a, 1997b, 1998a)

8.1.5 Studiestöd för heltids- eller deltidstudier

Studiestöden UBS, SVUXA, SVUX och Studiemedel kan alla ges i olika omfattningar. Det som bestämmer hur många procent av heltidsstöd som en person är berättigad till, beror på hur många studiestödspoäng som personens studier ger. Centrala studiestödsnämnden fastställer dessa studiestödspoäng och hur detta går till beskrivs i bilaga 2.

Den 1 juli 1997 genomfördes en förändring som innebär att de stu-

derande kan läsa färre kurser än tidigare, alternativt kurser som ger färre gymnasiepoäng, och ändå komma upp i tillräckligt många studiestöds-poäng för att få fullt studiestöd (se bilaga 2).

8.1.6 Centrala studiestödsnämndens arbete under 1997

Pressen på CSN ökade kraftigt inför och under hösten 1997 till följd av ett ökat antal studerande på både gymnasial och eftergymnasial nivå. Under helåret 1997 var det hela 800 000 personer som erhöll studiestöd och antalet låntagare var 1,2 miljoner. Trots stora ansträngningar hade CSN mycket svårt att hinna med det stora inflödet av ansökningar. Handläggningstiderna blev emellanåt oacceptabelt långa och den stora arbetsbördan gjorde det också svårt att hinna med telefonsamtal från de studerande. Kunskapslyftskommitténs erfarenhet från sina kommunbesök och andra kontakter är att många studerande haft bekymmer i sina kontakter med Centrala studiestödsnämnden.

Den utredare som har sett över situationen hos CSN har föreslagit att CSN ska tillföras utökade resurser och regeringen överväger nu vilka åtgärder som ska vidtas (Utredningen om översyn av Centrala studiestödsnämnden, 1998; Utbildningsdepartementet, 1998).

8.2 Arbetslöshetsersättning och studier

Som grundregel gäller att arbetslöshetsersättning inte får lämnas till personer som deltar i utbildning. Under vissa förutsättningar kan dock studier och arbetslöshetsersättning förekomma samtidigt (SFS 1997:238 10 §). I de flesta fall krävs då att den studerande parallellt med studierna söker arbete och står till arbetsmarknadens förfogande. Arbetslöshetsersättningen ges därmed för arbetslösheten, inte för studierna. I detta avsnitt beskrivs något om de villkor som måste vara uppfyllda för att arbetslöshetsersättning ska kunna förekomma i kombination med studier.

Inledningsvis bör nämnas att de människor som uppbar arbetslöshetsersättning 1997 antingen erhöll kontant arbetsmarknadsstöd, KAS, eller ersättning från arbetslöshetskassa. Den 1 januari 1998 upphörde KAS och ersattes av ett grundbelopp i arbetslöshetsförsäkringen. Samtidigt ersatte den så kallade inkomstbortfallsförsäkringen ersättning från arbetslöshetskassa.

Både ersättning enligt inkomstbortfallsförsäkringen (tidigare akassa) och grundbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen (tidigare KAS)

är förknippade med vissa krav på aktivitet och så var fallet även under 1997. För att få en inkomstrelaterad arbetslöshetsförsäkring krävs att man har varit i arbete och att man är medlem i en arbetslöshetskassa. För att få grundbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen krävs att individen är minst 20 år gammal och har arbetat i viss utsträckning under det senaste året eller avslutat heltidsstudier som berättigar till studiesocialt stöd.

KAS utgick 1997 med 230 kronor om dagen fem dagar i veckan. Grundbeloppet är något högre, det uppgår till 240 kronor om dagen fem dagar i veckan för den som heltidsarbetat eller avslutat studier.

8.2.1 Hel ersättning när heltidsarbete söks

Om en person *bedrivit heltidsstudier vid sidan av sitt heltidsarbete* och arbetet upphör kan personen fortsätta att studera och samtidigt få arbetslöshetsersättning. Det är av naturliga skäl ganska få personer som kan utnyttja denna möjlighet.

För att få arbetslöshetsersättning måste den arbetslöse söka nytt heltidsarbete parallellt med heltidsstudierna, och vara beredd att avstå från studierna om det nya arbete som erbjuds inte går att kombinera med studierna.

Det går att även *påbörja studier på deltid* efter det att man har blivit arbetslös och få full arbetslöshetsersättning under tiden. Det gäller då att personen inte uppbär studiestöd och att han/hon samtidigt söker ett heltidsarbete. Dessutom måste den arbetslöse intyga att han eller hon är beredd att avbryta sina studier om dessa hindrar honom eller henne från att ta ett heltidsarbete. (SFS 1997:349 22 e §, ersatt av SFS 1997:835 16 § från den 1 januari 1998)

8.2.2 Arbetslöshetsersättning och orienteringskurser

En arbetslös person som har arbetslöshetsersättning kan gå en *orienteringskurs* för att få en uppfattning om hur det är att studera och samtidigt få oförändrad arbetslöshetsersättning under tiden. Kursen ska medverka till väl underbyggda beslut om studie- och yrkesval, ge ökade studietekniska färdigheter och möjlighet att prova på olika ämnen. Dessutom kan orienteringskursen användas för att ge tillfälle till bedömning av en elevs kunskaper. (SFS 1997:350 3 b § för KAS och 1997:349 22 c § för a-kassa, ersatta av SFS 1997:835 14 § från den 1 januari 1998)

8.2.3 Arbetslöshetsersättning och halvtidsstudier med studiestöd

Om en person har *arbetat på deltid och studerat på deltid* med något studiestöd kan arbetslöshetsersättning lämnas när personen blir arbetslös. Arbetslöshetsersättning för deltid ges när personen söker ett nytt arbete på deltid. Samtidigt kan personen fortsätta att bedriva sina deltidsstudier med deltidsstudiestöd. (SFS 1977:349 22 f §, ersatt av SFS 1997:835 17 § från 980101)

Den 1 juli 1997 öppnades en möjlighet att *börja studera på deltid* med ett studiestöd som innebär bidrag och samtidigt *söka arbete och få arbetslöshetsersättning för resterande deltid*.

Ersättning lämnas i detta fall under förutsättning att

- utbildningen utgör ett led i den sökandes individuella handlingsplan,
- utbildningens omfattning inte överstiger 50 procent av en normal heltidsanställning,
- utbildningen på deltid inte avses pågå längre tid än 180 dagar,
- den sökande inte redan deltar i en utbildning med studiestöd,
- den sökanden söker och kan ta ett arbete som motsvarar minst 50 procent av en normal heltidsanställning.

Denna sistnämnda regel om deltidserättning i kombination med nystartade deltidsstudier upp till halvtid gäller under perioden 1 juli 1997 till 31 december 1998. (SFS 1997:350 3 f § för KAS och 1997:349 22 g § för a-kassa, ersatta av SFS 1997:835 18 § från 980101)

8.2.4 Arbetslöshetsersättning och studier efter ansökan hos regeringen

Ytterligare en möjlighet finns när det gäller att studera med bibehållen arbetslöshetsersättning. Från första juli 1997 till sista december 1998 finns möjlighet att starta projekt som innebär att arbetslösa på något sätt aktiveras och inte står till arbetsmarknadens förfogande samtidigt som de får arbetslöshetsersättning (Prop. 1996/97:150, bet 1996/97:AU13, 1996/97:FiU20, rskr 1996/97:236). Projekten ska vända sig till arbetslösa som uppbär arbetslöshetsersättning. Personer med en svag ställning på arbetsmarknaden, såsom ungdomar, långtidsarbetslösa, äldre, arbetshandikappade och utomnordiska medborgare ska prioriteras. Projekten får inte medföra snedvridning av konkurrens och inte heller inlåsnings effekter eller undanträng-

ning av reguljär sysselsättning.

Arbetsförmedlingsnämnder, kommuner, fackförbund och ideella föreningar är exempel på sådana organisationer som kan ansöka hos regeringen om att få utnyttja möjligheten att starta den här typen av projekt. Under 1997 fanns 500 miljoner kronor avsatta för ändamålet och för 1998 finns 1 miljard kronor. Som exempel kan nämnas att en kommun skulle kunna ansöka om att få möjlighet att låta personer som är äldre än 55 år studera inom vuxenutbildningen med bibehållen arbetslöshetsersättning. Under 1997 var det dock ytterst få organisationer som inkom med ansökningar om projekt. (Arbetsmarknadsdepartementet, 1997b, 1997c)

8.3 Utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning

Utbildningsbidrag ges till arbetssökande som deltar i arbetsmarknadsutbildning, arbetsplatsintroduktion, datortek eller starta-eget-verksamhet samt personer som är inskrivna vid arbetsmarknadsinstitut. Den som är berättigad till arbetslöshetsersättning eller är utförsäkrad får ett utbildningsbidrag som motsvarar det belopp som skulle ha lämnats vid arbetslöshet. Övriga har sedan den 1 juli 1997 103 kronor per utbildningsdag, vilket är lika mycket som ges i bidragsdelen vid studiefinansieringsformen Studiemedel (AMS, 1998).

För den enskilde individen kan Utbildningsbidrag lätt blandas samman med Särskilt utbildningsbidrag eftersom bidragen har snarlika namn och reglerna för dem i princip är lika. Båda kan ges under tiden en person studerar och Utbildningsbidrag och Särskilt utbildningsbidrag är dessutom beloppsmässigt lika stort för den som är berättigad till arbetslöshetsersättning. Gemensamt är också att studier med båda bidragen återkvalificerar till ny ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen.

Utbildningsbidrag är dock en *finansiering under en arbetsmarknadspolitisk åtgärd*, medan Särskilt utbildningsbidrag är ett *studiestöd* som söks av den enskilde för reguljära studier. En annan skillnad är att beslut om Utbildningsbidrag tas av arbetsförmedlingen eller länsarbetsnämnden, och det är försäkringskassan som betalar ut bidraget. Särskilt utbildningsbidrag administreras i sin helhet av Centrala studiestödnämnden.

8.4 Socialbidrag och studier

Socialtjänstlagen anger att en individ har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt om hans be-

hov inte kan tillgodoses på annat sätt (SFS 1997:313 6 §). Enligt principerna i lagen måste den enskilde i första hand tillgodose sitt behov genom egna inkomster, till exempel från arbete. Väljer individen att studera ska han eller hon i princip 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 "sista skyddsnät" som är tänkt att användas i tillfälliga situationer när de generella transfereringssystemen inte räcker till.

Den långvariga och höga arbetslösheten under 1990-talet, i kombination med de senaste årens förändringar i socialförsäkringssystemen, har dock inneburit en kraftig ökning av socialbidragen och stora påfrestningar för kommunernas ekonomi. Nya socialbidragstagare har successivt tillkommit samtidigt som det blivit svårare att ta sig ur socialbidragsberoendet. Det finns numera många arbetslösa människor som varken är berättigade till ersättning från inkomstbortfallsförsäkring eller grundbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen, eftersom arbetslöshetsersättning är förknippat med vissa krav på tidigare arbete. Under 1996 var det cirka 750 000 personer som omfattades av socialbidrag.

Många av de vuxna socialbidragstagarna är i behov av kompletterande utbildning för att kunna få ett arbete. Kommunerna ser det ofta 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.

8.4.1 Olika principer för olika studier

Den som uppbär socialbidrag och vill börja studera får sin försörjning finansierad på olika sätt beroende på studiernas nivå och om studierna sker inom det reguljära utbildningsväsendet eller inom arbetsmarknadsutbildningen. När en socialbidragstagare som inte är berättigad till arbetslöshetsersättning deltar i *arbetsmarknadsutbildning* erhåller han eller hon 103 kronor per utbildningsdag i Utbildningsbidrag. Detta belastar inte kommunen, men kommunen kan komplettera med socialbidrag om detta anses behövas. En kommun kan kräva att en socialbidragstagare deltar i arbetsmarknadsutbildning för att inte mista sitt socialbidrag fortsättningsvis. Arbetsföra personer som uppbär socialbidrag ska stå till arbetsmarknadens förfogande och acceptera de åtgärder som arbetsförmedlingen erbjuder.

Studier på *grundläggande nivå* inom det reguljära utbildningsom-

rådet tillåts i normalfallet med socialbidrag som finansiering, eftersom dessa studier ses som en förutsättning för att erhålla ett arbete. Eftersom den som uppbär socialbidrag är skyldig att själv bidra till att bli självförsörjande sker studier 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.

Frågan om socialbidrag ska kunna användas som huvudsaklig inkomstkälla vid studier på gymnasial nivå inom den reguljära utbildningen eller inte aktualiserades i kommunerna under hösten 1997. Antalet utbildningsplatser utökades samtidigt som Särskilt utbildningsbidrag förbättrade studievillkoren för dem som är berättigade till arbetslöshetsersättning. För dem som står utanför arbetsmarknaden förändrade dock inte det nya studiestödet situationen.

Den framväxande diskussionen har bidragit till att några kommuner förändrat sin syn på socialbidrag och studier på gymnasienivå. Tyvärr finns ingen sammanställning att tillgå som visar hur vanligt det ena eller det andra agerandet är i landets kommuner. Följande exempel kan dock visa på den variation som finns:

- I Degerfors kommun har man bestämt sig för att låta socialbidragstagarna studera ett år på gymnasienivå med till viss del bibehållet socialbidrag. Degerfors kräver att de studerande söker bidragsdelen i något av de aktuella studiestöden, men inte lånedelen. Med studiestödets bidrag som grund kompletterar sedan kommunen med socialbidrag upp till socialbidragsnormen. (Fuchs, 1998)
- En liknande konstruktion som i Degerfors finns i Malmö, men där finns också möjlighet för socialbidragstagarna att få kurslitteraturen betald.
- Inom Stockholms stad gäller att vuxenstudier på gymnasial nivå *inte* kan finansieras med socialbidrag och undantag från denna regel kan endast göras om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan exempelvis vara att studierna ingår som en planerad del i en långvarig rehabilitering eller att studier med socialbidrag anses vara den absolut enda möjligheten för en viss individ. (Eriksson, 1998)

9 Målgrupper och studerande i Kunskapslyftet

Regeringens satsning Kunskapslyftet vänder sig i första hand till arbetslösa som vill studera på gymnasienivå eller på grundläggande nivå. I andra hand är det tänkt att anställda som behöver komplettera sin utbildning på motsvarande nivåer ska ges möjlighet att göra detta.

Kunskapslyftet kan dock sägas vara *två satsningar* med till viss del *olika* målgrupper. Kunskapslyftet består både av de *utbildningsplatser* på grundläggande nivå och gymnasial nivå som staten finansierat inom kommuner och folkhögskolor, och *studiestödet* Särskilt utbildningsbidrag, UBS. I tabell 9.1 finns krav och prioriteringsordningar för de statligt finansierade platserna och studiestödet definierade.

Tabell 9.1. Krav och prioriteringsordning för antagning till utbildning som finansieras med statsstöd inom Kunskapslyftet och kriterier som ska vara uppfyllda för att få Särskilt utbildningsbidrag

Kunskapslyftsplatser	Särskilt utbildningsbidrag
<p>I. Gymnasial nivå inom kommunal och statlig vuxenutbildning, ca 90 000 platser</p> <p>Krav: Behörig att delta i gymnasial vuxenutbildning.</p> <p>Prioriteringsordning: Personer som saknar eller har brister i sådana kunskaper och färdigheter som krävs för slutbetyg från treårig utbildning i gymnasieskolan eller motsvarande ska ges företräde. Av dessa ska i fallande ordning följande prioriteras:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Personer som är arbetslösa eller deltar i arbetsmarknadsutbildning. 2. Arbetstagare, för vilka arbetsgivaren åtagit sig att anställa en långtidsarbetslös istället. 3. Personer som är uppsagda eller hotas av arbetslöshet. 4. Övriga sökande. 	<p>Gymnasial och grundläggande nivå inom kommunal och statlig vuxenutbildning och folkhögskolor</p> <p>Krav: •Minst 25 år och högst 55 år gammal. •Har rätt till arbetslöshetsersättning. •Är arbetslös och arbetssökande vid studiernas början eller är arbetstagare som har förvärvsarbetat i Sverige på minst halvtid under minst fem år.</p> <p>För arbetstagare krävs att arbetsgivaren åtagit sig att istället anställa i första hand en långtidsarbetslös person. I andra hand kan arbetsgivaren anställa en person som varit långtidsinskriven vid arbetsförmedlingen som ersättare. (1)</p> <p>Omkring 15 procent av medlen får användas för bidrag till anställda. (2)</p> <p>Prioriteringsordning: 1. I första hand till studier på grundläggande nivå och orienteringskurser. 2. I andra hand till studier på gymnasial nivå på kurserna Svenska A och B, Engelska A, Samhällskunskap A och Matematik A eller till studier som avser en eller flera av de kurserna i kombination med yrkeskurser. (För folkhögskolestudier gäller motsvarande kurser) 3. Övriga studier på gymnasial nivå</p>
<p>II. Grundläggande nivå inom kommunal och statlig vuxenutb. ca 5 000 platser</p> <p>Krav: •Långtidsarbetslös som fyller 25 år senast det halvår då utbildningen påbörjas.</p>	
<p>III. Grundskole- och gymnasieskolenivå inom folkhögskolan, ca 10 000 platser</p> <p>Krav: •Fyller 20 år senast det halvår utbildningen påbörjas.</p> <p>Prioriteringsordning: Likadan som för gymnasienivå inom kommunal och statlig vuxenutbildning.</p>	

Källor: SFS 1997:633, SFS 1996:1397, SFS 1996:1654 med senare ändringar, CSNFS 1997:6.

1. Enligt förordningen om särskilt utbildningsbidrag ska den person som anställs istället för den som erhåller UBS vara långtidsarbetslös. AMS har dock givit ut rekommendationer om att man i andra hand kan godkänna en långtidsinskriven vid arbetsförmedlingen.
2. Enligt den förordning om särskilt utbildningsbidrag som ursprungligen gällde under höstterminen 1997 fick högst 10 procent av medlen användas för bidrag till anställda. Sedan regleringsbrevet för CSN ändrats gäller dock att omkring 15 procent får utnyttjas av anställda.

Att riksdagens beslut prioriterar de arbetslösa framgår tydligt i tabell 9.1. Större delen av medlen inom Särskilt utbildningsbidrag ska ges till arbetslösa och de arbetslösa har också företräde till utbildningsplatserna.

I en urvalssituation ska Särskilt utbildningsbidrag i första hand ges till individer som ska studera på grundläggande nivå och på orienteringskurser. För de statligt finansierade utbildningsplatserna gäller dock att det stora flertalet platser finns på gymnasial nivå. Det är kommunernas skyldighet att tillhandahålla grundläggande vuxenutbildning till alla som är intresserade. Detta gör att utbildning på grundläggande nivå bör komma till stånd i den utsträckning som behövs även utan särskilda statliga stöd. Riksdagen har dock beslutat att regeringen skulle ha möjlighet att besluta att en mindre del av medlen inom Kunskapslyftet ska användas för grundläggande vuxenutbildning. Under 1997 och 1998 gäller att staten ställt stöd till 5 000 årsplatser på grundläggande nivå till förfogande inom Kunskapslyftet.

Eftersom de kriterier som ska vara uppfyllda för att en individ ska få ta del av Särskilt utbildningsbidrag och utbildningsplatserna inom Kunskapslyftet inte är identiska omfattar studiestödet och platserna delvis olika individgrupper. Vissa individer har antagits till utbildningsplatser som är finansierade med statliga medel, så kallade Kunskapslyftsplatser, och delvis andra individer har fått Särskilt utbildningsbidrag under höstterminen 1997. De personer som fått Särskilt utbildningsbidrag kan inte bara studera på grundläggande nivå och gymnasial nivå på Kunskapslyftsplatser, utan de kan också utnyttja den ordinarie utbildningsverksamheten inom den kommunala vuxenutbildningen och folkhögskolorna.

För de utbildningsplatser som tillhör den ordinarie kommunala vuxenutbildningen och den ordinarie utbildningen inom folkhögskolorna finns andra antagningskriterier än för Kunskapslyftet.

För den ordinarie kommunala vuxenutbildning på grundläggande nivå gäller:

- Varje kommuninvånare har rätt att delta i grundläggande vuxenutbildning från och med andra kalenderhalvåret det år individen fyller 20 år, om individen saknar sådana färdigheter som normalt uppnås i grundskolan och är bosatt i landet. (Skollagen 11 kap. 10 §)

Detta skiljer sig från antagningsreglerna för Kunskapslyftet så till vida att för platserna inom Kunskapslyftet måste den studerande vara äldre (25 år) och dessutom långtidsarbetslös.

För den ordinarie kommunala vuxenutbildning på gymnasial nivå gäller:

- Varje kommuninnevånare är behörig att delta i gymnasial vuxenutbildning om han eller hon är bosatt i landet. Detta gäller från och med andra kalenderhalvåret individen fyller 20 år eller när individen slutfört utbildning på ett nationellt program eller likvärdig utbildning i gymnasieskolan. (Skollagen 11 kap. 19 §)

Vid en urvalssituation ska företräde ges till dem som är i störst behov av utbildningen. Vid urvalet ska särskilt beaktas om en sökande

- har kort tidigare utbildning,
- behöver utbildningen för planerad eller pågående yrkesverksamhet eller står inför ett vägval,
- behöver utbildningen för att komplettera ett reducerat program från gymnasieskolan eller för annan behörighetskomplettering,
- ska kunna fullfölja studier som den sökande har påbörjat enligt en upprättad studieplan. (Förordning om kommunal vuxenutbildning 3 kap. 10 §)

Huvudregeln är således att den som bäst behöver utbildningen på gymnasial nivå ska få tillträde om urval blir aktuellt på en särskilt populär kurs eller på en ort med stort sökandetryck. Detta kan tolkas som att den person som *saknar kunskaper* motsvarande gymnasieskolan ska prioriteras om personen behöver kunskaperna för ett *yrkessammanhang*. Det kan gälla personer som aldrig har läst på gymnasial nivå och personer som inte färdigställt sin utbildning. Det kan också vara personer, som visserligen läst en hel gymnasial utbildning, men ändå saknar aktuella kunskaper från en viss kurs.

De som inte kommer ifråga *vid urval* enligt förordningen ovan kan vara personer som inte ska använda studierna i ett yrkessammanhang. Detta torde utesluta exempelvis pensionärer och människor som eftersträvar vissa kunskaper för fritidsändamål. Personer som har en färdigställd gymnasieutbildning och endast vill höja sina betyg (konkurrenskomplettera) blir också utan studieplats om konkurrensen är stor.

Vid antagningen till Kunskapslyftsplatserna gäller samma grundprincip nämligen att de som saknar kunskaper motsvarande treårig gymnasieutbildning ska prioriteras. En stor skillnad är dock att i Kunskapslyftet har arbetslösa och personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder absolut företräde bland dem som saknar kunskaper.

För ordinarie utbildning inom folkhögskolorna gäller:

- För att antas till en allmän kurs som ger en behörighet motsvarande den som kan fås genom det offentliga skolväsendet måste den sökande fylla 18 år senast det kalenderår som kursen börjar eller vara äldre. (SFS 1991:977 ändrad 1992:737)

Detta skiljer sig från antagningen till Kunskapslyftsplatserna så till vida att den sökande måste vara äldre inom Kunskapslyftet (20 år). Den tydliga prioriteringsordning som dessutom finns för Kunskapslyftsplatserna har ingen självklar motsvarighet för den ordinarie utbildningen i folkhögskolornas regi. Dock har folkhögskolorna ett allmänt uppdrag att prioritera svaga grupper i samhället och Folkbildningsrådet har valt att tolka detta som att man särskilt ska arbeta för att nå bland annat kortutbildade och arbetslösa (se avsnitt 5.1).

9.1 Kunskapslyftet och ordinarie verksamhet integreras

Det är inte bara relationen mellan UBS och Kunskapslyftsplatser som ger förväxlingar, utan det är dessutom så att det inte alltid går att säga vem som studerar på en Kunskapslyftsplats. Staten har uppmanat att Kunskapslyftsplatserna och den ordinarie utbildningen integreras för att främja en utveckling av hela utbildningsorganisationen och ett effektivt utnyttjande av de sammanlagda utbildningsplatserna. Detta gör att det ofta inte lätt att skilja ut Kunskapslyftsplatser, dvs utbildningsplatser som är finansierade med statliga stöd, från de ordinarie utbildningsplatser som en kommun finansierar.

En individ som vill studera inom skolformen *kommunal vuxenutbildning* kan läsa en kurs som är delvis finansierad med statliga medel och delvis finansierad med kommunala medel. Det kan också vara så att individen läser vissa kurser som är statligt finansierade och vissa andra kurser som är kommunalt finansierade.

Kommunerna har visserligen skyldighet att rapportera till SCB vilka individer som är "Kunskapslyftsstuderande", det vill säga vilka som upptar de statligt finansierade platserna, och vilka individer som

studerar inom den ordinarie, kommunalt finansierade, organisationen. Med ovanstående i minne kan dock konstateras att man inte ska lägga allt för stor vikt vid den uppdelning av studerande som gjorts. Det finns anledning att tro att olika kommuner valt olika strategier när det gäller hur de delat upp individer i "Kunskapslyftsstuderande" och reguljära studerande.

Alla kommuner har inte haft svårigheter med att urskilja "Kunskapslyftsstuderande". En del kommuner har gjort en mycket tydlig administrativ uppdelning på utbildning inom Kunskapslyftet och annan kommunal vuxenutbildning. Ibland innebär detta också att den utbildning som ges i hög grad är skild från utbildningen vid komvuxenheterna. Så var exempelvis fallet i Jokkmokks kommun under höstterminen 1997. I en sådan kommun kan man lätt säga om en viss individ upptar en Kunskapslyftsplats eller inte, och där är således märkningen av "Kunskapslyftsstuderande" högst relevant.

För *folkhögskolorna* gäller att man vid registrering av kursdeltagare skiljer mellan kursdeltagare på de 10 000 platserna inom Kunskapslyftet och kursdeltagare inom den ordinarie utbildningen. Det görs dock inte någon skillnad mellan de båda grupperna av kursdeltagare när det gäller pedagogik och studiernas uppläggning.

9.2 Studerande i den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå

Den 15 oktober 1997 fanns totalt 185 005 individer inom den kommunala gymnasiala vuxenutbildningen och av dessa var 106 557 individer registrerade som elever i Kunskapslyftet. Detta visar Skolverkets statistik över verksamheten inom den kommunala vuxenutbildningen höstterminen 1997 (Skolverket, 1997f). Den tillgängliga statistiken ger en *ögonblicksbild* av de individer som befann sig i studier just den 15 oktober och är därmed inte identisk med personuppgifter för *alla* som studerade någon gång under hösten 1997. Sådan statistik kommer att finnas tillgänglig senare under våren 1998. Det är dock troligt att den nu tillgängliga statistiken relativt väl kan ge en uppfattning om karaktäristika för alla studerande under terminen på grund av det stora antalet individer i mätningen.

Att statistiken endast gäller dem som var i studier den 15 oktober gör dock att siffrorna i avsnitten 9.2 och 9.3 som baserar sig på Skolverkets rapport inte överensstämmer med dem i avsnitt 9.6. Det senare avsnittet beskriver det sammanlagda antal personer som erhö

olika studiestöd för studier under höstterminen 1997. Den statistik som där används är framtagen efter terminens slut (CSN, 1998c).

I det följande lyfts karaktäristika för det totala antalet studerande i kommunal vuxenutbildning 1997 fram och dessutom görs jämförelser med gruppen "Kunskapslyftsstuderande". När jämförelser görs med studerande på Kunskapslyftsplatser får man hålla i minnet att dessa utgör 58 procent av det totala antalet studerande och därmed i hög grad påverkar totalbilden samt att statistiken lider av ovan nämnda svagheter.

Det är också viktigt att observera att Kunskapslyftet är en femårig satsning som nyligen startat. Det är inte säkert att de studerande som befann sig i studier under en enskild mättag under Kunskapslyftets första halvår är representativa för studerande under kommande år.

9.2.1 Många kvinnor, unga personer och heltidsstuderande

Av alla de individer som studerade inom den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå under höstterminen 1997 var det många som var kvinnor. Hela 67 procent var kvinnor och fördelningen mellan kvinnor och män var likadan bland dem som var markerade som studerande på Kunskapslyftsplatser. Att det är många kvinnor bland de studerande är inget nytt, möjligen har det blivit en något större dominans för kvinnor nu. Under läsåren 1993/94 – 1995/96 var andelen kvinnor 63, 64 respektive 66 procent bland alla elever inom den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå. (Skolverket, 1997a, 1997f).

Det var 17 procent av samtliga elever den 15 oktober 1997 som var födda utomlands. Samma andel utrikes födda fanns också under läsåren 1993/94 till 1995/96. Om man särskiljer alla "Kunskapslyftsstuderande" var det 19 procent som var födda i ett annat land än Sverige. (Skolverket, 1997a, 1997f)

När det gäller ålder var knappt en tredjedel av de studerande inom den totala gymnasiala vuxenutbildningen 24 år eller yngre och endast var tionde person var 45 år eller äldre. Detta kan utläsas i figur 9.1.

Figur 9.1. Alla studerande inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå under höstterminen 1997 fördelade på olika åldersgrupper. Procent.

Källa: Skolverket, 1997, *Kunskapslyftet hösten 1997. En verksamhetsuppföljning*, Dnr 97:1646, Stockholm.

De personer som markerats som "Kunskapslyftsstuderande" har en liknande spridning över åldrar med det undantag att de var färre i de två allra yngsta grupperna. Endast 26 procent av alla "Kunskapslyftsstuderande" var 24 år eller yngre.

Vid en jämförelse med statistik för studerande inom den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå läsåren 1995/96, 1994/95 och 1993/94 kan man konstatera att spridningen över åldrar i figur 9.1 inte är ovanlig. De tidigare åren var det färre i kategorin 19 år eller yngre, men i gengäld fanns en större andel i kategorin 20-24 år. Därför gäller att 32 procent av de studerande var under 25 år läsåren 1993/94-1995/96 i jämförelse med 31 procent hösten 1997. Vidare var 69 procent under 35 år för alla de fyra tidsperioderna 1993/94-1997. (Skolverket 1995a, 1996a, 1997a)

Kunskapslyftet har således inte inneburit någon förändring i åldersfördelningen på gymnasial nivå annat än marginellt. Att de studerande inom den kommunala vuxenutbildningen trendmässigt blivit yngre är något som hänt tidigare.

En tendens som däremot kan noteras för de fyra studerade åren är att de studerande i allt högre utsträckning läser på heltid. Höstterminen 1997 läste de registrerade på gymnasial nivå i genomsnitt på 75 procent av heltid. Tidigare år var motsvarande siffra 68 procent (1996) respektive 62 procent (1995 och 1994).¹ (Skolverket 1995c, 1996b, 1997f, 1997h)

Av det totala antalet individer som läste på gymnasial nivå hösten 1997 var det drygt hälften som läste på heltid eller mer. Hur många av de studerande som läste på minst 100 procent och andra andelar av heltid kan utläsas i tabell 9.2.

Tabell 9.2. Antal elever i gymnasial vuxenutbildning fördelade på olika andelar av heltid samt antal procent elever i varje andel av heltid

Andelar av heltid	Antal	Procent
Minst 100%	93 905	51
75–99%	15 165	8
50–74%	15 001	8
25–49%	21 919	12
0–24%	39 015	21
Summa	185 005	100

Källa: Skolverket, 1997, *Kunskapslyftet hösten 1997. En verksamhetsuppföljning*, Dnr 97:1646, Stockholm.

Om man särskiljer de individer som kommunerna har angivit som ”Kunskapslyftsstuderande” visar det sig att dessa personer i högre utsträckning än vad som gäller för alla studerande har läst på heltid. Hela 63 procent av dem bedrev studier på heltid.

9.2.2 Hög tidigare utbildning är vanligt

Många av de studerande under hösten 1997 hade en relativt hög utbildning registrerad vid årsskiftet 1996/97, se tabell 9.3. Detta kan vara något förvånande för den oinvidde. Vanligtvis finns det dock många studerande inom den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå som redan har en relativt hög utbildning.

Inom den kommunala vuxenutbildningen finns individer som ”läser upp betyg” – det vill säga läser om ett ämne för att få godkänt betyg, eller för att få ett högre betyg än tidigare trots att de tidigare blivit godkända. Detta förfarande ger dem sedan större möjligheter att komma in på högskolan. Vidare finns det personer med avslutad gymnasieutbildning som inte har läst rätt ämnen för vad de vill studera fortsättningsvis. Dessa kan läsa vissa kurser på gymnasial nivå för att erhålla särskild behörighet för högskolestudier. Inom den kommunala vuxenutbildningen finns också individer som behöver komplettera enstaka ämnen för att nå fram till en treårig gymnasieutbildning. Deras tidigare studier vid gymnasieskolan eller inom den kommunala vuxenutbildningen är således ännu inte avslutade.

¹ Den genomsnittliga omfattningen är beräknad som antal heltidsplatser om 756 poäng dividerat med antal elever för år 1997 respektive ”heltidsstuderande” baserat på 540 undervisningstimmar per person dividerat med antal elever för åren 1994-1996.

Vanligen finns också ett antal invandrare som, trots att de har motsvarande en gymnasieutbildning eller en högskoleutbildning i sitt hemland, velat komplettera sina meriter med svenska gymnasiebetyg. Som exempel kan nämnas att hela 40 procent av alla "studerande inom Kunskapslyftet" med eftergymnasial utbildning var födda utomlands.

Tabell 9.3. Olika utbildningsbakgrund för alla studerande inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå samt "Kunskapslyftsstuderande" den 15 oktober 1997. Högsta utbildning som registrerats för individerna till och med årsskiftet 1996/97. Procent i varje kategori.

Tidigare utbildning	Alla studerande	Kunskapslyftsstuderande"
Folkskola	1%	2%
Grundskola	19%	19%
Högst 2 år gymn	38%	45%
Längre än 2 år gymn	26%	22%
Eftergymnasial	14%	11%
Okänd utbildning	2%	2%

Källa: Skolverket, 1997, *Kunskapslyftet hösten 1997. En verksamhetsuppföljning*, Dnr 97:1646, Stockholm.

Anmärkning: På grund av avrundning summerar inte procentsatserna till 100.

Det finns dock omständigheter som gör att de studerande framstår som högre utbildade i tabell 9.3 än de i själva verket är. Individer som läste i den gamla gymnasieskolan hade ibland endast en ettårig utbildning. Dessa har i statistiken placerats i kategorin "Högst 2 år gymnasial utbildning" när deras utbildningsinriktningar övergick till att bli tvååriga utbildningar i gymnasieskolan.

Dessutom finns individer som i statistiken finns registrerade i kategorin "Eftergymnasial utbildning" trots att de saknar utbildning på gymnasial nivå. Tidigare fanns möjligheten att studera vid en vårdhögskola med endast grundskola som tidigare utbildning. Vårdpersonal kan därför stå utan gymnasieutbildning trots att de har en eftergymnasial utbildning. Dessutom finns och har funnits möjlighet för vissa yrkesgrupper att studera på högskolenivå efter en tvåårig gymnasieutbildning. Detta gäller exempelvis förskollärare, fritidspedagoger, sjukgymnaster samt yrkeslärare och vissa andra lärare.

Med dessa reservationer i åtanke kan man konstatera att endast var femte av de studerande inom den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå hade folkskola eller grundskola som högsta utbildning registrerad vid årsskiftet 1996/97. Samtidigt var det hela 40 procent av alla studerande som redan hade klarat av en gymnasieutbildning längre än två år eller som hade en eftergymnasial utbildning

registrerad som högsta utbildning. Mönstret är inte nytt och det uppkom inte i samband med Kunskapslyftet. Läsåret 1995/96 var det tvärtom betydligt färre elever som hade kort utbildning (folkskola, grundskola) och fler, relativt sett, som hade en längre utbildning än en tvåårig gymnasieutbildning och/eller en eftergymnasial utbildning. (Skolverket, 1997a).

Jämfört med de två läsåren dessförinnan, 1993/94 och 1994/95, tyder statistiken på att det kan ha skett en viss utveckling mot högre utbildade studerande. Under läsåren 1993/94 och 1994/95 utgjorde personer med folkskola eller grundskola cirka en fjärdedel av de studerande. Samtidigt var det då betydligt färre än hösten 1997 som hade antingen en gymnasieutbildning längre än två år eller en eftergymnasial utbildning registrerad.¹ (Skolverket, 1995a, 1996a).

Vid en jämförelse mellan de båda kolumnerna i tabell 9.3 visar det sig att de individer som ansågs uppta de statligt finansierade utbildningsplatserna i genomsnitt var något mindre utbildade än alla studerande hösten 1997. Det var relativt fler bland dem som kallas "Kunskapslyftsstuderande" som hade högst 2 års gymnasial utbildning bakom sig och färre som hade längre än 2 års gymnasial utbildning eller eftergymnasial utbildning registrerad som högsta utbildning.

9.2.3 Många hade varit arbetslösa men få hade Särskilt utbildningsbidrag

Av dem som markerats som "Kunskapslyftsstuderande" var 70 procent registrerade hos AMS någon gång under 1997. Dessa personer hade således varit eller var öppet arbetslösa eller i åtgärder före sina studier. Motsvarande siffra för personer inom den övriga gymnasiala vuxenutbildningen var 48 procent. Att "Kunskapslyftsstuderande" oftare varit registrerade hos AMS är inte förvånande eftersom kommunerna ska prioritera arbetslösa till Kunskapslyftsplatserna.

Tyvärr finns ingen möjlighet att på något säkert sätt avgöra om Kunskapslyftet lett till att andelen registrerade hos AMS ökat inom den kommunala vuxenutbildningen totalt sett. Detta beror på att direkt jämförbar statistik saknas för tidigare år.

Det finns dock statistik som visar hur stor andel av *nybörjarna* i kommunal vuxenutbildning höstterminen 1995 som *huvudsakligen*

¹ Statistiken för 1993/94 och 1994/95 innehåller två kategorier som inte finns i tabell 9.3. Kategorierna "Utländsk utbildning" och "Annan utbildning" omfattar sammanlagt 18-19 procent av de studerande. Under antagandet att de studerande i dessa kategorier fördelar sig någorlunda jämt över de olika kategorierna som finns i tabell 9.3 stämmer fortfarande huvuddragen i resonemangen i texten även om procentsatserna inte blir desamma då.

var arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitiska åtgärder under halvåret före sina studier. Denna siffra var 24 procent för män och 19 procent för kvinnor (SCB, 1997a).

Det är rimligt att tro att de som vid mättidpunkten nyligen påbörjat studier varit arbetslösa under halvåret innan i högre utsträckning än de som studerat ett tag. Skulle man haft motsvarande statistik för *alla* individer inom kommunal vuxenutbildning höstterminen 1995 skulle procentsatserna därför troligen ha varit lägre än 24 respektive 19 procent. Detta skulle kunna indikera att Kunskapslyftets införande givit en större andel arbetslösa och personer i åtgärder i den kommunala vuxenutbildningen. Tyvärr har dock jämförelsen stora svagheter. Statistiken för nybörjarna 1995 bygger på en enkätundersökning där deltagarna fick ange sin *huvudsakliga* sysselsättning före studierna. Den som varit arbetslös en vecka, men för övrigt arbetat, har därmed inte markerat alternativet "arbetslös". I statistikuppföljningen för studerande 1997 skulle motsvarande person registreras som arbetslös, eftersom man där tagit fram alla individer som varit registrerade hos AMS *någon gång under året*.

Något som rimligen borde ha givit fler arbetslösa studerande höstterminen 1997 är det förmånliga studiestödet Särskilt utbildningsbidrag som huvudsakligen ges till arbetslösa. Det var 23 procent av det totala antalet studerande som hade Särskilt utbildningsbidrag och 35 procent av dem som registrerats som "studerande i Kunskapslyftet". Denna markanta skillnad beror på att det bara var 8 procent som hade UBS av dem som studerade inom gymnasial vuxenutbildning men inte registrerades som "Kunskapslyftsstuderande". I tabell 9.4 kan man utläsa hur stora andelar av de studerande den 15 oktober 1997 som hade olika studiestöd.

Tabell 9.4 Studiefinansiering som registrerats i slutet av november 1997 för alla som var studerande inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och "Kunskapslyftsstuderande" den 15 oktober 1997

Studiefinansiering	Alla studerande	"Kunskapslyfts- studerande"
UBS	23%	35%
SVUXA	4%	6%
SVUX	4%	4%
Studiemedel	26%	25%
övrigt	43%	30%
Totalt	100%	100%

Källa: Skolverket, 1997, *Kunskapslyftet hösten 1997. En verksamhetsuppföljning*, Dnr 97:1646, Stockholm.

Tillsammans med Särskilt utbildningsbidrag var studiemedel en vanlig studiestödsform för det totala antalet studerande. Hela 26 procent hade studiemedel, medan SVUX och SVUXA båda erhöles av 4 procent av de studerande. Resterande 43 procent finansierade sina studier med "övrigt" vilket till exempel kan vara inkomst från arbete, bidrag från föräldrar eller partner, socialbidrag och Utbildningsbidrag.

Redan tidigare har man konstaterat att det inte är ovanligt att många inte har något av nämnda studiestöd under tiden de studerar. Av nybörjarna i kommunal vuxenutbildning höstterminen 1995 var det sammanlagt bara 29 procent som hade SVUX, SVUXA eller Studiemedel som *viktigaste* finansieringskälla (fler kan dock ha haft stöden som delfinansiering). Det var samtidigt sammanlagt 7 procent som angav a-kassa, KAS eller Utbildningsbidrag som viktigaste finansieringsform. Det var dock 21 procent av nybörjarna 1995 som inte svarade på frågan om viktigaste finansieringskälla och detta gör jämförbarheten med uppgifterna i tabell 9.5 begränsad. (SCB, 1997a)

9.3 Studerande på grundläggande nivå inom den kommunala vuxenutbildningen

Den 15 oktober 1997 studerade 35 955 individer inom den grundläggande kommunala vuxenutbildningen. Av dessa var det 13 290 personer som registrerades som "Kunskapslyftsstuderande" på grundläggande nivå. Eftersom kommunerna vid mättpunkten inte visste om de skulle få statsstöd till grundläggande vuxenutbildning inom Kunskapslyftet eller inte, har alla kommuner som trodde sig kunna uppnå minst 110 procent av sin basorganisation (se bilaga 1) registrerat vissa individer som studerande i Kunskapslyftet.

Det finns även för denna kategori anledning att tolka statistiken för "Kunskapslyftsstuderande" med viss försiktighet. Ett tecken på att märkningen vållat problem finner man i statistiken för elevernas ålder. Statsstödet avsåg studier för långtidsarbetslösa som var 25 år eller äldre, men drygt 800 av dem som registrerats som studerande i Kunskapslyftet var 24 år eller yngre.

I tabell 9.5 finns fler uppgifter om de individer som studerade inom den kommunala grundläggande vuxenutbildningen den 15 oktober 1997.

Tabell 9.5. Uppgifter om de studerande inom den grundläggande kommunala vuxenutbildningen 15 oktober 1997 uppdelade i kategorierna Alla elever och "Kunskapslyftsstuderande". Procentuell fördelning på kön, utrikes födda, högsta tidigare utbildning och studiefinansieringsform.

Kategori	Alla elever	"Kunskapslyftsstuderande"
Kvinnor	64%	66%
Födda utomlands	56%	54%
Folkskola	12%	13%
Grundskola	21%	22%
Högst 2-årig gymn.	29%	33%
Minst 2-årig gymn.	14%	12%
Eftergymnasial	14%	12%
Okänd	10%	7%
UBS	18%	28%
SVUX	2%	2%
SVUXA	8%	10%
Studiemedel	20%	19%
övrigt	50%	40%
Okänt	1%	0%

Källa: Skolverket.

På grund av avrundning summerar inte alla kategorier till 100%.

Drygt hälften av de studerande inom den grundläggande kommunala vuxenutbildningen var födda utomlands och i likhet med det generella mönstret var många av de studerande kvinnor. Det var endast 33 procent av alla individer som hade grundskola eller folkskola som högsta utbildning. För enbart "Kunskapslyftsstuderande" var motsvarande siffra 35 procent. Bland de utrikes födda var andelen något lägre och för infödda svenskar något högre. (Skolverket, 1997f)

Vid en jämförelse med statistiken för alla studerande i tabell 9.5 och statistik för de tre tidigare läsåren känns det generella mönstret igen, även om det skett vissa mindre förändringar. Andelen kvinnor var något högre hösten 1997 än de tidigare åren. Under läsåren 1993/94 till 1995/96 var 60, 62 respektive 63 procent av individerna på grundläggande nivå kvinnor. Dessutom var andelen utrikes födda något större innan Kunskapslyftet. Under läsåren 1993/94 till 1995/96 var andelen personer som var födda utomlands 57, 59 respektive 63 procent.

Åldersstrukturen såg den 15 oktober 1997 ut ungefär som den gjorde under jämförelseåren 1993/94 till 1995/96 och det är svårt att urskilja någon tendens till förändring. För alla fyra tidsperioderna

gäller att mellan 14 och 16 procent av de studerande på grundläggande nivå var under 25 år och att 53-54 procent var under 35 år. (Skolverket, 1995a, 1996a, 1997a, 1997f)

När det gäller tidigare utbildning är det svårt att göra någon relevant jämförelse över de aktuella åren. Tidigare fanns nämligen många av de studerande inom en utbildningskategori som inte är med i statistiken för hösten 1997. Knappt hälften av de studerande hade då "Utländsk utbildning" som utbildningsbakgrund. Det enda år som det går att göra någon rimlig jämförelse med är läsåret 1995/96. Då hade individerna som läste på grundläggande nivå generellt sett en sämre utbildningsmässig situation. Det var då 37 procent av individerna som hamnade i utbildningskategorierna folkskola och grundskola och 27 procent som hade en gymnasieutbildning längre än två år eller högre utbildning. (Skolverket, 1995a, 1996a, 1997a)

9.4 Studerande i Kunskapslyftet vid statens skolor för vuxna

Den 15 oktober 1997 var 5 700 individer registrerade som studerande vid Statens skola för vuxna i Härnösand och Norrköping. Av dessa var 700 personer registrerade som deltagare i Kunskapslyftet på gymnasial nivå. En mycket stor del av antagningen till SSV skedde dock efter den 15 oktober och det gör att den nu tillgängliga statistiken över de studerande är ofullständig. Ett annat problem med statistiken är att vissa personer som registrerats som "Kunskapslyftsstuderande" kan förekomma både i statistiken för SSV och i statistiken för den kommunala vuxenutbildningen. Detta gäller för personer som läst en distanskurs vid SSV som upphandlats av en kommun.

Av dem som registrerats som "Kunskapslyftsstuderande" vid SSV den 15 oktober 1997 var andelen kvinnor 72 procent och drygt hälften var under 30 år. Det var 38 procent av alla "Kunskapslyftsstuderande" som hade längre utbildning än 2-årig gymnasieutbildning eller eftergymnasial utbildning registrerad som högsta tidigare utbildning.

Jämfört med situationen inom den kommunala vuxenutbildningen var andelen utrikes födda bland de studerande relativt låg. Bland SSV:s alla "Kunskapslyftsstuderande" var 9 procent av kvinnorna och 16 procent av männen födda utomlands.

9.5 Studerande på folkhögskolor 1997

När det gäller studerande vid folkhögskolor är den statistik som finns tillgänglig av annorlunda karaktär än den som just behandlats för studerande i kommunal vuxenutbildning och SSV. Statistiken skiljer sig huvudsakligen i två avseenden. Det första är att statistiken för deltagarna inom folkhögskolorna gäller hela år och inte en enskild mätidpunkt. Det andra är att uppgifterna om de studerande vid folkhögskolorna inte grundar sig på *individer*, utan på *kursdeltagare*. Ett mindre antal individer kan ha varit kursdeltagare fler gånger än en, och tyvärr finns ingen möjlighet att exakt bestämma hur många individer som deltagit i viss utbildning eller har vissa egenskaper.

Under 1997 hade folkhögskolorna 209 940 *kursdeltagare* på långa allmänna och särskilda kurser, korta kurser, folkhögskoleledda cirklar samt kurser inom den särskilda utbildningsinsatsen. De knappt 210 000 kursdeltagarna var det totala antalet kursdeltagare inom folkhögskolorna, exklusive kursdeltagare på uppdragsutbildningar. Antalet inkluderar därmed deltagare på så kallade "kurser för arbetslösa" vårterminen 1997 (se 5.1.3) och kurser inom Kunskapslyftet höstterminen 1997. Dessa utgör tillsammans det man för 1997 kallar "den särskilda utbildningsinsatsen".

Det totala antalet kursdeltagare exklusive kursdeltagare inom uppdragsutbildning ser ut att stadigt ha ökat de senaste åren. Under 1993/94 var de 193 626 stycken, 1994/95 195 503 stycken, studieåret 1995/96 var de 198 289 stycken och 1997 som sagt 209 940. De tidigare *studieåren* är dock inte jämförbara med *kalenderåret 1997* när det gäller antal kursdeltagare. De flesta folkhögskolekurser startar på hösten och många pågår under minst ett år. Detta gör att när man räknar antalet kursdeltagare för ett kalenderår får man både med vissa deltagare som påbörjade längre kurser hösten innan kalenderåret började och dessutom alla de som påbörjade kurser under kalenderåret. Till viss del medräknas således deltagare från *två* olika höstkullar i en redovisningsperiod om 12 månader.

Andelen kvinnor bland det de registrerade kursdeltagarna har stabilt legat på 58-59 procent de senaste fyra åren. Andelen deltagare med funktionsnedsättningar utgjorde 6 procent av desamma 1997 och denna andel förelåg också under studieåret innan. Under 1994/95 var andelen funktionshindrade 4 procent av kursdeltagarna.

När det gäller invandrare i utbildning inom folkhögskolorna finns endast uppgifter när det gäller folkhögskolornas långa kurser. Av

kursdeltagarna på de långa kurserna utgjorde invandrare mellan 10 och 13 procent under budgetåren 1994/95-1997. (Folkbildningsrådet, 1995b, 1997b, 1998b)

9.5.1 Studerande inom den särskilda utbildningsinsatsen 1997

För kursdeltagarna inom den särskilda utbildningsinsatsen finns mer utförlig statistik som det kan finnas anledning att titta närmare på. Under 1997 skedde en övergång från 10 000 "utbildningsplatser för arbetslösa" till 10 000 utbildningsplatser inom Kunskapslyftet som också i hög grad vänder sig till arbetslösa. De kursdeltagare som fanns registrerade på de 10 000 platserna under vårterminen 1997 fanns under hösten registrerade som kursdeltagare inom Kunskapslyftet i den mån de fortsatte sina studier. Ny studerande under hösten 1997 antogs dock efter de något annorlunda kriterierna som gäller för Kunskapslyftet. Den statistik som Folkbildningsrådet tagit fram över de studerande på de 10 000 platserna ger en bild av *alla* kursdeltagarna som studerat på platserna under *hela året* 1997 och inte bara kursdeltagare inom Kunskapslyftet.

Under 1997 hade de 10 000 platserna 18 805 *kursdeltagare* (ej individer). Den genomsnittliga kurslängden var cirka 17 veckor och det var troligen cirka 9 000-10 000 individer som var i studier samtidigt i genomsnitt under de båda terminerna. Av de 18 805 kursdeltagarna utgjorde kvinnorna 64 procent och andelen invandrare var knappt 19 procent. Som framgår i tabell 9.6 var drygt hälften av kursdeltagarna 29 år eller yngre.

Tabell 9.6. Olika åldrar för de kursdeltagare (ej individer) som studerande på folkhögskolans 10 000 utbildningsplatser med särskilda statliga stöd under 1997

Ålder	Procent
18-24	33%
25-29	19%
30-45	38%
46-60	9%
61-	1%
Summa	100%

Källa: Folkbildningsrådet, 1998, *Slutrapport om studieförbundens och folkhögskolornas särskilda utbildningsinsatser för arbetslösa budgetåret 1997*, 31 u 98, 11, Stockholm.

Av de kursdeltagare som var mellan 18 och 24 år gamla var det endast en mindre del som var under 20 år. Med stor sannolikhet hade dessa kursdeltagare påbörjat sina studier under hösten 1996 och sedan fortsatt att studera under 1997. Sedan 1 januari 1997 måste de

personer som tas in på de särskilda platserna fylla minst 20 år samma halvår som studierna börjar (SFS 1996:1397 6 §).

När det gäller utbildningsbakgrund kan konstateras att det var 36 procent av de studerande som vid kursstart angav att de hade högst grundskolekompetens som högsta tidigare utbildning. Detta framgår i tabell 9.7.

Tabell 9.7. Högsta tidigare utbildning som kursdeltagarna (ej individer) angivit vid kursstart. Gäller kursdeltagarna på folkhögskolans 10 000 utbildningsplatser med särskilda statliga stöd under 1997.

Utbildningsbakgrund	Procentuell andel
Ej grundskolekompetens	11%
Grundskolekompetens	25%
Ej gymnasiekompetens	17%
Gymnasiekompetens, 2 år	26%
Gymnasiekompetens, 3 år	16%
Högre utbildning	4%

Källa: Folkbildningsrådet, 1998, *Slutrapport om studieförbundens och folkhögskolornas särskilda utbildningsinsatser för arbetslösa budgetåret 1997*, 31 u 98, 11, Stockholm.

På grund av avrundning summerar inte procentsatserna till 100.

Folkhögskolorna hade inte bara "Kunskapslyftsstuderande" på de 10 000 utbildningsplatser som de fick riktade statliga stöd till. En del folkhögskolor sålde utbildningar till kommunernas Kunskapslyftsprojekt och de fick därigenom fler "Kunskapslyftsstuderande" i sin verksamhet. Under höstterminen 1997 fanns det 2 183 kursdeltagare på sådana kurser. Troligen ligger antalet individer ganska nära antalet kursdeltagare, eftersom inte särskilt många torde ha hunnit med att delta i fler kurser än en. De individer som studerat vid en folkhögskola inom ramen för kommunernas Kunskapslyft finns med i den statistik som har redovisats för den kommunala vuxenutbildningen. (Folkbildningsrådet, 1998a)

9.5.2 Deltagare i särskild utbildningsinsats 1997 jämfört med tidigare år

Vid en jämförelse mellan statistiken för kursdeltagarna på de 10 000 platserna 1997 och statistik för motsvarande kursdeltagare de tre budgetåren närmast före 1997 är det svårt att urskilja några större förändringar i deltagarnas karaktäristika. Spridningen när det gäller utbildningsbakgrund ser i de närmaste likadan ut under budgetåren 1993/94 – 1997. För samtliga fyra år gäller att ungefär hälften av deltagarna placerade sig i någon av kategorierna "Ej grundskolekompe-

tens”, ”Grundskolekompetens” respektive ”Ej gymnasiekompetens”. Det är inte heller lätt att finna någon trend när det gäller andelen invandrare bland kursdeltagarna. Under budgetåren 1993/94 – 1995/96 ökade andelen från 16 till 21 procent, men sedan minskade den igen till 19 procent 1997.

För kursdeltagarnas spridning över åldrar kan en viss förändring urskiljas, så till vida att det har skett en mindre vridning från äldre till yngre kursdeltagare under perioden 1993/94 – 1997. När det gäller kvinnornas dominans bland kursdeltagarna har det skett en kontinuerlig förstärkning. Andelen kvinnor inom den särskilda utbildningsinsatsen har ökat från 58 procent 1993/94 till, som redan nämnts, 64 procent 1997.

På en punkt har det skett en mer markant förändring och det gäller funktionshindrades deltagande på de extra platserna. Under budgetåren 1993/94 och 1994/95 var 5 procent av kursdeltagarna funktionshindrade och under 1995/96 var motsvarande siffra 6 procent. Detta ska jämföras med att de funktionshindrade utgjorde 9 procent av alla kursdeltagare under 1997.

Något annat som förändrats är kursutbudet inom den särskilda utbildningsinsatsen. Från och med 1997 får folkhögskolorna endast arrangera allmän kurs med basämnena eller allmän kurs med profilämne för det särskilda anslaget. Tidigare fanns inte denna restriktion. Allmän kurs med basämnena utgjorde 78 procent av deltagarveckorna inom det särskilda anslaget 1997 och resterande 22 procent utgjordes således av allmänna kurser med profilämne. För sådana kurser var ett visst antal timmar avsatta för ämnen som inte räknas som basämnena, till exempel estetiska ämnen eller media. Under 1993/94 utgjorde de både kategorierna av allmänna kurser 68 procent av deltagarveckorna och under 1994/95 och 1995/96 var motsvarande siffror 66 respektive 63 procent.

Slutligen kan man notera att antalet kursdeltagare på de 10 000 särskilda utbildningsplatserna ökat 1997 i jämförelse med tidigare år trots att volymen i form av deltagarveckor minskat. Under studieåren 1993/94 – 1995/96 var antalet kursdeltagare som högst 15 100 (1993/94) och som lägst 13 600 (1994/95). Under kalenderåret 1997 var de som så många som drygt 18 800, men som nämnts är inte kalenderår jämförbara med studieår när det gäller antalet studerande. (Folkbildningsrådet, 1994, 1995a, 1997a, 1997b, 1998a; Föreningen för folkbildningsforskning, 1996)

9.6 Beviljade studiestöd för studier höstterminen 1997

Det var sammanlagt 364 000 personer som erhöll något av studiestöden SVUX, SVUXA, UBS och Studiemedel för studier under höstterminen 1997. Av dessa var det

- 12 600 personer som hade SVUX,
- 17 000 personer som hade SVUXA,
- 61 500 personer som hade Särskilt utbildningsbidrag och
- 272 800 personer som hade Studiemedel.

Av dessa stöd är det bara Särskilt utbildningsbidrag som endast kan användas för studier inom kommunal vuxenutbildning och vid folkhögskolor.

För dem som fick Studiemedel för studier under höstterminen 1997 gällde att en övervägande del skulle läsa på högskolenivå. Detta gällde för drygt 200 000 personer, det vill säga för 74 procent av individerna (se tabell 9.8). Samtidigt var det 19 respektive 5 procent av individerna med Studiemedel som skulle studera inom kommunal vuxenutbildning och vid folkhögskolor.

Tabell 9.8. Antal utbetalda studiestöd för studier under höstterminen 1997 uppdelade efter skolform. Procent i varje skolform.

Studiestöd	Kom.vux.	Folkhögs.	Gymn.sk.	Högskola	Totalt
SVUX	81%	12%	2%	5%	100%
SVUXA	86%	12%	1%	0%	100%
Studiemedel	19%	5%	2%	74%	100%
UBS	92%	8%	0%	0%	100%

Källa: CSN, 1998, *Studerande med UBS, SVUX, SVUXA och Studiemedel höstterminen 1997 fördelat på utbildning, ålder och kön*, utdrag ur register.

Anmärkning: På grund av avrundningar summerar inte alla kategorier till 100 procent.

De flesta av de utbetalda stöden inom Särskilt utbildningsbidrag, 92 procent, gavs till personer som skulle studera inom den kommunala vuxenutbildningen. Resterande 8 procent av personer som erhöll UBS skulle läsa i folkhögskolornas regi.

För dem som fick studiestöden SVUX och SVUXA gäller också att det var vanligast att de skulle studera inom den kommunala vuxenutbildningen. Detta gällde för 81 procent av dem som hade SVUX och 86 procent av dem som hade SVUXA. Vidare gällde för båda stöden att 12 procent av individerna skulle bedriva folkhögskolestudier.

För att kunna få Särskilt utbildningsbidrag måste man vara mellan 25 och 55 år och knappt hälften av dem som erhöll stödet var i åldrarna 25 till 34 år. Detta framgår i tabell 9.9.

Tabell 9.9. Individer som erhöll SVUX, SVUXA, Studiemedel och UBS för studier under höstterminen 1997 uppdelade i ålderskategorier. Antal personer i varje kategori.

Studiestöd	–25	25–29	30–34	35–45	46–	Totalt
SVUX	691	3 353	3 133	4 495	955	12 627
SVUXA	2 913	4 698	3 142	4 642	1 646	17 041
Studiemedel	169 452	57 653	22 847	20 829	2 062	272 843
UBS		13 400	16 383	23 153	8 524	61 460
Summa	173056	79 104	45 505	53 119	13187	363 971

Källa: CSN, 1998, *Studerande med UBS, SVUX, SVUXA och Studiemedel höstterminen 1997 fördelat på utbildning, ålder och kön*, utdrag ur register.

För studiestöden SVUX och SVUXA ökade andelen studerande under 25 år jämfört med tidigare år. Av dem som erhöll SVUX för studier under höstterminen 1997 var 5 procent under 25 år och av dem som hade SVUXA var det 17 procent i den åldersgruppen. Detta kan jämföras med 1 procent för SVUX och 6 procent för SVUXA höstterminen 1996. Att andelen under 25 år ökat för SVUX och SVUXA hänger troligen samman med att det totala antalet individer som erhöll stöden minskade kraftigt hösten 1997 i jämförelse med tidigare år. Många i åldern 25 till 55 år som vanligen skulle ha sökt SVUX och SVUXA fick istället Särskilt utbildningsbidrag under höstterminen. Detta gör att det blev relativt fler unga inom SVUX och SVUXA.

Kvinnorna var kraftigt överrepresenterade bland dem som beviljades Särskilt utbildningsbidrag, hela 72 procent var kvinnor, och detta mönster gäller också för studiestöden SVUX och SVUXA. Av de personer som beviljades SVUX och SVUXA för studier under höstterminen 1997 var det 73 respektive 69 procent som var kvinnor. Kvinnornas dominans bland dem som beviljas vuxenstudiestöd är normalt hög, men en viss ökning skedde i samband med Kunskapslyftet.

För Studiemedel föreligger en mer jämn fördelning mellan könen. Det var 56 procent av dem som erhöll Studiemedel för höstterminen 1997 som var kvinnor. (CSN, 1998b, 1998c)

9.6.1 Sökt inriktning och sysselsättningssituation vid UBS

Eftersom Särskilt utbildningsbidrag är ett nytt stöd som har en stark koppling till Kunskapslyftet kan det finnas anledning att närmare

studera dem som beviljades det stödet.

De flesta, 85 procent, av dem som fick UBS för höstterminen 1997 var arbetslösa och resterande 15 procent var arbetstagare. Andelen arbetstagare blev därmed större än de 10 procent som förordningen om UBS angav att den skulle vara. Fortsättningsvis gäller dock att omkring 15 procent av medlen får ges till anställda (se tabell 9.1).

Övervägande del av de arbetstagare som erhöll UBS för studier under höstterminen 1997 var anställda inom offentlig sektor. Hela 74 procent av alla arbetstagare med UBS tillhörde antingen Kommunalarbetarnas, SKTF:s, Statstjänstemännens eller Lärarnas arbetslöshetskassor. I dessa förbund är det mellan 83 och 95 procent av medlemmarna som är offentliganställda, och det finns ingen anledning att tro att de offentliganställda inom förbunden skulle vara underrepresenterade när det gäller UBS. Övriga 26 procent av arbetstagarna som erhöll UBS 1997 fördelade sig på ett stort antal olika arbetslöshetskassor. Även bland dessa personer fanns med stor sannolikhet en viss, om än en mindre, andel offentliganställda. (CSN, 1998d)

I tabell 9.10 kan man utläsa att cirka 66 500 anställda och arbetslösa beviljades Särskilt utbildningsbidrag, vilket är fler än det antal personer för vilka stöd utbetalats (se tabell 9.9). De flesta av dem som beviljades stödet skulle huvudsakligen läsa kurser i allmänna ämnen och yrkesämnen på gymnasial nivå. Det var endast 12 procent som huvudsakligen skulle läsa grundskolekurser.

Tabell 9.10. Arbetslösa och anställda individer som beviljats UBS efter sökt inriktning. Antal individer i varje kategori samt procent i olika kurser.

Inriktning	Antal studerande			Procent i olika kurser
	Arbetslösa	Arbetstagare	Totalt	
Endast orienteringskurs	2 781	567	3 348	5
Huvudsakligen grundskolekurs	7 221	782	8 003	12
"Gymn kärnämnen"	5 987	1 102	7 089	11
"Gymn kärn- & yrkesämnen"	10 918	2 673	13 591	20
"Gymn övrigt"	29 591	4 902	34 493	52
Summa	56 498	10 026	66 524	100

Källa: CSN, 1998, *Slutredovisning för höstterminen 1997*, Rapport 1998-02-03.

CSN:s definitioner för UBS:

Gymn kärnämnen: Kurserna Svenska A, Svenska B, Matematik A, Samhällskunskap A, Engelska A, eventuellt kombinerade med orienteringskurs eller mindre andel grundläggande nivå.

Gymn kärn- och yrkesämnen: kombination av kärnämnen som ovan och yrkesämnen.

Gymn övrigt: Studier på gymnasial nivå som inte passar in på ovanstående kategorier. Till exempel Historia, Filosofi, Matematik B, ev i kombination med "kärnämnen" enligt ovan.

Det var vidare 11 procent av dem som beviljades stödet som skulle läsa kurserna Svenska A, Svenska B, Matematik A, Samhällskunskap A och Engelska A, eller motsvarande kurser på en folkhögskola. Ytterligare 20 procent skulle läsa en kombination av dessa kurser och yrkeskurser. Drygt hälften, 52 procent, skulle huvudsakligen läsa sådana allmänna kurser på gymnasial nivå som inte räknats upp ovan.

9.7 Fler studerande – men inte särskilt annorlunda

Sammanfattningsvis kan man konstatera att Kunskapslyftet möjliggjort studier för betydligt fler än vad som annars skulle ha varit fallet. I avsnitt 7.3 finns en redogörelse för hur mycket volymen inom berörda skolformer ökat i termer av helårsplatser. Här beskrivs istället hur ökningen sett ut i antal studerande.

I tabell 9.11 kan man utläsa att det hösten 1997 funnits en stor tillströmning av studerande till *kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå*.

Tabell 9.11. Antal vuxna som studerade på grundläggande nivå och gymnasial nivå med kommun eller landsting som huvudman en viss mätvecka åren 1993-1997.

Mätvecka	Grundläggande	Gymnasial
v. 41 1993	38 000	92 800
v. 41 1994	36 800	100 500
v. 41 1995	35 900	115 400
v. 42 1996	36 600	132 600
v. 42 1997	36 000	185 100

Källor: Skolverket, 1994, *Skolan. Jämförelsetal för skolhuvudmän. Organisation-Resurser-Resultat*, Nr 46.

Skolverket, 1995, *Skolan. Jämförelsetal för skolhuvudmän. Organisation-Resurser-Resultat*, Nr 76.

Skolverket, 1996, *Skolan. Jämförelsetal för skolhuvudmän. Organisation-Resurser-Resultat*, Nr 97.

Skolverket, 1997, *Skolan. Jämförelsetal för skolhuvudmän. Organisation-Resurser-Resultat*, Nr 129.

Skolverket, 1997, *Kunskapslyftet hösten 1997. En verksamhetsuppföljning*, Dnr 97:1646.

När man tolkar antalet elever i tabell 9.11 är det viktigt att hålla i minnet att kommunerna fick extra anslag för att arrangera kurser för arbetslösa under åren 1992- vårterminen 1997. Den ordinarie organisationen hos kommunerna hade inte ensam haft plats för det antal studerande som syns i tabellen för åren 1993 till 1996.

Trots att volymen således redan var utökad tidigare år till följd av extra statsbidrag är det tydligt att de studerande på gymnasial nivå blev fler till följd av Kunskapslyftet. Kanske är ökningen större än den ser ut i tabell 9.11. Antalet elever räknades visserligen vid ungefär samma tidpunkter under åren, men det finns anledning att tro att antagningen till studier blivit betydligt mer kontinuerlig i samband med Kunskapslyftet. En del av dem som studerade under hösten 1997 påbörjade sina studier efter mättidpunkten den 15 oktober.

För den *grundläggande utbildningen* inom den kommunala vuxenutbildningen skedde ingen utökning av antalet individer 1997 i jämförelse med tidigare år. Under mätveckan i oktober 1997 befann sig 36 000 individer i studier inom den grundläggande kommunala vuxenutbildningen och under mätveckorna åren 1993 – 1996 varierade antalet mellan 35 900 och 38 000.

När det gäller personkaraktäristika kan man konstatera att de individer som hösten 1997 befann sig i den kommunala vuxenutbildningen inte var markant annorlunda än individerna i studier under åren 1993/94-1995/96. För både gymnasial och grundläggande nivå är åldersstrukturen liknande åldersstrukturen tidigare år, och det är i båda fall svårt att belägga att något avgörande skulle ha hänt med de studerandes utbildningsbakgrund. Andelen utrikes födda är nu något mindre på grundläggande nivå, medan den på gymnasial nivå är oförändrad. På bägge nivåer är andelen kvinnor något högre än den var de tidigare åren. En faktor som troligen förändrats lite mer är att de studerande nu i högre utsträckning än tidigare studerar på heltid.

Det var under hösten 1997 en stor andel av de studerande som varit öppet arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitiska åtgärder någon gång under året. Eftersom det inte finns någon direkt jämförbar statistik för tidigare år är det svårt att säga om Kunskapslyftet bidragit till att rekrytera fler arbetslösa relativt sett. Före Kunskapslyftet fanns det naturligtvis också arbetslösa både inom den reguljära komvuxverksamheten och den utökning av verksamheten som möjliggjordes genom statsbidrag till kurser för arbetslösa 1992-1997. Som krav för de statligt finansierade platserna för arbetslösa ställdes att de studerande måste vara arbetslösa och heltidsstuderande.

För studerande vid *folkhögskolorna* går det inte att bestämma om antalet studerande individer förändrats 1997, eftersom den tillgängliga statistiken endast beskriver antalet kursdeltagare. Antalet kursdeltagare var både inom den särskilda utbildningsinsatsen och den ordinarie verksamheten större än de tre åren dessförinnan, men detta kan till viss del ha att göra med övergången från studieår till kalenderår i statistiken. Studerar man den *utbildningsvolym* som kommit

till stånd mätt i antalet deltagarveckor märks istället en nedgång i jämförelse med tidigare år (se avsnitt 7.3.3).

Liksom de studerande inom den kommunala vuxenutbildningen verkar kursdeltagarna på gymnasial och grundläggande nivå inom folkhögskolorna ha förändrats mycket lite de senaste åren. Genomgången tidigare i detta kapitel visar dock att det skett en viss ökning av andelen kvinnor och funktionshindrade inom *den särskilda utbildningsinsatsen 1997* i jämförelse med tidigare år. Dessutom tenderade kursdeltagarna att vara något yngre 1997.

Om åldersfördelningen förändrats för *alla* kursdeltagare inom folkhögskolorna finns dessvärre ingen möjlighet att undersöka. Däremot är det tydligt att de förändringar som märks när det gäller kvinnor och funktionshindrade inom den särskilda utbildningsinsatsen inte slår igenom i statistiken för alla kursdeltagare.

9.7.1 Antal personer i målgrupperna och tillgängliga utbildningsplatser

Den 1 januari 1997 fanns i landet 286 000 personer i åldern 25-54 år med mindre än 9-årig grundskoleutbildning bakom sig. Samtidigt saknades uppgifter om 57 000 individer, ofta med invandrarbakgrund. Bland dessa var det troligen ett antal som inte hade 9-årig skolgång. Tar man dessutom hänsyn till att många individer som formellt har en viss utbildningsbakgrund i praktiken saknar motsvarande kunskaper, blir antalet som skulle kunna behöva utbildning på grundläggande nivå ännu större. Vid samma tidpunkt, 1 januari 1997, var det 492 000 personer i det aktuella åldersintervallet som visserligen hade slutfört grundskolan, men inte studerat på gymnasial nivå. (SCB, 1997b)

Det fanns således ett stort antal individer i åldern 25-54 år som borde vara betjänta av att antingen studera på grundläggande nivå eller påbörja en utbildning på gymnasial nivå. En del av dessa gjorde också det under året, men de flesta gjorde det inte. Troligt är att många inte funderade på studier eftersom de var i arbete under året.

I tabell 9.12. visas hur många anställda, arbetslösa och personer utanför arbetskraften som saknade avslutad 2-årig eller 3-årig gymnasieutbildning 1996. Även denna statistik gäller för åldersgruppen 25-54 år, som i det närmaste överensstämmer med målgruppen för Särskilt utbildningsbidrag. För att få Särskilt utbildningsbidrag ska den sökande vara mellan 25 och 55 år.

Tabell 9.12. Befolkningen 25-54 år utan avslutad 2- eller 3-årig gymnasieutbildning 1996, 1 000-tal personer.

	Anställda	Arbetslösa	Utanför arbets- kraften	Summa
Kvinnor	241	33	73	347
Män	331	37	48	416
Summa	572	70	121	763
Andel i varje kategori	75%	9%	16%	100%

Källa: SCB, 1998, Registerutdrag om utbildningsnivå och arbetsmarknadsstatus.

Som kan utläsas i tabellen var det 9 procent av individerna utan avslutad 2-årig eller 3-årig gymnasieutbildning som var arbetslösa och 16 procent som befann sig utanför arbetskraften. Majoriteten av individerna, 75 procent, var således i arbete.

Det har förekommit att anställda har haft svårt att få ta del av de statligt finansierade utbildningsplatserna under hösten 1997. I Umeå kommun har nästan inte några anställda tagits in till Kunskapslyftsplatserna, eftersom anställda ska prioriteras lägre vid antagningen än arbetslösa. De anställda har fått vissa erbjudanden om att delta efter att arbetslösa tackat nej i sista stund. Det har dock varit svårt för dessa anställda att komma ifrån sina arbeten med så kort varsel.

För de ordinarie platserna inom den kommunala vuxenutbildningen och folkhögskolorna finns inte regeln att arbetslösa ska prioriteras vid en urvalssituation. Om det föreligger ett stort sökandetryck borde anställda ha större möjligheter att påbörja sin utbildning inom det ordinarie utbildningsutbudet som har andra urvalsregler än Kunskapslyftsplatserna (se början av detta kapitel).

Det finns ingen möjlighet att ge en generell bild av hur vanligt det var att det uppstod konkurrens om de tillgängliga utbildningsplatserna under hösten 1997. Det har dock förekommit att vissa kurser, till exempel data-kurser, varit särskilt populära lokalt och att det därför blivit aktuellt att göra urval bland de sökande till dessa kurser. Det finns också kommuner som har haft ett så stort sökandetryck att man tvingats avvisa vissa personer. Det kan exempelvis ha varit yngre studerande som velat "läsa upp" sina gymnasiebetyg.

Det är i sammanhanget viktigt att notera att den eventuella ökade konkurrensen om utbildningsplatser kan förflytta sig till högre utbildningar. Det är vanligen runt 15-18 procent av dem som registreras som vuxenstuderande på gymnasial nivå vid en viss tidpunkt som efter ett-två år finns registrerade som studerande på högskola eller universitet (Johansson, 1998). Det finns inget som tyder på att de individer som nu attraherats av vuxenutbildning skulle vara särskilt

annorlunda än tidigare studerandekullar. Det är därför rimligt att tro att den aktuella ökningen med drygt 50 000 personer på gymnasial nivå inom kommunerna skulle kunna leda till cirka 10 000 fler högskolestuderande de två närmaste studieåren, om antalet platser inom högskolan ger utrymme för det på samma sätt som tidigare.

10 Organisation och efterfrågeanpassning

Kunskapslyftet har på bara ett år förändrat strukturerna i kommunerna när det gäller vuxenutbildning. I det följande beskrivs hur projektet Kunskapslyftet placerats in organisatoriskt i kommunerna och hur man arbetat med frågor som rekrytering, inflytande från arbetsmarknaden och anpassning till de studerandes önskemål och behov.

10.1 Kunskapslyftets organisatoriska placering i kommunen

Regeringen har redan sommaren 1996 engagerat kommunstyrelserna i projektet Kunskapslyftet. Informationen om den särskilda vuxenutbildningssatsningen har tillställts kommunstyrelsens ordförande. Anmälan om deltagande skulle också vara underskriven av samme ordförande. Det har då fallit sig naturligt i många kommuner att inrätta en projektgrupp direkt under kommunstyrelsen med uppgift att förbereda denna anmälan. I ett antal kommuner har denna projektgrupp sedan också fått ta ansvaret för genomförandet av Kunskapslyftet.

Denna medvetna strategi från regeringens sida – liksom krav på en planering av Kunskapslyftet i samarbete med arbetsförmedling och arbetsmarknadens parter – har förmodligen bidragit till att höja vuxenutbildningens status i kommunerna och skapa en förändrad syn på de möjligheter den innebär. Detta har bland annat visat sig i att man i många kommuner nu ser vuxenutbildning som ett användbart utvecklingsinstrument för kommunen som helhet.

10.1.1 Kommunstyrelse eller nämnder

Från början har alltså Kunskapslyftet ofta blivit ett särskilt projekt som legat vid sidan om den kommunala vuxenutbildningens normala organisation. 26 procent av kommunerna har senhösten 1997 fortfarande Kunskapslyftet i en särskild projektorganisation (Skolverket, 1997f).

Oavsett organisationsform har 34 procent av landets 288 kommuner lagt det politiska ansvaret för Kunskapslyftet direkt under kom-

munstyrelsen. Det tycks inte finnas något samband mellan ansvarsplacering och storleken på kommunerna. Detta har skett i exempelvis Umeå kommun, som motiverat det med att de ville ha en självständig Kunskapslyftsorganisation. Organisationsformen i Umeå ska emellertid utredas. Projektorganisationen kommer troligen att delas upp i en beställar- och en utförardel. I Halmstad har projektet Kunskapslyftet också lagts direkt under kommunstyrelsen för att stimulera till snabbare förnyelse och till närmare arbetsmarknadsanknytning. Vissa farhågor har dock funnits i kommunen mot denna modell, exempelvis att projektet fjärmats från komvuxenhet och gymnasieskolor.

Att ha projektorganisationen för Kunskapslyftet under kommunstyrelsen har både fördelar och nackdelar. Bland fördelarna märks å ena sidan att det kan vara enklare att få gehör för sina idéer och få saker att hända om man har direktkontakt med kommunens högsta beslutsfattare. Dessutom kan det vara lättare att vara kreativ och införa förändringar, om man inte är för nära gamla hjulspår. Ibland är det en fördel att inte vara alltför insatt i vad som "inte går att göra". Det kan å andra sidan vara en nackdel att inte kunna utnyttja den kompetens när det gäller utbildningsfrågor som finns hos de personer, som är vana att arbeta med vuxenutbildning. Bristande kunskaper om regelverk, rutiner kring statistikrapportering och annat kan leda till mycket extraarbete. Ännu allvarligare är att det finns en viss risk att Kunskapslyftet blir en främmande fågel i kommunens vuxenutbildning och att det positiva som kännetecknar satsningen inte får fäste i den reguljära kommunala vuxenutbildningen. Om så skulle vara fallet, så har ett av de huvudsakliga syftena med den särskilda vuxenutbildningssatsningen gått förlorad, nämligen att denna satsning skulle vara ett led i reformeringen av svensk vuxenutbildning.

Flertalet kommuner (66%) har lagt projektet Kunskapslyftet under en kommunal nämnds ansvar. Det är då ganska vanligt att man placerat projektledningen för Kunskapslyftet under den nämnd i kommunen som vanligen handhar vuxenutbildningsfrågor, Barn- och utbildningssnämnden (motsvarande). Som exempel kan nämnas att projektkansliet för Kunskapslyftet i Nässjö kommun ligger under ett nyinrättat vuxenutbildningsråd som i sin tur verkar direkt under Barn- och Utbildningsnämnden. I Malmö är Utbildningsnämnden ansvarig för genomförandet av Kunskapslyftet och under Utbildningsnämnden arbetar en projektledning som har tillgång till vissa funktioner hos nämnden.

I stället för att lägga Kunskapslyftet direkt under kommunstyrelsen eller under Barn- och utbildningsnämnden (motsvarande) har

man i andra kommuner valt att organisatoriskt placera Kunskapslyftet i en nämnd som också ansvarar för exempelvis frågor som rör arbetsmarknaden. I Eskilstuna är det arbetsmarknadsnämnden som ansvarar för genomförandet av Kunskapslyftet och det är under den nämnden som projektledningen verkar. I Stockholm har projektet lagts under Arbetsmarknads- och utbildningsnämnden, vilken också är ansvarig för kommunal vuxenutbildning i kommunen.

Hur Kunskapslyftet ska placeras i den i den kommunala organisationen är givetvis en kommunal angelägenhet. Den kan placeras direkt under kommunstyrelsen, inom eller utom ansvarig nämnd eller på något annat ändamålsenligt sätt beroende på hur kommunen överhuvudtaget organiserat sin verksamhet och vilka lokala syften man har med detta projekt. På många håll förekommer nu omorganisationer och förändringar. Viktigt är dock att samarbetet mellan den reguljära vuxenutbildningen och Kunskapslyftet underlättas.

Kunskapslyftet har föranlett ett omfattande samarbete mellan utbildningsansvariga och arbetsmarknadsansvariga inom kommunerna. I de allra flesta kommunerna finns nu någon samarbetsform mellan företrädare för vuxenutbildning respektive för kommunala arbetsmarknadsfrågor, oavsett under vilken nämnd som projektledningen ligger. Ofta möts man i arbetsgrupper eller referensgrupper av olika slag där frågor som rör Kunskapslyftet behandlas. Även detta samarbete är givetvis viktigt att vidareutveckla.

10.1.2 Projektledare och komvuxrektor

Det finns många olika varianter när det gäller vem man valt som projektledare för Kunskapslyftet: Från att man utsett komvuxrektorn till projektledare till att man valt någon som inte alls har någon tidigare koppling till kommunal vuxenutbildning.

När den person som är utsedd att vara projektledare för Kunskapslyftet också är rektor för en komvuxenhet på orten är ofta Kunskapslyftet och den ordinarie kommunala vuxenutbildningen mycket nära sammankopplade – med de fördelar och nackdelar som det innebär. Konstruktionen kan vara praktisk, bland annat eftersom en kommunal rektor under alla förhållanden måste vara ansvarig för betygssättning även för utbildning som köpts upp av externa anordnare. Att lägga projektorganisationen för Kunskapslyftet för nära skolledaren vid en komvuxenhet kan emellertid också leda till att det inte blir så mycket upphandling av utbildning. Det är enklare att lägga verksamheten inom den egna organisationen. I många kommuner har detta problem lösts genom beslut i kommunstyrelse eller ansvarig nämnd om hur stor andel av verksamheten som ska finnas inom komvuxor-

ganisationen och om hur stor del som ska upphandlas.

Då upphandling görs av en komvuxrektor – tillika projektledare – är det förståeligt om andra utbildningsanordnare undrar om det sker på ett formellt korrekt sätt enligt gällande lagstiftning, i första hand lagen om offentlig upphandling. Under alla förhållanden finns då risk för att ett slags beroendeförhållande uppstår: Den som antar anbudet har tillsynsansvar/förtroghetsansvar och utfärdar betyg för de externa anordnarnas deltagare.

I andra kommuner har man valt att helt skilja ansvaret för projektet Kunskapslyftet och från ansvaret för komvuxenheten. I exempelvis Helsingborg sköter en särskild projektorganisation Kunskapslyftet och därmed också upphandling av utbildningsplatser.

I Jokkmokks kommun har man låtit den person som arbetat som projektledare för Kunskapslyftet under 1997 – med en från komvuxenheten helt fristående utbildningsorganisation – från och med 1998 också bli komvuxrektor på deltid. Detta innebär att den redan igångsatta förnyelseprocessen på ett smidigt sätt kan föras över till den samordnade gymnasieskolan/komvuxenheten.

Oavsett vilken organisationsform som väljs är det viktigt med ett gott samarbete med rektor för kommunens komvuxenhet, men det innebär inte att projektledaren och rektorn måste vara samma person.

10.2 Samarbete med arbetsförmedling och arbetsmarknadsföreträdare

Regeringen och Delegationen för kunskapslyftet har tidigt i satsningen pekat ut arbetsförmedlingsnämnderna som ett lämpligt forum, i vilket Kunskapslyftsfrågor skulle kunna diskuteras i en vidare krets i kommunerna. Det finns förvisso kommuner där arbetsförmedlingsnämnden har gripit sig an Kunskapslyftet och styr satsningen, men i de flesta kommuner torde enligt kommitténs bedömning nämnden hittills inte ha varit särskilt aktiv inom projektet. Det vill synas som om kommunerna oftare har valt att samarbeta med arbetsförmedlingen i andra konstellationer. I Malmö – där projektledningen har lagts under Utbildningsnämnden – rapporterar projektledningen dock inte bara till utbildningsnämnden, utan också till arbetsförmedlingsnämnden. Detta har lett till ett fungerande samspel mellan dessa tre parter.

Kunskapslyftsorganisationerna har – som Kunskapslyftskommittén erfarit – påbörjat ett givande samarbete med arbetsförmedlingen. Tillsammans har projektledning och företrädare för arbetsförmed-

lingen kunnat diagnosticera utbildningsbehovet bland de arbetslösa i förhållande till vad den lokala arbetsmarknaden efterfrågar. Man har också samverkat väl, när det gäller att informera om Kunskapslyftet, till exempel genom att ha gemensamma informationsträffar om Kunskapslyftet, till vilka arbetslösa via arbetsförmedlingens försorg kallats. Utvecklingen går också mot att arbetsförmedlare och kommunens studievägledare sitter i samma eller intilliggande lokaler, vilket underlättar för de arbetslösa att få fyllig studievägledning. Så är exempelvis fallet i Ljusdal, Eskilstuna och Söderhamn där arbetsförmedlare och studievägledare sitter sida vid sida i Infoteket. I Nässjö sitter de i lokaler bredvid varandra. I Umeå finns ett Infotek, som är ett samarbetsprojekt mellan arbetsförmedlingen, kommunen, CSN och Umeå universitet och där finns studievägledare som informerar om Kunskapslyftet.

Det finns kommuner – men de är inte vanligt förekommande – där samarbetet med arbetsförmedlingen gått trögare. Ibland har arbetsförmedlingen inte ansett sig ha tid, resurser eller befogenheter att engagera sig i Kunskapslyftet i den utsträckning som projektledningen skulle önska. Det har till exempel handlat om att arbetsförmedlingen inte velat bistå med uppgifter om de arbetslösa i kommunen och inte heller visat något intresse av att försöka samverka kring klienternas handlingsplaner och studieplaner. Även de studerande har ibland klagat på att arbetsförmedlarna inte vet särskilt mycket om Kunskapslyftet.

Samarbetet mellan kommunerna och arbetsförmedlingen tycks dock i huvudsak fungera bra. Ett fortsatt utvecklingsområde i detta samarbete är de individuella studieplanerna och deras koppling till handlingsplanerna. Till detta återkommer kommittén i senare avsnitt.

10.2.1 Samarbetet med arbetsmarknadens företrädare

Inom Kunskapslyftet är det vanligt att lokala arbetsgivare på initiativ från projektledningen för Kunskapslyftet har varit med och påverkat kommunens vuxenutbildning på respektive ort. I de många arbetsgrupper som bildats runt projektorganisationerna finns ofta någon eller några arbetsgivarföreträdare. Som exempel kan nämnas att det i Nässjö finns en arbetsgivare från det privata näringslivet och en från offentlig sektor i det så kallade Vuxenutbildningsrådet som ansvarar för Kunskapslyftet. I Ljusdals kommun finns det en representant för det lokala näringslivet i ledningsgruppen för Kunskapslyftet och liknande samarbetsformer finns på andra håll. I Umeå har man vid sidan av ledningsgruppen skapat en referensgrupp, Kunskapsrå-

det, som består av representanter från fackförbund, arbetsgivare och arbetsförmedling. Projektledningen har där ett nära samarbete med både ledningsgruppen och Kunskapsrådet.

I andra kommuner har det gått trögt att få representanter för arbetsgivarna intresserade av Kunskapslyftet och aktiva i planeringsarbetet. Det kan bero på att företagare i små och medelstora företag upplever att de inte har tid att sätta sig in i frågor som rör projektet och delta i möten. Det kan också bero på att företagare ibland är ointresserade av Kunskapslyftet, eftersom den kompetens de efterfrågar ligger på högre utbildningsnivåer. När man efterfrågar civilingenjörer kanske inte planering för vuxnas utbildning på gymnasienivå känns särskilt intressant. Man måste också ha förståelse för att företag lever en ganska osäker tillvaro och därför har en kort planeringshorisont. Många företagare vet inte vilken sorts kompetens de kommer att behöva om ett år eller ens på kortare sikt och har därför inte något intresse av att påverka inriktningen på vuxenutbildningen.

En av anledningarna till att de lokala projektorganisationerna försöker skapa en dialog med representanter för arbetsgivare är att Kunskapslyftet bland annat ska anpassas till den lokala efterfrågan på kunskaper och kompetenser. Detta är viktigt, eftersom det är meningen att Kunskapslyftet ska bidra till att arbetslösheten sänks. Avsikten med satsningen är ju att ge de arbetslösa möjlighet att utbilda sig för att i förlängningen få ett arbete eller gå vidare till högre studier.

Även om att man eftersträvar inflytande från arbetsmarknaden, så måste man dock vara vaksam över att vuxenutbildningen inte blir alltför styrd av arbetsgivarnas önskemål. Det finns två skäl till detta. Det första är att det kan finnas viss risk för att Kunskapslyftet under sådana förhållanden kan komma att ersätta personalutbildning som arbetsgivarna annars skulle betala. Det andra är att Kunskapslyftets utbildningar *i första hand* ska vara anpassade efter vad *de studerande* efterfrågar, även om det är rimligt att tro att många av dem önskar att studierna ska ge dem större möjligheter att få ett arbete i närområdet. Kunskaper har dock alltid ett värde i sig och studier leder – i alla fall när de kan fullföljas – ofta till ökat självförtroende och personlig utveckling. Detta gäller oavsett om studierna resulterar i ett arbete på hemorten, ett arbete någon annanstans, vidare studier eller i värsta fall ingetdera.

10.2.2 Relativt få av de anställda som har UBS kommer från näringslivet

Som framgår av kapitel 9 kommer den övervägande delen av anställda som deltar i Kunskapslyftet från offentlig sektor. Kommittén har erfarenhet att flertalet av dessa kommer från kommuner och landsting, företrädesvis från vård och omsorg.

När det gäller att uppmuntra anställda att ta del av Kunskapslyftet har de privata företagen generellt sett inte varit särskilt aktiva. Det kan delvis bero på att de inte har tillräckliga kunskaper om vad Kunskapslyftet är och vilka regler som gäller. Kommunerna har kanske inte heller prioriterat denna informationsinsats, eftersom gällande föreskrifter har maximerat antalet arbetstagare med Särskilt utbildningsbidrag i Kunskapslyftet till tidigare högst tio – nu femton – procent. Det är rimligt att tro att kommunerna velat vara litet försiktiga med att locka anställda att söka detta bidrag för att inte många sökande skulle bli utan.

En annan förklaring till att få av de anställda studerande kommer från det privata näringslivet kan vara att många mindre företagare – liksom många arbetstagare – inte riktigt ser värdet av utbildning på gymnasial nivå för de anställda. Det kan också bero på att företagen tycker att det är besvärligt att bli av med en anställd som kan sitt arbete och att tvingas lära upp någon utifrån som ersättare. Särskilt tydligt kan detta bli i den rådande konjunkturuppgången.

Det är möjligt att fler privata arbetsgivare får upp ögonen för Kunskapslyftet ju längre satsningen pågår och ju mer känd den blir. Ett bra exempel på ett företag som ser Kunskapslyftet som en del i sitt kompetensutvecklingsprogram är AssiDomän Kraftliner i Piteå, där 80 procent av de anställda har högst tvåårig gymnasial utbildning. Från och med i år ger företaget de anställda möjlighet att studera i Kunskapslyftet med betalning motsvarande deras grundlön. Staten står för 80 procent av grundlönen via UBS och resterande 20 procent står företaget för, under förutsättning att den anställda läser ämnen som är relevanta för arbetet. Det är i första hand matematik, fysik, kemi, svenska och engelska som företaget anser sig ha nytta av, men man tillåter också att den anställda läser data. Om den anställde vill läsa andra ämnen, så är det också tillåtet, men då utgår inte det extra bidraget från företaget (Stibbel-Becker, 1998).

AssiDomän Kraftliner ser Kunskapslyftet som en möjlighet att inte bara höja kompetensen för anställda som studerar, utan också för dem som väljer att inte göra det. När luckor uppstår får företaget goda möjlighet att genomföra en utvecklande jobbrottation, eftersom ersättare som tas in utifrån inte behöver ha samma arbetsuppgifter som den som studerar.

10.2.3 Reguljär utbildning och arbetsmarknadsutbildning

En av målsättningarna med Kunskapslyftet är att öka andelen yrkeskurser. Det har kommunerna redan under hösten 1997 lyckats med. Detta faktum ger anledning att inför framtiden fundera över relationen mellan reguljär utbildning och arbetsmarknadsutbildning.

Det finns exempel på att Kunskapslyftet och arbetsmarknadsutbildningen köper snarlika yrkeskurser från samma anordnare i en kommun, med den skillnaden att Kunskapslyftskurserna åsätts ett lägre pris. Det förekommer samtidigt att man inom arbetsmarknadsutbildningen tillhandahåller kurser i allmänna ämnen på gymnasial nivå, vilka upphandlats från gymnasieskola eller kommunal vuxenutbildningen (Ljusdal). Det finns – vid en ytlig betraktelse – således en viss risk att Kunskapslyftet och arbetsmarknadsutbildningen blir två parallella organisationer som utbildar inom samma områden.

Att Kunskapslyftet och arbetsmarknadsutbildningen tangerar varandra behöver inte vara en nackdel. Om det finns två olika sätt att få läsa exempelvis en datakurs utan att behöva ta studielån, möjliggörs en kompetenshöjning för fler. Alla arbetslösa har inte möjlighet att få UBS och anställda har vanligen inte möjlighet att delta i arbetsmarknadsutbildning.

Det är alltså inte enbart en fråga om utbud utan även om målgrupper. I arbetsmarknadsutbildning kan – bortsett från så kallade flaskhalsutbildningar – endast den delta som är eller riskerar att bli arbetslös och då arbetsförmedlingen bedömt att utbildning krävs för att den arbetslöse ska kunna bli anställningsbar. Att i reguljär utbildning få studera allmänna ämnen inom arbetsmarknadsutbildningens ram är numera endast tillåtet för arbetshandikappade och invandrare.

Det är som Kunskapskommittén ser det ändock viktigt att kommun och arbetsförmedling lokalt strävar efter att samråda kring vuxenutbildning och arbetsmarknadsutbildning. En gynnsam utveckling skulle vara att vuxenutbildningen och arbetsmarknadsutbildningen kompletterar varandra genom att tillsammans bredda utbudet av olika kurser och genom att – med bibehållna profiler – samverka i arbetet att nå olika kortutbildade målgrupper. I Malmö har referenspersoner från arbetsförmedlingen knutits till projektledningen vid val av anbud och balansering av kursutbud. Därigenom har gränsdragningen mellan kommunens utbildningar och arbetsmarknadsutbildningen säkerställts och projektledningens kompetens utökats.

Arbetsmarknadsutbildningarna ska huvudsakligen vara inriktade på att skapa ett arbetskraftsutbud som kortsiktigt matchar vakanserna och motverkar kommande flaskhalsar. När Kunskapslyftet/vuxen-

enutbildningen blivit mer flexibelt och kan erbjuda näst intill successiv antagning och kontinuerlig verksamhet kan den ansvara för utbudet av allmänna kunskaper och yrkeskunskaper på grundläggande och gymnasial nivå. Arbetsmarknadsutbildningen kan då erbjuda den spetsutbildning en individ behöver komplettera sin utbildning och erfarenhet med för att få ett arbete.

10.3 Behovsanalyser och efterfrågestyrning

En av intentionerna bakom Kunskapslyftet är som redan tidigare nämnts att utbudet inom vuxenutbildningen ska bli flexibelt och att individernas önskemål ska bli styrande. För att kunna konstruera en kurssammansättning som passar individernas efterfrågan gäller det att på något sätt ta reda på vad individerna behöver och vill ha. Det förekommer att kommunerna inför Kunskapslyftet har gjort en mycket grundlig genomgång av utbildningsnivån hos både de arbetslösa och de anställda i kommunen. På så sätt har man bildat sig en uppfattning om vad det är som kommuninvånarna behöver i utbildningsväg.

När det sedan gäller att ta reda på vad individerna faktiskt vill läsa – detta är inte samma sak som att ta reda på vad de saknar – har man i kommunerna använt sig av olika metoder och haft högst varierande ambitionsnivå. En del kommuner har inför höstterminen 1997 inte prioriterat denna fråga, eftersom antalet sökande till utbildningarna ändå varit stort. Andra kommuner har lagt ner stor möda på detta kartläggningsarbete.

Ett särskilt gott exempel på tillämpad efterfrågestyrning utgör Valdemarsviks kommun. Där kontaktade man alla kommunens arbetslösa invånare under våren 1997 för att informera om Kunskapslyftet. Samtidigt frågade man om de var intresserade av att studera och i så fall vad och hur de ville läsa. Alla som visade intresse fick sedan träffa en studievägledare för ett längre planeringssamtal. Först när man på detta vis informerat sig om vad kommuninvånarna ville ha planerade man kursutbudet.

I Ljusdals kommun har man tillämpat en annan variant av efterfrågestyrning. Där lät man de intresserade söka precis vilka kurser de ville och försökte sedan uppfylla dessa önskemål. Vanligen hade de blivande kursdeltagarna inte så udda önskemål, eftersom människor vanligen söker det som de tror är möjligt att få. Dessa goda intentioner skapade dock ett visst kaos och inte alltid så nöjda studerande. Detta exempel visar vilka problem som kan uppstå i ett direkt efter-

frågestyrt system. På varje ort måste man därför göra en avvägning mellan ett praktiskt hanterbart kurssystem och individernas möjlighet att välja fritt. I den mån de studerande ska välja utan att man anger vilka kurser kommunen kommer att ge är det viktigt att också tillhandahålla professionell studievägledning. Det kan vara svårt för den enskilde att ha fantasi nog att se alla yrkesmöjligheter som finns och därmed är också det svårt att välja rätt kurser. Det kan också vara svårt att själv överblicka vilken framtid olika yrkeskategorier har i den egna närmiljön.

Det minsta man kan göra när det gäller efterfrågestyrning av utbildningsutbudet är att utifrån givna utbildningsalternativ försöka skapa många utbildningsplatser på sådana utbildningar som har högt sökandetryck. Ambitionen att göra det finns på många håll. I Västerås har de kurser som inte efterfrågats inte kommit igång, naturligt nog, men vad som är viktigare är att de kurser som många vill gå har startats flera gånger. Många kommuner har märkt att efterfrågan på särskilt datautbildningar överstigit utbudet. I exempelvis Malmö fick man 850 sökande till 72 platser på datakurserna hos TBV för höstterminen 1997. Detta ledde till att man snabbt ordnade fler utbildningsplatser redan under samma termin.

Kunskapslyftet har startat en mycket positiv process, där kommunerna i stor utsträckning försöker lyssna till kommuninvånarna när det gäller vuxenutbildningens utbud. Det finns en uppsjö av exempel på stor kreativitet när det gäller att uppfylla speciella önskemål, särskilt hos de mindre kommunerna som ofta tvingas att hitta sina egna lösningar. I de större kommunerna, där det finns ett större underlag, är det lättare att tillgodose olika önskemål. Det gäller dock för dessa kommuner att inte luta sig tillbaka och tro att alla önskemål ryms inom det som erbjuds. Även i kommuner som har möjlighet att arrangera många kurser behöver man lyssna till önskemålen.

10.3.1 Distanstudier ger fler alternativ och studieorter

Många kommuner har under hösten 1997 ordnat fler utbildningsalternativ genom att samarbeta med SSV och på olika sätt erbjuda distansstudier. Detta ger inte bara möjlighet att tillhandahålla fler kurser, utan kan också vara ett sätt att låta kommuninvånarna studera i sin hemmiljö, när det är långt till den aktuella utbildningsanordningen.

SSV i Norrköping har våren 1997 avtal med 40-50 kommuner, vilka köper utbildningar till sina studerande. Innan Kunskapslyftet startade fanns inte alls någon sådan verksamhet. En variant av detta

är att kommunen köper en kurs för en eller flera studerande som sedan sköter sina studier hemifrån på det sätt som studerande vid SSVN traditionellt gör. En annan variant utvecklar ett särskilt samarbete mellan SSVN och kommunerna. Den innebär att SSVN på vanligt sätt erbjuder distansstudier och att kommunen därutöver tillhandahåller handledning vid exempelvis en lokal studieverkstad. Denna variant ger samhörighet mellan studerande på orten – de har en ”skola” att gå till. SSVN har som flest 200 studerande på en och samma ort – Strängnäs – där de studerande har tillgång till ett lokalt lärcentrum.

SSV i Härnösand upplever också att kommunerna söker samarbete i högre utsträckning än tidigare. Hittills har skolan tecknat kontrakt med ett 15-tal kommuner, men många fler har visat intresse och antalet samarbetspartners kommer förmodligen snabbt att öka. SSVH upplever dessutom att kommunerna har för avsikt att ytterligare utveckla distansundervisning på egen hand. Skolan har på senare tid utbildat ett 80-tal kommunalt anställda lärare i hur man ska anordna distanskurser.

Statens skolor för vuxna är långt ifrån inblandade i all distansutbildning som sker på kommunernas initiativ. Vissa kommuner har egna distansutbildningar och en del driver projekt som finansieras via Distansutbildningskommittén, DUKOM. I exempelvis Ljusdals kommun finns ett DUKOM-projekt som heter Distansutbildning i glesbygd. Projektet startade innan Kunskapslyftet och det involverar tre byar i kommunen. Cirka en femtedel av den kommunala vuxenutbildningen sker nu på distans.

En variant av distansstudier som blir allt vanligare är distansstudier med hjälp av videokonferenser. Inom Gävleborgs-, Västernorrlands och Jämtlands län har man sedan några år nåt för videokonferenser som involverar små orter. Den lokala utbildningsanordnaren kan där bedriva undervisning med sändningar från centralorten i egen regi.

10.3.2 Arbetsplatsförlagd utbildning och studier i annan kommun breddar utbudet

Förutom olika former av distansutbildning kan arbetsplatsförlagd utbildning, APU, vara ett bra alternativ när det inte finns tillräckligt underlag för en traditionell skolförlagd kurs. Det finns också kommuner som har lyckats att tillgodose ganska udda önskemål genom att använda sig av APU. Som exempel kan nämnas Östersunds kommun där man har haft en person som ville utbilda sig till hästränare. Detta har Kunskapslyftets projektledare lyckats ordna genom att in-

rätta en APU-plats hos en hästränare. Personen studerar några kurser ur naturbruksprogrammet hos tränaren och några andra kurser på en komvuxenhet. Andra goda exempel uppvisar Hylte, där man har lyckats ordna en APU-plats till en person som vill bli fotograf, och Filipstad där man bland annat har en APU-plats som florist.

Arbetsplatsförlagd och lärlingsliknande utbildning upptog bara en procent av den gymnasiala vuxenutbildningen under hösten 1997 och här finns således stor potential för utveckling (Skolverket, 1997a). Det kan dock i vissa kommuner vara svårt att engagera företag att ta emot studerande. Andra kommuner kan uppvisa ett mycket bra samarbete med det lokala näringslivet och en högre andel arbetsplatsförlagd utbildning än genomsnittet. I exempelvis Nässjö kommun har man varit framgångsrik, när det gäller att ta hjälp av näringslivet i något större skala. Genom att man där har lärare med utvecklat kontaktnät gentemot näringslivet har man lyckats ordna många delvis arbetsplatsförlagda utbildningar. Deltagare vid Träcentrum får utbildning på företag i exempelvis grafisk tryckning och deltagare inom hotell- och restaurangutbildningen får arbetsplatsförlagd utbildning med teori och praktik helt integrerad.

Kommunerna kan också möjliggöra ett breddat kursutbud genom att vara positiv till att invånare i den egna kommunen studerar i någon annan kommun. Möjligheten att köpa kursplatser av andra kommuner (med interkommunal ersättning) har visserligen funnits före Kunskapslyftet, men det har i praktiken fungerat dåligt under 1990-talet. Denna möjlighet har i Kunskapslyftet dock åter blivit ett realistiskt alternativ – eftersom staten nu bidrar med särskilda medel. Detta är ett av flera skäl till att yrkesinriktad utbildning har ökat under Kunskapslyftets första år. I exempelvis Västerås kommun säljer man kursplatser vidare till det pris man själv upphandlat dem för och liknande konstruktioner finns på andra håll.

En annan orsak till att kommunerna allt oftare medger studerande att få läsa i en annan kommun är att Kunskapslyftet har initierat eller intensifierat olika typer av samarbete mellan grupper av kommuner. I olika kommungrupper har kommunerna formellt separata Kunskapslyftsprojekt, men utvecklar ändå ett ibland ganska nära samarbete sinsemellan kring Kunskapslyftsfrågor. Där man knutit kontakt och utbyter erfarenheter är problemen med interkommunal ersättning inte lika stora. Som exempel på detta kan nämnas att det finns ett mycket välutvecklat samarbete mellan kommuner i Dalsland. Där försöker kommunerna undvika att konkurrera när det gäller kursutbud och i stället komplettera varandra. Det gemensamma kursutbud som finns i regionen står till förfogande för alla kommunernas invå-

nare och utbytet underlättas av att projektledarna känner varandra och varandras utbud. Ett annat exempel är samarbetet mellan höglandskommunerna Eksjö, Nässjö, Sävsjö, Vetlanda, Tranås och Aneby. Dessa kommuner samarbetar i många frågor, inte minst när det gäller att möjliggöra studier för de egna kommuninnevånarna i någon av de andra kommunerna. Ett annat exempel på mer långtgående samarbete uppvisar Fagersta, Norberg och Skinnskatteberg, där man gått samman i ett kommunalförbund.

I Västerbottens län har Bjurholm, Nordmaling, Robertsfors, Skellefteå, Umeå, Vindeln och Vännäs kommun inlett ett samarbete kring Kunskapslyftssatsningen och i Hälsingland finns ett annat nätverk. Där arbetar man nu med att göra varandras kurskataloger tillgängliga i alla kommunerna i nätverket för att underlätta för kommuninvånarna att ta del av ett större utbud.

Ett annat exempel utgör samtliga 33 skånekommuner, vilka tillsammans har bildat ett nätverk med träffar cirka varannan månad. I nätverket utvecklas informella kontakter och informationsutbyte om kursutbudet i kommunerna. En strävan är där att också harmonisera nivåerna på de interkommunala ersättningarna.

I Jämtlands län har länsarbetsnämnden initierat ett projekt – Gränslös samverkan – som söker finna nya vägar för samarbete mellan arbetsmarknadspolitiska och utbildningspolitiska insatser. Modellen bygger på att samhället optimalt utnyttjar redan gjorda investeringar och på att en samordning mellan de olika verksamhetsområdena under arbetsförmedlingsnämnden genomförs. För att både individens och företagets behov ska tillgodoses på bästa sätt sker en kontinuerlig avstämning och samverkan mellan kommuner, arbetsgivare och fackliga organisationer.

Det vill synas som om samarbetet avseende utbyte av studerande (interkommunal ersättning) fungerar bäst när kommunerna är ungefär lika stora. I Göteborgs- och Stockholmsområdet upplever förortskommunerna att de hamnar i underläge. I Stockholms kommun lägger man också på en avgift på några procent för att täcka administrationskostnaderna. Denna extra kostnad upplevs betungande för kranskommunerna som kan ha många studerande, vilka vill läsa en kurs som kan erbjudas i den stora kommunen men inte i den lilla.

10.4 Att utnyttja olika anordnare

Tidigare har det nästan uteslutande varit den egna kommunen som varit utbildningsanordnare för den kommunala vuxenutbildningen. I

samband med Kunskapslyftet har dock kommunerna uppmanats att också ge utrymme för andra utbildningsanordnare genom att använda marknadsmässig upphandling av utbildning. Upphandlingsförfarandet har ibland gjort att skolledare, lärare och andra på komvuxenheter känt sig ifrågasatta. Detta har på vissa håll givit upphov till spänningar mellan projektorganisationerna för Kunskapslyftet och komvuxenheterna.

Att släppa in fler utbildningsanordnare har mer eller mindre varit en nödvändighet för att kunna hantera den utbildningsvolym som Kunskapslyftet omfattar. Det är ur kvalitativ synvinkel också positivt med fler utbildningsanordnare. Fler anordnare ger större mångfald när det gäller exempelvis kursers inriktning och uppläggning och de studerande får därmed större möjlighet att välja ett utbildningsalternativ som passar deras tycke och smak. Det ger samtidigt tillfälle för olika utbildningsanordnare att lära av varandra.

Det kan också finnas en utvecklingspotential i att konkurrensutsätta annars skyddad verksamhet. En upphandling leder till att den som bäst kan konkurrera med bra utbildning till låga priser premieras, och ett sådant förfarande borde på sikt leda till generellt sett bättre utbildning om man har möjlighet att betala rimliga priser. De komvuxenheter som är framåt och bra har troligen inga problem med att konkurrera och de som inte är så attraktiva får anledning att förbättra sin verksamhet.

Kommunerna har valt olika strategier när det gäller upphandling. Den ena ytterligheten – att under hösten 1997 inte göra någon upphandling alls inom Kunskapslyftet – har valts av endast ett fåtal kommuner. Den andra ytterligheten – att konkurrensutsätta både Kunskapslyftet och basorganisationen – har inte heller tillämpats av särskilt många kommuner. Åtminstone en kommun – Nacka kommun – utgör exempel på denna ytterlighet. Något vanligare har varit att kommunerna köpt utbildning genom ett anbudsförfarande för hela det tilldelade statsbidraget men inte för basorganisationen. Så skedde exempelvis i Söderhamn (Åhlin, 1998). Där slöt man under sommaren 1997 avropsavtal med 16 olika utbildningsanordnare, vilka som senare fick påbörja kurser i takt med att de studerande visade intresse och grupper kunde bildas. Kommunens komvuxenhet fick ta emot en del av de studerande. Andra studerande erbjöds utbildning på folkhögskolan i Bollnäs, i vårdgymnasiet samt hos olika studieförbund och privata utbildningsanordnare.

En annan strategi när det gällde upphandling, som många kommuner valde, var att ge en del av statsbidraget direkt till komvuxenheten och att genomföra en upphandling för resterande belopp. Denna

uppläggning har av många kommuner upplevts som praktiskt hanterbar i ett inledningsskede. Västerås kommun är en av de kommuner som gjorde på det sättet. Där lades drygt 50 procent av statsbidraget på komvuxorganisationen den första terminen, men ambitionen är att upphandling ska ske för hela statsbidraget till Kunskapslyftet från och med år 1999.

De kommuner som har tagit in anbud på olika kurser har ofta haft för avsikt att köpa upp åtminstone orienteringskurser. Dessa kurser har därför i hög utsträckning kommit att anordnas av andra än komvuxenheter. Det är ofta studieförbund som har ansvarat för dessa kurser. Under höstterminen 1997 arrangerade studieförbunden inte mindre än 1 100 orienteringskurser för kommunerna.

I tabell 10.1 kan man utläsa hur den gymnasiala kommunala vuxenutbildningen fördelade sig mellan olika anordnare under det första halvåret med Kunskaplyftet.

Tabell 10.1. Olika utbildningsanordnare för den gymnasiala kommunala vuxenutbildningen under hösten 1997. Varje anordnares andel av den totala volymen uttryckt i verksamhetspoäng.

Utbildningsanordnare	Andel av volymen
Egna kommunen, annan kommun eller landsting	87%
Folkhögskola	2%
Studieförbund	3%
övriga anordnare	8%
Alla	100%

Källa: Jarnhammar, 1998, Skolverket.

Eftersom tillförlitligheten i uppgifterna i tabell 10.1 av Skolverket bedömts som relativt låg, så får man se procentsatserna som högst ungefärliga. En del kommuner har uppenbarligen missförstått vilken statistik de förväntades leverera som bakgrund till sammanställningen och andra har avstått från att ange antal poäng i vissa kategorier. Uppgifterna kan – i brist på annat underlag – trots allt ge viss information om vilka volymer det handlar om.

Den egna kommunen, annan kommun eller landsting har således stått för ungefär 87 procent av antalet verksamhetspoäng, medan sammanlagt drygt en tiondel av volymen har köpts upp av folkhögskolor, studieförbund, AmuGruppen och privata utbildningsanordnare. Höstterminen 1997 har varit den första terminen med upphandling av den kommunala vuxenutbildningen i stor skala. Såväl köpare som säljare har varit ovana vid denna form av upphandling/försäljning. Jämfört med tidigare år är detta dock en markant förändring.

Det är i sammanhanget viktigt att notera att tabell 10.1 anger olika

utbildningsanordnarens andelar av verksamhetspoängen för *hela* den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå, dvs både poäng inom Kunskapslyftet och inom basorganisationen. Eftersom utbildningen som genererats med hjälp av statsbidrag konkurrensutsatts i betydligt större utsträckning än utbildningen inom basorganisationen skulle motsvarande sammanställning för endast Kunskapslyftet ha en större andel av volymen hos folkhögskola, studieförbund och övriga anordnare.

När det är den egna kommunen som är utbildningsanordnare innebär det vanligen att det är komvuxenheter eller gymnasieskolor som sköter utbildningen. Så är dock inte fallet överallt. I Jokkmokk är den ordinarie kommunala vuxenutbildningen integrerad med gymnasieskolan och projektet Kunskapslyftet är fullständigt separat från dessa. Kunskapslyftet är där en fristående kommunal utbildningsanordnare och Kunskapslyftet och de som studerade inom Kunskapslyftet håller till i ett eget hus, det så kallade Kunskapens hus.

10.4.1 Erfarenheter av upphandlad utbildning och upphandling

Det vill hittills synas som om erfarenheterna av den utbildning som upphandlats är goda. Vissa undantag har redovisats i massmedia, men den upphandlade utbildningen har generellt sett varit av hög kvalitet och anordnarna seriösa och flexibla. En del arbete har krävts för att lära ut kursmål och kriterier för betygssättning och liknande till de externa anordnarna, men detta är något som inte behöver upprepas varje ny termin om samma anordnare med samma lärare/cirkelledare anlitas igen. Det som istället har upplevts som det stora problemet är själva upphandlingsförfarandet.

Många av dem som i Kunskapslyftets inledningsskede har arbetat med upphandling har saknat beställarkompetens, vilket har gjort upphandlingsförfarandet mycket tidsödande. Behov av tillgång till exempelvis datorer och studievägledning, frågestunder med lärare utanför lektionstid och annat arbete vid sidan av själva undervisningen har inte alltid beställts. Det är dock rimligt att tro att detta arbete går lättare och lättare ju större erfarenhet man får av det.

Ett annat problem rör det rent tekniska förfarandet kring upphandling, vilket i vissa kommuner blivit komplicerat och långdraget. Det är kanske inte alltid nödvändigt att projektledningen själv sitter och arbetar med upphandlingen, om kunskap saknas. Man kan istället använda sig av kommunens normala upphandlingsfunktioner. En lämplig strategi kan vara att de som har beställarkompetens och kun-

skap om vuxenutbildning och Kunskapslyftets målsättningar samarbetar med dem som har kompetens i upphandlingsfrågor.

Det är troligt att kommunerna med tiden inte bara finner smidigare former för såväl beställning som upphandling, utan att de också blir bättre på att undersöka kvaliteten hos utbildningsanordnaren innan de skriver kontrakt. En del dyrköpta erfarenheter gör att kommunerna lär sig att tydligt specificera vad som egentligen ingår i köpet, vilket förmodligen är av ömsesidigt intresse. Även den som sålt utbildning vill ha sådant klarlagt för att i möjligaste mån undvika missförstånd och fördyrande merarbete.

För att skapa flexibilitet med de olika anordnarna har många kommuner använt sig av så kallade avropsavtal. När väl ett avropsavtal ingåtts kan kommunen sedan göra avrop mot detta och starta utbildningar utifrån behov. Det finns dock gränser för den flexibilitet man kan skapa genom att upphandla vuxenutbildning. Både inom folkbildningen, vid komvuxenheter och gymnasieskolor samt hos privata anordnare behöver man rimliga planeringsförutsättningar, inte minst i sin roll som arbetsgivare. Det är svårt att med kort varsel öka eller minska den pedagogiska personalen, när antalet studerande varierar kraftigt. Om kommunen vill ingå avtal som gör det möjligt att snabbt göra stora förändringar i volymen kommer man med största sannolikhet också att få betala för det extra arbete som det orsakar anordnaren.

I vissa kommunerna, exempelvis Halmstad och Malmö, har man upphandlat hela studiepaket. Sådana paket blir med nödvändighet litet fyrkantiga. De sökandes förkunskaper varierar och den fasta studiegången passar därför inte alla. Paketens längd kanske inte heller stämmer med övriga utlagda kurser och deltagarna måste "vänta in" nya kursstarter. Dessa studiepaket är alltså något otympliga, men de har den fördelen att de lagts upp på ett sådant sätt att de uppfyller CSN:s bestämmelser för heltidsstudier och Särskilt utbildningsbidrag.

10.4.2 Folkbildningen i den kommunala vuxenutbildningen

Att folkbildningen inte fått bidra med mer än cirka fem procent av den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå har varit föremål för viss debatt. En del folkhögskolor och studieförbund har känt sig förbigångna av kommunerna. Andra har inte haft ambitioner att vara med och konkurrera till de priser som kommunerna har ansett sig kunna betala. Inom folkbildningen har det också förekommit en ideologisk diskussion om man ska vara med och konkurrera på

vuxenutbildningsmarknaden eller inte. Man ser en risk i att bli för styrd av de kriterier som gäller för Kunskapslyftet. Att man exempelvis måste prioritera arbetslösa och att utbildningen ska leda fram till någon form av behörighetsbevis står till viss del i motsats till folkbildningens tankar om fri och frivillig verksamhet.

När det gäller *folkhögskolorna* verkar ett av huvudproblemen i kontakterna med kommunerna ha handlat om prissättning. Cirka två procent av den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå har genomförts hos folkhögskolorna. Många kommuner upplever folkhögskolekurserna som dyra. Kommunen har visserligen frihet att köpa relativt dyra folkhögskolekurser för vissa studerande, men det leder i slutändan till att de måste arrangera billigare utbildningar för andra deltagare för att få Kunskapslyftsprojekten att hålla sig inom ramen för det statliga anslaget. Detta har kommunerna inte alltid varit beredda att göra.

När folkhögskolorna erbjuder utbildningar till ett pris som kommunerna är villiga att betala, innebär det ofta att folkhögskolorna inte kan genomföra utbildningarna på sedvanligt sätt, exempelvis med små undervisningsgrupper. Inom folkbildningen menar en del att folkhögskolorna inte ska delta om de måste tumma på kvaliteten, medan andra menar att det är viktigt att folkhögskolan görs tillgänglig som utbildningsalternativ för fler även om det innebär att man inte riktigt kan arbeta på det traditionella sättet.

Studieförbunden har arrangerat cirka tre procent av den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå, vilket motsvarar 3 000 – 4 000 årsstudieplatser. Det finns flera anledningar till att studieförbunden inte är representerade i högre utsträckning. I exempelvis Ljusdal lämnade inte något studieförbund anbud på gymnasial utbildning inför hösten 1997, vilket kommunen tror delvis beror på att studieförbunden har blivit förskräckta av alla formaliteter i upphandlingsförfarandet. Inför hösten 1998 förväntas situationen bli annorlunda. Ett annat exempel utgör Jokkmokk, där organisationen hos studieförbunden är alldeles för liten på orten för att dessa ska kunna hantera kommunal vuxenutbildning.

Enligt en av länsbildningsförbundens folkbildningskonsulenter finns det – åtminstone i Norrland – ganska naturliga förklaringar till att studieförbunden inte kommit in i Kunskapslyftet i större utsträckning än vad som skett. I första hand måste studieförbunden se till att åstadkomma den utbildning man har att bedriva för de statsbidrag man får. Gör de inte det finns risk att statsbidragen senare minskar. Först i andra hand kan man ägna sig åt Kunskapslyftet, om man anser att man har personal nog att klara av det. Detta har man inte alltid. I glesbygd kan representanterna för studieförbunden vara mycket få

och utspridda.

Folkbildningsrådet har i mitten av hösten 1997 genomfört en enkät till studieförbund och folkhögskolor om folkbildningens engagemang i inledningsskedet av den kommunala delen av Kunskapslyftet. Enkätsvaren pekar på att folkhögskolorna och studieförbunden erhållit cirka hälften av de uppdrag som man lämnat anbud på.

Ett relativt stort antal *folkhögskolor* har upplevt att kommunen som organisation och regelverket kring upphandlingsförfarandet har prioriterat komvuxenheterna. En hel del av kommentarerna handlar om att kommunerna inte förstår folkhögskolornas särart. Några skolor påpekar emellertid att kommunernas upphandlingsförfarande inte speciellt gynnat komvuxenheterna. En annan synpunkt som kommit fram – om än i liten omfattning – är att samarbetet mellan kommunal vuxenutbildning, kommunen och folkhögskolorna ökat, vilket kan tolkas som en positiv utveckling.

Många *studieförbundsavdelningar* anser att Kunskapslyftsförordningens innehåll, upphandlingsmodellen och den kommunala Kunskapslyftsorganisationen prioriterat komvuxenheterna. Från studieförbundens sida vill man också betona att den bristfälliga kunskapen om studieförbunden varit ett bekymmer. Studieförbunden markerar ofta i sina svar att Kunskapslyftet är en för ”styrd” reform. En del av studieförbundssvaren knyter direkt an till anbuds-förfarandet som har ansetts för omfattande och svårt. Kommunerna ansågs ej kunna tillämpa upphandlingsförfarandet på ett smidigt sätt och det var för kort tid mellan infordran av anbud och avslut.

Många *folkhögskolor* uppger att det har varit svårt att konkurrera prismässigt, eftersom kommunerna utifrån sina beviljade medel försökt få maximal volymeffekt med så många studerande som möjligt för lägsta möjliga pris per deltagarvecka. Det har inneburit att en kurs med färre deltagare, som i de flesta fall folkhögskolorna lagt anbud på, har ansetts betinga ett för högt pris. Avgörande för priset var också lärartätheten.

Studieförbunden pekar i sina svar också på problem kring pris och kvalitet. Förbunden upplever att avdelningarna fått göra avkall på kvaliteten för att kunna konkurrera. I studieförbundssvaren knyter man ofta an till behovet av stöd till individen i studiesituationen.

Många *folkhögskolor* upplevde direkta problem kring CSN:s utformning av regelverket och hanteringen av Särskilt utbildningsbidrag. Ett problem är kravet på att 80 procent av en folkhögskolekurs skall utgöras av kärnämnen, vilket folkhögskolorna anser försvåra olika former av profilering. Ett annat problem är långa handläggningstider, vilket för den enskilde individen försvårar start och skapar irritation. Det senare blir speciellt tydligt vid läsårs-/terminsin-tagning.

10.5 Information och rekrytering

Under Kunskapslyftets första halvår har satsningen kontinuerligt fått uppmärksamhet i pressen i hela landet. Artiklarna i lokalpressen har till övervägande del lyft fram den nya vuxenutbildningen som något positivt och detta har förmodligen haft stor inverkan på studerandestillströmningen. Flera av de deltagare som Kunskapslyftskommittén kommit i kontakt med har berättat att det var just i deras egen lokal-tidning som de först har uppmärksammat utbildningsmöjligheterna och blivit intresserade

Projektorganisationerna för Kunskapslyftet har ibland arbetat intensivt med information och rekrytering via lokalpressen, men de har också arbetat med andra informationsvägar. Bland dessa märks informationsbroschyrer, annonsering och direktutskick med information till hushåll. Dessutom har projektledarna försökt synliggöra vuxenutbildningen på arbetsförmedling och Infotek genom att tillhandahålla informationsmaterial, informera personalen om Kunskapslyftet eller placera ut kommunala studievägledare där. Som tidigare nämnts har arbetsförmedlingen och de kommunala företrädarna ofta samarbetat för att samla arbetslösa till informationsmöten om Kunskapslyftet. Dessutom har anställda på vissa arbetsplatser fått information om sina möjligheter att delta i Kunskapslyftet.

Från centralt håll har Delegationen för kunskapslyftet bistått de lokala projektledarna med underlag för lokal informationsverksamhet och med en informationsvideo om Kunskapslyftet. Informationsvideon är utformad för att visas på Infotek, arbetsförmedlingar eller i samlingslokaler av olika slag och syftet med den är att locka fler studerande till Kunskapslyftet. Delegationen för kunskapslyftet har dessutom producerat ett kortare informationsinslag för Anslagstavlan i Sveriges Television om Kunskapslyftet, vilket sänts vid ett antal tillfällen.

10.5.1 Personliga uppsökare kan användas mer

Information har således funnits tillgänglig, men kommunerna har ibland hållit en låg profil när det gäller den uppsökande verksamheten i syfte att informera om och motivera till studier. Det finns flera goda skäl härför. Det viktigaste skälet torde vara att antalet sökande varit över förväntan. I kommunerna har man haft fullt upp med att vägleda och organisera utbud för dem som redan stått och väntat på en plats. I vissa kommuner uppger man att man därför inte ens har *vågat* söka upp personer ur prioriterade målgrupper, eftersom man varit orolig för att inte ens kunna bereda plats till alla som kommit

självmant. Med begränsade resurser och ibland kort framförhållning inom kommunen har uppsökande verksamhet fått låg prioritet. Troligen blir det annorlunda redan till hösten 1998 och då kan personliga uppsökare bli mer efterfrågade.

Inför Kunskapslyftet fick LO, TCO, SACO, Sveriges fiskares riksförbund (SFR) och Lantmännens riksförbund (LRF) statsbidrag för att utbilda personer som skulle söka upp exempelvis arbetslösa medlemmar i sina respektive organisationer och informera om studiemöjligheterna inom Kunskapslyftet. Företagarnas riksorganisation erbjöds också statsbidrag för att utbilda uppsökare, men avböjde.

Kunskapslyftsprojekten har betalat för uppsökarverksamhet i några kommuner, till exempel Botkyrka, Göteborg och Malmö, men de fackliga uppsökarna har generellt sett blivit anställda i mycket liten omfattning. När man har haft någon som agerat som uppsökare har det ofta varit någon som anställts på andra meriter än den fackliga uppsökarutbildningen. Den som valts kan till exempel vara någon som har en nära koppling till den kommunala vuxenutbildningen. Till viss del kan anledningen till att de fackliga uppsökarna inte anlitas mer vara att de fackliga organisationerna varit relativt sena med att utbilda uppsökare.

De fackliga uppsökarna har ändå bedrivit en hel del informerande och motiverande arbete, trots att de inte blivit anställda av kommunerna. De fackliga uppsökarna med anställning har under tid som frigjorts enligt förtroendemannalagen informerat sina arbetskamrater på arbetstid och fackliga arbetslösa uppsökare har informerat sina arbetslösa kollegor.

Det har också varit vanligt att kommunerna har gjort upp med arbetsförmedlingen om att ge ALU-anställningar till fackliga och andra uppsökare. Detta har gjort verksamheten ganska splittrad, eftersom omsättningen bland dessa uppsökare varit stor. Ofta har de försvunnit till ett reguljärt arbete, när de precis kommit in i sitt uppsökande arbetet.

Det är betydelsefullt att kommunerna fortsätter sitt arbete med att utveckla former för aktiv information och rekrytering. För att nå så många som möjligt är det inte bara angeläget att samarbeta med arbetsförmedlingen och de fackliga organisationerna. Det kan också vara värdefullt att upprätta ett samarbete kring uppsökande verksamhet och andra rekryteringsinsatser med olika kommunala förvaltningar, exempelvis socialförvaltningen.

10.5.2 Nöjda studerande ger nya studerande

Det finns en annan viktig rekryteringsväg som kommunerna kan utnyttja mer eller mindre systematiskt. Den sköter sig mer eller mindre självt om kommunen erbjuder bra kurser och vuxenanpassade utbildningsförhållanden. Så länge som de studerande är nöjda med sina studier kommer de att kunna fungera som goda ambassadörer för Kunskapslyftet, när de sprider sina erfarenheter bland vänner och bekanta. Att få information om hur det är att vuxenstudera från en person man känner kan vara det som motiverar mest att själv prova. Ju fler man lyckas rekrytera från exempelvis en arbetsplats eller ur en viss yrkesgrupp med hög arbetslöshet, desto lättare har man senare att få sökande ur samma kategori.

10.6 Vägledning och individuell studieplan

Rekrytering av nya vuxenstuderande sker på många olika sätt: annonsering, kurskataloger, informationsbrev, uppsökande verksamhet, etc. Oavsett vilken rekryteringsåtgärd som lett till att en människa nalkas vuxenutbildningen, så leder detta arbete in i någon form av vägledande insatser. Det kan ske exempelvis via enskilda samtal, information i storgrupp eller i orienteringskurser. Alla behöver dock inte – det bör understrykas – vägledning i djupare bemärkelse. För många, som redan har en klar uppfattning om vad studierna ska leda till, består de vägledande insatserna kanske enbart av vissa informationsinsatser. För andra behövs en reell vägledning. Den brukar schablonmässigt beskrivas i fem steg: att formulera problemet – att vidga vyerna – att formulera mål och delmål – att upprätta en individuell studieplan/handlingsplan – att utvärdera och följa upp.

Att formulera problemet handlar om att försöka reda ut vad den sökande egentligen vill lösa för problem. Vägledarens uppgift ska kretsa kring yrkesval och därav eventuellt uppkomna behov av studieval, vilket inte utesluter att samtalen ibland kan få karaktären av livsvägledning – tillfällen då en persons hela situation måste redas ut för att samtalet ska kunna leda vidare. Om huvudproblemet då visar sig vara av exempelvis ekonomisk eller social art, måste den sökande få hjälp att kontakta andra instanser i samhället för att där få stöd och hjälp.

För sökande med behov av vägledning inför sitt yrkes- och studieval består nästa fas i vägledningen av *att vidga den sökandes vyer* – att se alternativ, att våga göra könsbrytande val, att våga satsa sig

själv och sin ekonomi. Detta är en process, där den sökande efter längre eller kortare tidsrymd kommer till klarhet om intressen, förutsättningar och realism.

Därefter följer ytterligare en fas, som består i *att formulera mål och delmål*. Målet kan ligga långt borta och då bör kanske delmål fastställas, så att den enskilde på kortare sikt också kan se uppnåbara mål. Erfarenheten visar att det är speciellt viktigt för kortutbildade att kunna se delmål som de kan nå på kort sikt.

Målen ska formuleras och vägen dit, *den individuella studieplanen*, upprättas i en fjärde fas. Studieplanen ska utgöra ett levande dokument för den enskilde som kan revideras vid behov – inte en formell handling i en pärm hos vägledare eller skolledare.

En sista fas handlar naturligen om *att utvärdera och följa upp* vägledningen. Effekter och utförande utvärderas kontinuerligt på individnivå och är ett återkommande inslag under hela vägledningsprocessen. Ansvariga behöver veta vad som görs bra och vad som behöver förbättras. Utvärderingen ska belysa såväl vägledningen i sig som resultatet av den individuella studieplaneringen.

Det har visat sig vid exempelvis Kunskapslyftskommitténs kommunbesök att det inte alltid finns individuella studieplaner. I den mån sådana finns förtecknar de ofta endast de studerandes kurser och de studiestödspoäng dessa genererar. Det är givetvis viktiga uppgifter men måste kompletteras med exempelvis mål, delmål och fullständig studieplanering för att göra skäl för namnet individuell studieplan och för att utgöra ett levande dokument för den studerande. I exempelvis Eskilstuna lägger deltagarna fast mål och delmål under orienteringskursen och upprättar sin egen studieplan. Den bör också vara en del i den handlingsplan som upprättats på arbetsförmedlingen. Detta har inte varit något problem i de kommuner där den enskilde själv begärt att få ut sin egen handlingsplan. Det största problemet är dock att många arbetslösa enligt vad Kunskapslyftskommittén erfarit uppger sig sakna handlingsplan.

10.7 Validering

Att validera innebär dels att identifiera reell kompetens, dels att kunna beskriva den på ett sådant sätt att beskrivningen kan accepteras av avnämarna – branscher och utbildningsanordnare (kommunal vuxenutbildning, högskolor, etc). Detta kan ske på olika sätt.

En situation när det gäller att validera reell kompetens inför studier är exempelvis när en sökande till en utbildning vid kommunal vuxenutbildning kanske endast har avslutad grundskola men därefter skaffat sig reella kunskaper i matematik som ligger på gymnasial ni-

vå. Den sökande kan då kanske tas in i matematik kurs C istället för kurs A och på så sätt snabbare klara av sina studier. Sådana exempel förekommer vid varje komvuxenhet inför varje intagningsperiod.

Ett annat sätt att validera sina reella kunskaper till formell behörighet för exempelvis högre studier är att genomgå prövning i en kurs i ett ämne. Sådan prövning kan genomföras i gymnasieskola eller kommunal vuxenutbildning och är – vad gäller allmänna, ekonomiska och tekniska ämnen – inte ovanliga. Flertalet komvuxenheter kan säkert varje år redovisa sådana exempel. En person med exempelvis oavslutade grundskolestudier kan kanske efter några års vistelse i engelskspråkigt land inneha så goda kunskaper att han eller hon kan erhålla goda betyg på gymnasienivå i engelska. Om så är fallet utfärdas betyg efter prövning.

Det finns däremot mycket få exempel på att en person med fullföljda grundskolestudier och många års yrkesverksamhet som exempelvis kock eller svetsare kan få sin reella kompetens bedömd och betygsatt. Ändå är det inte märkligare än de förra exemplen – möjligen litet mer ovanligt. Komvuxenheterna kanske i större utsträckning måste samarbeta med en lämplig gymnasieskola. Kunniga yrkeslärare kan relativt snabbt bedöma och betygsätta den prövandes kompetens, kanske genom att låta den prövande finnas med ett par veckor i utbildningen och där successivt avlägga praktiska prov. På så sätt kunde en person från en kommun i Skåne med goda yrkeskunskaper få dessa kunskaper bedömda och betygsatta. Hans studier som från början planerats till tre år kunde därigenom reduceras till sex månader.

Regeringen har i Kunskapslyftet stimulerat till ökad validering genom att låta kommunerna få tillgodoräkna sig aktuella gymnasiepoäng för de kurser i vilka prövning av reell kompetens sker. För den enskilde innebär det ju också ekonomiska vinster, eftersom utbildningen kan genomföras på kortare tid. Det är ännu för tidigt att uttala sig om i vilken utsträckning sådan prövning har genomförts. Statistik som redovisar sådana data levereras förts senare detta år.

Ovan beskrivna exempel utgör en del av begreppet validering. Ett annat och mer organiserat sätt att med yrkesskickligheten som grund kunna avlägga examina kan redovisas från Finland, där en särskild lag och förordning om yrkesexamina från 1994 reglerar verksamheten. Studerande som på olika sätt förvärvat sin yrkesskicklighet – i skolförlagd utbildning, inom arbetslivet, genom personalutbildning eller andra studier – kan delta i samma fristående yrkesprov och via dessa påvisa sin yrkesskicklighet. Utvecklingen av examina och bedömningar av examensprestationer på nationell nivå baserar sig på

ett intimt trepartssamarbete mellan representanter för arbetslivet och undervisningssektorn. Huruvida detta är en modell även för svenskt vidkommande återstår för kommittén att överväga.