

MISSIV

2000-08-29

Dnr 2000:2528

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Med vuxenutbildning i fokus

Skolverket beskriver i rapporten Med vuxenutbildning i fokus Skolverkets syn på den nationella styrningen av vuxenutbildningen och gör en analys av utvecklingsläget.

Den första delen i rapporten, som behandlar den nationella styrningen, är föranledd av uppdrag som givits i regleringsbrev för år 1999 och utgör ett "andra steg" med utgångspunkt i den rapport som lämnades till regeringen i oktober 1999. I denna rapport redovisade Skolverket en fördjupad analys av gällande styrdokument för vuxenutbildningen.

Den andra delen, beskrivning och analys av utvecklingsläget inom ett antal områden, utgår från Skolverkets uppdrag avseende Kunskapslyftet. Denna del bygger till största delen på den dialog som verket för med varje kommun och på en genomförd kartläggning i landets samtliga kommuner.

De två uppdragen har olika karaktär. Ett mål för arbetet har dock varit att i en rapport försöka ge en samlad bild av Skolverkets syn på styrning och utveckling av vuxenutbildning. Nationella uppföljningar och utvärderingar, både Skolverkets och Kunskapslyftskommitténs, utgör underlag för båda delarna i rapporten.

Rapporten inleds med en gemensam sammanfattning och med Skolverkets slutsatser. Dessa avsnitt grundar sig således på rapportens båda delar. Några av slutsatserna utmynnar i konkreta förslag från Skolverkets sida.

Mats Ekholm
Generaldirektör

Med vuxenutbildning i fokus

2000-08-29

Innehåll

Förord.....	4
Inledning.....	5
Sammanfattning.....	5
Skolverkets slutsatser	11
DEL 1 Den nationella styrningen.....	20
Inledning.....	21
Sammanfattning.....	21
Hur ska staten styra vuxenutbildningen?	22
Bakgrund	22
Målstyrning, lagstiftning eller ekonomisk styrning	23
Målstyrning	23
Lagstiftning	25
Ekonomisk styrning.....	26
Utvärderingar av vuxenutbildning.....	27
Styrning, organisation och samverkan.....	28
Styrning, utmaning och konkurrens	29
En nationell strategi för den samhällsstödda vuxenutbildningen i perspektivet livslångt lärande.....	29
Bakgrund	29
Det livslånga och livsvida lärandet	30
Vuxenutbildningen i det livslånga och livsvida lärandet.....	31
Styrning på kursplanenivå.....	32
Kursuppbyggnad	32
Sfi, grundläggande vuxenutbildning och sårövux.....	34
Kursbegreppet inom den kompetensgivande vuxenutbildningen.....	39
Fördelar med kursutformning för den vuxenstuderande.....	39
Nackdelar med kursutformning.....	40
Den ”goda” kursstrukturen.....	40
Kursplanernas mål.....	40
Kvalitetskrav.....	42
Särskilda kunskapsområden för vuxna.....	43
DEL 2 I dialog med kommunerna.....	45
Inledning.....	46
Sammanfattning.....	46
Perspektiv för bedömningarna i analysarbetet.....	46
Krav på samverkande system för en god måluppfyllelse.....	49
Analys av valda områden.....	50
Prioriterade målgrupper och rekrytering.....	51
Målgrupper och målgruppsanalys	51
Män och kvinnor i utbildningen.....	55
Kompetensinventering och utbildningsbehov.....	56
Vägen in i vuxenutbildningen – särskilda rekryteringsinsatser	58
Studie- och yrkesvägledning och individuella studieplaner.....	59
Validering som rekryteringsinstrument.....	64

2000-08-29

Urval och intagningsförfarande.....	65
Gränsdragning mot uppdragsutbildning.....	65
Målgruppernas föreställning om vuxenutbildningen.....	66
Förutsättningar för lärandet.....	67
Tillgänglighet och former.....	67
Pedagogisk mångfald	68
Validering i lärandeprocessen.....	70
Tidsstyrning ur ett lärandeperspektiv.....	71
Lokala kurser.....	72
Arbetsplatsförlagd utbildning och lärande i arbetslivet	73
Utveckling i samverkan mellan utbildningsanordnare.....	75
Kurativ verksamhet – studerandevård.....	76
Kompetenser och kunskaper som i dag ej är kopplade till ”ämnen”	76
Relationen till högskolan och andra eftergymnasiala utbildningar.....	77
Organisation, styrning och ledning på kommunal nivå.....	78
En infrastruktur för det livslånga lärandet.....	78
Organisering av vuxenutbildningen i kommunerna	82
Den lokala ledningen och styrningen.....	84
Kvalitetsarbete och resultatuppföljning.....	86
Vuxenutbildning i samverkan som regional tillväxtmotor.....	88

2000-08-29

Förord

Skolverket beskriver i föreliggande rapport dels Skolverkets syn på den nationella styrningen av vuxenutbildningen dels utvecklingsläget. Med vuxenutbildning avses i princip den utbildning för vuxna för vilken kommunen är huvudman, dvs. det offentliga skolväsendet för vuxna. Rapporten speglar även i vissa stycken verkets syn på gränsdragningsfrågor mot annan samhällsstödd vuxenutbildning som eftergymnasial yrkesutbildning och arbetsmarknadsutbildning.

Rapporten föranleds av de uppdrag som av regeringen givits Skolverket vid sidan av Skolverkets generella uppdrag. Den första delen som behandlar den nationella styrningen är föranledd av uppdrag som givits i regleringsbrev. Den andra delen som utgår från Skolverkets uppdrag avseende Kunskapslyftet bygger på den dialog som verket för med varje kommun och på en genomförd kartläggning i landets samtliga kommuner

Nationella uppföljningar och utvärderingar, både Skolverkets och Kunskapslyftskommitténs, utgör också underlag för båda delarna i rapporten. Rapporten inleds med en gemensam sammanfattning och med Skolverkets slutsatser grundade på rapportens båda delar. Några av slutsatserna mynnar i konkreta förslag från Skolverkets sida.

Berndt Ericsson

Ingela Nyman

2000-08-29

Inledning

Skolverket bedömer att ett stort behov föreligger framgent att lyfta fram de för vuxenutbildningen specifika utvecklingsfrågorna som har fokus på vuxnas lärande, samt på de delar i vuxenutbildningen som avser vuxenutbildningens innehåll.

Ett annat område som Skolverket bedömer kräver speciell uppmärksamhet är hur kommunerna lyckats förankra sitt samhällsuppdrag i lokala styrdokument och i lokal uppföljning och utvärdering. I dagsläget ligger ofta tyngdpunkten i det kommunala arbetet på det organisatoriska planet.

Perspektivet livslångt och livsvitt lärande väcker också frågor om statens systemansvar och statens ansvar för likvärdighet och jämlikhet samt därmed statens ansvar för uppföljning och utvärdering. En annan fråga, som initieras av arbetslivets och medarbetarskapets förändring och kravet på nya kompetenser, är hur det offentliga skolväsendet ska parera sitt uppdrag. Vilket innehåll ska därmed utbildningssystemet uppvisa och vilka kompetenser ska det ge den enskilde medborgaren.

Utgångspunkter för analysarbetet och de förda diskussionerna har varit fyra perspektiv; livslångt och livsvitt lärande, individ- och vuxenperspektiv, det regionala och lokala perspektivet samt genusperspektivet. Dessa perspektiv har legat till grund för de konstateranden, slutsatser och förslag som görs i rapporten.

I ett antal till rapportens innehåll näraliggande frågor återkommer Skolverket i sitt remissvar på Kunskapslyftskommitténs slutbetänkande.

Sammanfattning

Skolverket kan konstatera att kommunernas vuxenutbildning befinner sig i ett mycket intensivt utvecklingsskede.

Det politiska intresset för vuxenutbildningen har ökat i kommunerna. Kommunernas vuxenutbildning börjar alltmer betraktas som instrument för kommunal utveckling och tillväxt. I samband därmed ökar även det lokala intresset och engagemanget vad gäller lednings- och styrningsfrågor såväl som organisationsfrågor och kvalitetsarbete. Även frågor om den nationella styrningen engagerar allt mera den lokala nivån.

Den reformerade vuxenutbildningens nationella och lokala målsättningar berör ett flertal samhällsområden. Detta innebär att ett flertal politikområden berörs på olika sätt både vad gäller styrning och genomförande. Detta medför i sin tur att förnyelsearbetet av vuxenutbildningen förutsätter en harmonisering av de regelverk som återfinns inom ett flertal samverkande system och därmed berörda politikområden.

2000-08-29

Då det gäller statens styrning kan sägas att de erfarenheter som gjorts under 90-talet av arbete med mål- och resultatstyrning visar att det är viktigt med konsekvens, stadga och styrka i hela styrkedjan. Statsbidrag är ett utomordentligt effektivt styrmedel för att stimulera till anordnande av utbildning. Samtidigt innebär öronmärkta statsbidrag för delar av ett system att tolkningsproblem uppstår och styrsystemet blir otydligt. Målstyrningen tycks då kämpa en ojämn kamp med ekonomistyrningen.

En vuxenutbildning som ska tillgodose individens förutsättningar och behov kräver målstyrning, lagstiftning och ekonomistyrning som inte ger upphov till målkonflikter. Skolverkets erfarenheter av mål- och resultatstyrningssystemet i både ungdomsskolan och vuxenutbildningen samt kunskap om dess svagheter tydliggör hur viktigt det är med sammanhang och konsekvens i hela styrkedjan. Staten måste med olika medel stärka inte bara måldokumentens styrkraft utan också de olika nivåernas förmåga och kraft att genomföra förändringar.

Den enskildes behov av och efterfrågan på utbildning bildar utgångspunkt för samhällets ansvar för utbildningen. Skolverket menar att staten bör tydliggöra mål för och krav på vuxenutbildningen.

Behov av statlig styrning av vuxenutbildningen kan motiveras ur ett individ-, samhälls- och arbetsmarknadsperspektiv. Detta får konsekvenser för olika slag av utbildningar som t ex utbildningar som ger behörighet och utbildningar som ger vissa kompetenser och yrkeskunskaper. Dessutom ska vuxenutbildningen utjämna utbildningsklyftor.

I styrningen på den kommunala nivån ingår även att målmedvetet implementera gällande statliga styrdokument och utifrån dessa arbeta med det nationella uppdraget. Skolverket menar att de styrdokument som i dag finns för vuxenutbildningen behöver ses över i ett sammanhang.

För att klargöra den samhällsstödda vuxenutbildningens roll i det livslånga lärandet menar Skolverket att en övergripande nationell strategi måste formos. Denna strategi inkluderar alla aktörer som, inom ramen för kommunernas infrastruktur, genomför vuxenutbildning. Sådana aktörer är t ex arbetsmarknadsutbildning, folkbildning och entreprenörer. Skolverket har inte tagit ställning till hur förhållandet läroplan – nationell strategi bör utvecklas. Staten måste emellertid precisera sitt ansvar för vuxenutbildning i förhållande till annat lärande i ett livslångt och livsvitt perspektiv.

I en nationell strategi bör staten också klargöra förhållandet mellan ungdomsskolan och vuxenutbildningen. Staten bör även tydliggöra var ansvaret för demokratins utveckling, för jämlikhet och likvärdighet ligger då det gäller vuxenutbildningen.

2000-08-29

En nationell strategi ska även fokusera statens ansvar för finansieringen. En samordning av regelsystemen krävs då det gäller studiestödet. Ansvaret för uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring är andra delar i en statlig strategi för vuxenutbildningen.

Kursplaner på gymnasial nivå ska fortsatt gälla för gymnasial vuxenutbildning och gymnasieskolan med samma kvalifikationskrav, men Skolverket överväger också med anledning av det stora antalet lokala kurser att analysera om det finns behov av nationella kursplaner inom särskilda kunskapsområden med tanke på vuxnas behov och förutsättningar. Kursplaner inom övriga delar av vuxenutbildningssystemet ska harmoniseras.

I det fortsatta arbetet med utvecklingen av gymnasieskolan bör enligt Skolverkets mening större uppmärksamhet ägnas åt konsekvenser för vuxenutbildningen av t ex införande av gymnasieexamen, nationella prov m.m.

Den pedagogiska processen och det pedagogiska materialet är områden som enligt Skolverkets mening nu bör fokuseras i det fortsatta utvecklingsarbetet på alla nivåer. Staten som uppdragsgivare bör tydligare stimulera utveckling av andragogik. Till den pedagogiska utvecklingen hör också arbete både nationellt och lokalt med utvärdering och analys av kurser och kursinnehåll. En kritisk granskning av kunskapsyn i webbaserade läromedel bör genomföras och utveckling av pedagogiskt material och kursinnehåll stimuleras.

Kommunernas reformering av vuxenutbildningen är inne i ett intensivt skede och därmed arbetet att utveckla kommunernas del av en infrastruktur det livslånga och livsvida lärandet. Samverkan med aktörer och intressenter för att nå prioriterade målgrupper och för att förnya vuxenutbildningen har utvecklats inom ramen för Kunskapslyftet. Uppföljningar visar att kommunerna når kursdeltagare inom prioriterade målgrupper samt att detta ofta sker i samverkan med arbetsförmedling, parter och andra intressenter. Detta sker dessutom ofta i nya former och stundtals med aktiv uppsökande verksamhet. En efterfrågestyrning utvecklas på detta sätt efter hand där individuella studieplaner blir utgångspunkten för vilka utbildningar som ska genomföras.

Utveckling av olika slags centra för information, rekrytering och vägledning är vanliga inslag i kommunerna för att skapa vägar in i vuxenutbildningen. En kraftig utökning av vägledningsinsatser kännetecknar också kommunernas arbete liksom inslag av validering.

I utbildningens genomförande utvecklas kommunernas mäklarroll så till vida att man använder sig av modeller för förmedling av kommuninnevånarnas utbildningsbehov till genomförande av utbildningar med olika

2000-08-29

utbildningsanordnare. Det senare har i hög grad bidragit till en viss utveckling vad gäller metoder, arbetssätt och arbetsformer där utgångspunkten är individen och där utbildningen går mot ett oberoende i tid och rum.

Den pedagogiska mångfalden är under utveckling. Inslag av validering får en allt mer framträdande roll för att den studerande ska kunna tillgodoräkna sig sitt lärande och processerna ska kunna anpassas efter den enskildes förutsättningar och erfarenheter. Genom utveckling av nya former för utbildning ökar också tillgängligheten för den enskilde samtidigt som det sker en anpassning till vuxnas villkor.

Vid den genomförda analysen (del 2 i rapporten) har ett antal områden valts ut som speciellt intressanta. Dessa har grupperats under rubrikerna *Prioriterade målgrupper och rekrytering, Förutsättningar för lärande samt Styrning och ledning på kommunal nivå.*

Analysen visar att kommunerna genomför och lyckas med sitt rekryteringsuppdrag till gymnasial vuxenutbildning medan det finns tecken som tyder på att rekryteringen till den grundläggande vuxenutbildningen ej ökat i den omfattning man kunde vänta sig. Detta kan bero på det ökade inslaget av orienteringskurser. Analysen pekar också på att kommunernas upphandling av "utbildningspaket" kan medföra en risk att den enskildes behov och förutsättningar tappas bort vad gäller möjligheten att kombinera studier på olika nivåer.

En annan iakttagelse som verket vill lyfta fram är att andelen ungdomar som kommer direkt från gymnasieskolan till vuxenutbildning har ökat.

Skolverket vill även betona vikten av beröringspunkterna mellan arbetsmarknadsutbildningen och det reguljära utbildningssystemet för vuxna klargörs. Betydelsen av kompetensinventering, funktionella individuella studieplaner som bygger på professionell vägledning samt ett ändamålsenligt studiestödssystem kommer också fram vid analysen.

Svårigheter vid urval och intagning till utbildning med de två förordningar som reglerar den samlade kommunala vuxenutbildningen är uppenbara. Dagsbilden ger vid handen att effekterna riskerar bli att de mest prioriterade målgrupperna kommer i kläm, detta på grund av att Kunskapslyftet tenderar att fungera som en särskild skolform i många kommuner varvid inte hela den kommunala vuxenutbildningen blir tillgänglig för den enskilde medborgaren. Upphandling av intagning samt vägledning genom externa anordnare riskerar att sätta det kommunala ansvaret och ansvarig styrelse ur spel. Detta är oroande inte minst ur medborgarrättslig synpunkt och vad gäller huvudmannens egentillsyn.

Det förhållandet att utbildningar inom vård och omsorg utgör en anmärkningsvärt stor andel av de yrkesinriktade utbildningarna kan tyda på

2000-08-29

vissa oklarheter beträffande gränsdragningen mellan uppdragsutbildning, kommunernas ansvar för kompetensförsörjningen och kompetensutvecklingen inom de egna verksamhetsområdena där kommunen är arbetsgivare och den kommunala vuxenutbildningen.

Som en del i rekryteringsarbetet är det också viktigt att kommunerna tar hänsyn till de attityder och uppfattningar om utbildningssystemet som ofta finns hos dem som är i störst behov av vuxenutbildning – de mest prioriterade målgrupperna.

Även då det gäller förutsättningar för lärande vill Skolverket betona betydelsen av fungerande individuella studieplaner som ett instrument för den enskildes lärande. Skolverket kan inte tillräckligt understryka betydelsen av tillgänglighet, vuxenanpassade arbetssätt och arbetsformer samt pedagogisk mångfald för att utbildningssystemet för vuxna ska uppfylla de krav som ställs på dagens vuxenutbildning. Utveckling av lärlingsliknande former är ett sätt att skapa förutsättningar för ett ”vuxenlärande” som även kan medföra inträde på arbetsmarknaden för den enskilde. Även övergång från tidsstyrningen mot ett oberoende i tid och rum för den enskildes lärande måste intensifieras. I många kommuner kan man se mycket goda exempel på en sådan tendens. En utveckling i denna riktning kommer också att bidra till att vuxna studerande utvecklar en positiv attityd till studier och därmed erhåller personliga kompetenser som är viktiga för dagens arbetsliv. Kommunerna har som huvudmän för utbildningen även ett ansvar för att de allt flera aktörerna och intressenterna inom vuxenutbildningen möts för erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling vilket i sin tur bidrar till en förnyelse och reformering av verksamheten.

Ett annat område som i sig är avgörande för den önskade utvecklingen är att även staten på den nationella nivån skapar förutsättningar för mötesplatser för erfarenhetsutbyte och där även forskning om vuxnas lärande kan bedrivas.

Validering i lärandeprocessen ställer frågan huruvida de omgivande systemen, t ex studiestödssystemet, parerar detta. Helt klart är att det erfordras en analys av hur staten kan underlätta utvecklingen inom valideringsområdet. Därvid bör relationen till provningsbegreppet, betygssystemet och kursplanemål utredas. Ett förtydligande från statens sida då det gäller vikten av möjligheter till validering ur ett individperspektiv framstår som helt nödvändigt för en långsiktig utveckling av valideringsinstrumentet och för att inte validering ska bli ett strategiskt inslag i nuvarande statsbidragssystem.

Den explosionsartade ökningen av lokala kurser ger upphov till frågor ur flera aspekter. Hur ställer sig de lokala kurserna ur behörighetssynpunkt och hur ställer de sig i ett framtida system för vuxenutbildningen ur aspekten medborgarutbildning? Är denna utveckling orsakad av ”brist” på

2000-08-29

ändamålsenliga kurser eller är de tecken på något annat? Skolverket menar att ett övervägande bör göras om eventuella förändringar av regelverket inom detta område efter det att en fördjupad analys gjorts.

Den beskrivna utvecklingen av vuxenutbildningen mot en ökad flexibilitet och individanpassning ställer, vilket redan sagts, i sin tur krav på omgivande system. Ett sådant system är högskolan som torde stå inför kravet att utveckla synen på behörighetskrav och tidsstyrning utifrån ett individuellt perspektiv. Ett krav borde vara att studier allt mera jämföras med arbete då det gäller årets och tidens nyttjande i övrigt.

Kommunerna har ett ansvar att utveckla vuxenutbildningen som en del i infrastrukturen för det livslånga och livsvida lärandet. Att beakta i detta sammanhang är att kommunerna har olika förutsättningar vad gäller storlek och näringslivsstruktur. Uppdraget är dock gemensamt och bygger på att skapa en tydlighet för den enskilde medborgaren att kunna hitta sin egen väg i strukturen och där få tillgång till de funktioner som möjliggör kompetensutveckling oavsett om man är anställd eller arbetslös, studerar på fritid eller i arbetet, på deltid eller heltid. Kraven på infrastrukturen är tydlighet och delaktighet i det livslånga lärandet. En väg in i vuxenstudier för kommunmedborgaren är därvid en av de viktigaste uppgifterna i infrastrukturen. Kommunerna har härvid en stor uppgift att åstadkomma samverkan mellan berörda aktörer och intressenter. Väsentligt i detta sammanhang är också att gällande regelverk ej motverkar varandra för att ambitioner och målsättningar ska kunna nås.

En viktig del i kommunernas ansvar i egenskap av huvudmän för sin vuxenutbildning såväl som för hela det offentliga skolväsendet, är att utveckla former för ledning, styrning och kvalitetssäkring. Detta är inte minst avgörande för att säkerställa kvalitet och nationell likvärdighet. I dagsläget föreligger det en del brister vad gäller just detta och då inte minst i perspektivet av att flera aktörer involveras i den infrastruktur som kommunerna så förtjänstfullt är på väg att utveckla.

Ett omfattande utvecklingsområde för såväl kommunala aktörer som regionala är att etablera vuxenutbildningen som en motor tillsammans med annan utbildning för lokal och regional utveckling och tillväxt. Kommunernas vuxenutbildning har inte alltid haft den status som möjliggjort att just den kommunala vuxenutbildningen kunnat inta sin rättmätiga ställning i detta sammanhang. Kommunerna har i detta sammanhang en i många stycken outnyttjad möjlighet att lyfta fram vuxenutbildningen som ett viktigt inslag i att höja såväl den allmänna utbildningsnivån som att möjliggöra för den enskilde medborgaren att delta i högskoleutbildning och annan postgymnasial utbildning och kompetensutveckling. Det är också viktigt att de regionala aktörerna ser vuxenutbildningen som ett instrument även för att utveckla demokratin samt för att utveckla positiva attityder till lärande och individuell utveckling.

2000-08-29

Skolverkets slutsatser

• Översyn och anpassning av regelverk

Skolverket finner det angeläget att regeringen, efter det att vuxenutbildningspropositionen lagts och kompassriktningen för den framtida vuxenutbildningen har angivits, gör en genomgripande översyn av alla olika angränsande systems regelverk i syfte att nå ökad harmonisering. Detta för att det livslånga och livsvida lärandet ska möjliggöras och för att de nationella målsättningarna och intentionerna ska kunna uppnås. Revideringen av gällande förordningar för vuxenutbildningen bör få sin utgångspunkt i en utvecklad syn på vuxnas lärande, individperspektivet och en förskjutning från undervisning till lärande. Väsentligt är också att vuxenutbildningen utvecklas mot en större flexibilitet och lämnar modellen av traditionell tidsstyrd "skola". Utgångspunkten bör genomgående vara principen för mål- och resultatstyrning.

Från statens sida bör en kontinuerlig översyn även göras av de regelverk som på olika sätt reglerar förutsättningarna att utveckla en fungerande infrastruktur så att den enskilde kan överblicka konsekvenserna av olika vägval. Detta blir inte minst viktigt med tanke på medborgarens möjlighet att inom ramen för Individuellt kompetenssparande kunna "beställa" sin kompetensutveckling i en tydlig infrastruktur med så få återvändsgränser som möjligt.

Skolverket utgår ifrån att man i arbetet med skollagen beaktar de speciella krav som ställs på den reformerade vuxenutbildningen. Det är nödvändigt att gällande regelverk, som påpekats ovan och i senare avsnitt i rapporten, harmoniseras vid en översyn av styrdokument för hela det offentliga skolväsendet för vuxna men även för de angränsande utbildningssystemen som arbetsmarknadsutbildning, s k eftergymnasial yrkesutbildning och högskoleutbildning.

• Översyn av uppföljningssystem

Berörda myndigheter bör, då propositionen om den framtida vuxenutbildningen lagts, ges ett gemensamt uppdrag att se över sina uppföljningssystem om förutsättningar ska ges för nationella uppföljningar, som täcker in alla de delvis nya frågeområden som aktualiserats i samband med reformeringen av vuxenutbildningen.

Skolverket bedömer att systemen för uppföljning bör utvecklas för att kunna möta och följa en allt mer flexibel uppläggning av individernas studier samt för att kunna följa upp förändringar i utbildningsnivåer.

2000-08-29

- **Studiestödssystemet**

Om vuxenutbildningen ska utgöra en del i utbildningssystem som bygger på livslångt och livsvitt lärande måste också studiestödssystemet ha en rekryterande effekt, dvs. ge trygghet och omfatta alla de grupper som är i behov av grundläggande och gymnasial vuxenutbildning. En annan viktig del för den framtida utvecklingen är att det nya studiestödssystemet inte förhindrar en utveckling av allt mer flexibla former för lärande där tiden inte utgör ett mått på lärandet.

Skolverket förutsätter att regelverken för studiestödssystemet, inom rådande ramar, utformas så att de mål, intentioner och villkor som staten satt upp för vuxenutbildningen kan realiseras.

- **Nationella styrdokument, nationell ledning och styrning**

De nationella styrdokument som idag gäller för den samhällsstödda vuxenutbildningen fastställdes i en tid då vuxenutbildning inte hade den ställning och funktion i samhälls- och arbetsliv som den har idag.

Skolverket föreslår att en nationell strategi skapas för den fortsatta reformeringen av vuxenutbildningen. En nationell strategi för den samhällsstödda vuxenutbildningen bör tydliggöra statens ansvar för att skapa goda förutsättningar för vuxnas lärande i perspektivet livslångt lärande. Eftersom vuxenutbildningen berör många politiksektorer bör ansvarsfördelningen då det gäller inriktning och uppgifter klargöras både på statlig, regional och kommunal nivå.

Skolverket menar att nu gällande styrdokument för vuxenutbildning är behäftade med vissa brister. Läroplanen för de frivilliga skolformerna, Lpf 94, utgår framför allt från ungdomsskolans perspektiv. Program mål för grundläggande och gymnasial vuxenutbildning är inte adekvata styrdokument.

Kursplaner på gymnasial nivå ska fortsatt gälla för gymnasial vuxenutbildning och gymnasieskolan med samma kvalifikationskrav, men Skolverket överväger också med anledning av det stora antalet lokala kurser att analysera om det finns behov av nationella kursplaner inom särskilda kunskapsområden med tanke på vuxnas behov och förutsättningar.

Skolverket anser att kursplaner inom övriga delar av vuxenutbildningen bör harmoniseras så att de får samma kursstruktur och typ av målskrivningar som de för den gymnasiala utbildningen, men anpassas för sfi, sÄrvux, grundläggande vuxenutbildning och påbyggnadsutbildningar samt till de förhållanden som råder för dessa delar av vuxenutbildningen. Ett krav på kursplanerna är att de harmoniseras vad gäller betygssystem och betygskodokument samt att de så långt möjligt bygger på varandra.

Skolverket anser att ett nationellt kursutbud för vuxna bör skapas så att kurser som nu finns i olika delar av vuxenutbildningen bildar ett gemensamt

2000-08-29

system med så få gränser som möjligt. Individen ska med utgångspunkt från sina behov och önskemål kunna kombinera eller integrera kurser på olika nivåer. I kurssystemet för vuxna ska målen vara styrande. Kursplanerna bör utformas så att individens studier, kursen, kan utformas på många olika sätt samt att den kan anpassas till individens behov och de lokala förutsättningarna.

Inom grundläggande vuxenutbildning och sfi bör nya ämnesområden och kurser utvecklas för sådana kompetenser som efterfrågas i arbetslivet. Vidare anser Skolverket att nuvarande mycket omfattande kurser inom sfi samt delar av den grundläggande vuxenutbildningen och sårvux bör delas upp i mindre kurser med tydliga mål. Olika ingångar bör skapas för människor med olika studiebakgrund och med olika behov.

• **Relationen till gymnasieskolan**

Uppföljningar visar att antalet ungdomar ökar allt mer i den gymnasiala vuxenutbildningen. Detta handlar om ungdomar som inte erhållit ett slutbetyg från gymnasieskolan, om ungdomar som vill bättra på sin konkurrens och som har ett slutbetyg och om ungdomar som ändrar studieinriktning. Signaler från kommunerna tyder på att det finns en tendens till att varken gymnasieskolan eller den studerande nyttjar de möjligheter skolan har att föra eleverna till målet. Den kommunala vuxenutbildningen blir i många fall ett "fjärde år". Dessutom har antalet ungdomar upp till nitton år ökat markant i komvux.

Skolverket menar att det föreligger vissa risker att gymnasieskolan inte tar sitt ansvar och att en ökad andel ungdomar som redan fått del av samhällets utbildningsresurser tränger undan de målgrupper kommunen i första hand ska erbjuda utbildning inom ramen för kommunal vuxenutbildning.

Skolverket finner det nödvändigt att en översyn görs vad gäller åldersgränsen för gymnasieskolans ansvar då det gäller ungdomar.

• **Rekryteringsinsatser**

Kommunerna har ansvar för den aktiva rekryteringen av prioriterade målgrupper. Detta är ett väsentligt inslag i den infrastruktur för vilken kommunerna ansvarar. Erfarenheter från bl a grundläggande vuxenutbildning tyder på att kommunerna ej alltid fullföljer detta uppdrag. Om nu den enskilde medborgarens rättighet till studier på gymnasienivå ska utvidgas, vilket i praktiken gäller för Kunskapslyftet i dag, måste kommunerna ges möjlighet att ta detta ansvar.

Skolverket föreslår att riktlinjer eller villkor för kommunala rekryteringsinsatser bör övervägas för att förbättra förutsättningarna för att nå de för vuxenutbildningen prioriterade målgrupperna.

2000-08-29

- **Vägledning**

Om vägledning ska ses som en rättighet till vilken upprättandet av individuella studieplaner är kopplad bör frågan om organisationen och huvudmannaskapet för vägledningen övervägas. Skolverket ifrågasätter möjligheten för huvudmannen att upphandla studie- och yrkesvägledning som en del i upphandlad utbildning. Ett krav vad gäller den infrastruktur kommunerna har att utveckla är att medborgaren upplever en tydlighet och en transparens som möjliggör för henne/honom att nyttja hela systemet med alla dess aktörer utifrån det individuella behovet.

Skolverket förväntar sig att frågan om en oberoende vägledning analyseras av utredningen om vägledning i skolväsendet och att förslag läggs om kommunernas ansvar för att utveckla en sådan vägledning.

- **Individuella studieplaner**

Ett effektivt resursutnyttjande såväl för den enskilde som för samhället kräver genomarbetade planer på individnivå som bygger på kvalificerad vägledning och analys. Denna del av "vägen in" är ytterst betydelsefull för att vuxenstudierna ska bli ett verktyg för den enskilde att stärka sin ställning på arbetsmarknaden, byta arbete, återinträda på arbetsmarknaden eller kunna gå till vidare studier. Ett personligt måldokument är också ett viktigt stöd i utbildningsprocessen t ex i samspelet med utbildningen som sådan, med företrädare för utbildningen, med lärare och med handledare. Utgångspunkten för upprättandet av en individuell studieplan ska vara den enskildes behov, förutsättningar och intresse och inte berörda utförarens organisation, kursutbud eller dylikt. Kommunerna har i egenskap av huvudmän ansvar för att planer upprättas och följs.

Skolverket föreslår att nuvarande regelverk vad avser individuella studieplaner ses över. I samband därmed bör eventuella skillnader beträffande de individuella planernas rättsliga ställning i vuxenutbildningens olika skolformer klargöras. Det innebär att såväl individens som kommunens skyldigheter för måluppfyllelsen blir belysta.

- **Validering och prövning**

Inom Skolverket tillämpas en definition av begreppet validering som innebär: "värdering av kunskaper och färdigheter som den vuxna skaffat sig genom studier, samhällsliv, arbetsliv, dvs. både formellt och informellt." Skolverket anser att ett syfte med validering är att såväl ingångar i studier som studiernas nivå, uppläggning och genomförande ska anpassas efter den enskildes både informella och formella kunskaper och färdigheter. Ett annat syfte är att hitta såväl organisatoriska som metodiska former för att mäta eller värdera den enskildes kunskaper samt att dokumentera dem. Valideringsbegreppet är således mångfasetterat.

2000-08-29

Skolverket kan konstatera att kommunerna i dagsläget och med dagens statsbidragssystem för Kunskapslyftet tenderar att ej nyttja valideringsinstrumentet utifrån den enskildes utgångspunkter och önskemål. Rektor har idag möjlighet att med stöd bl a av en individs intyg eller betyg från andra utbildningsanordnare bedöma om kunskaperna motsvarar målen i de nationella kursplanerna. Om rektor finner att så är fallet är det också möjligt att sätta betyg, dock högst betyget godkänd. Skolverket föreslår att även denna regel bör ifrågasättas i en vidare utveckling av valideringsbegreppet.

Skolverket anser att utvecklade arbetssätt och arbetsformer som utgår från den enskildes förutsättningar innebär att gränserna mellan insatser – metoder – lärande – validering – mätning av kunskaper etc. suddas ut allt mera. I skenet av detta och av att validering på olika sätt även ska känneteckna utbildningsprocessen kommer prövningsbegreppet som en renodlad insats att mista sin roll. Däremot kvarstår dess betydelse sett ur en rättighetsaspekt för individen.

Denna rättighet för individen kan enligt Skolverkets uppfattning inrymmas i den reviderade lagstiftningen.

Om det skulle vara så att en individ genom validering bedöms ha nått målen för hela kursen är det ett resultat som blir likvärdigt med en prövning. Om regeringen väljer att ta bort prövningsbegreppet faller också motivet att individen ska betala för bedömningen.

Skolverket föreslår ett förtydligande från regeringens sida som klargör hanteringen av valideringen som en individuell åtgärd utan att styra utformning eller uppläggning i övrigt samt att prövningsbegreppet utreds ur pedagogisk/metodisk aspekt i samband med skollagsarbetet.

• Lokala kurser

Skolverket avser att göra en speciell uppföljning av de lokala kurserna. Vid uppföljningen ska fokus speciellt riktas på hur kurserna har fastställts och hur framtagningen har skett. Vid uppföljningen ges också möjlighet att få en överblick om behov av ytterligare nationella kurser. Uppföljningen kan medföra att man bör överväga om rätten att fastställa lokala kurser bör förändras.

Möjliga infallsvinklar kan vara att vid framtagningen ska kursen förankras med lokala parter på arbetsmarknaden. Andra överväganden kan vara huruvida kurserna ska registreras nationellt så att möjligheterna för att ”upphöja” vissa kurser till det nationella kursutbudet underlättas och att man därigenom även erhåller spridningseffekter av kursutvecklingen.

Mot denna bakgrund bör det övervägas hur arbetslivet kan kopplas närmare till utbildningen på den lokala och regionala nivån.

2000-08-29

- **Organisation, styrning och ledning på kommunal nivå**

Det är kommunernas ansvar att för sin vuxenutbildning skapa en organisation som säkerställer den enskilde medborgarens rättighet till utbildning och rättsäkerhet. Infrastrukturen ska som redan beskrivits även för den enskilde medborgaren vara tydlig och transparent. Organisationen ska även möjliggöra och säkerställa huvudmannens ledning, styrning, egentillsyn och kvalitetsarbete. Utgångspunkt för detta är i dag skollag och gällande förordningar inom verksamhetsområdet.

En fullgod infrastruktur kräver också utvecklade modeller för samverkan och samarbete mellan kommunerna och med andra aktörer såväl som intressenter. Denna samverkan måste även utvecklas på den regionala nivån.

Skolverket kan, utifrån ”dialogen” och kartläggningen av vuxenutbildningen inkl Kunskapslyftet samt utifrån preliminära resultat i den nyligen genomförda nationella kvalitetsgranskningen och genomförd tillsyn, konstatera att kommunerna i många fall brister i ledning, styrning och egenkontroll. Detta gäller inte minst utbildningar förlagda på entreprenad. Det är nödvändigt att kommunerna utvecklar styrmodeller, som omfattar all vuxenutbildning som kommunen som huvudman har ansvar för.

Det inte är ovanligt att kommunerna, i samband med att man involverar flera utbildningsanordnare inom ramen för den infrastruktur för vuxenutbildning man utvecklar, även ”överlåter” urval och intagning till den enskilde utbildningsanordnaren. Detta innebär att huvudmannen och för utbildningen ansvarig styrelse frånhänder sig sitt myndighetsansvar, försvårar för den enskilde medborgaren att ta del av beslut, försvårar överklagandemöjligheter vad gäller handläggning och beslut samt förlorar både sin egen och den enskildes överblick över situationen.

Skolverket menar att det kan finnas anledning till översyn av samtliga regelverk som reglerar upphandling av utbildning.

- **Kvalitetsarbetet i kommunerna**

Skolverket konstaterar att kommunerna behöver utveckla sitt kvalitetsarbete utifrån de delvis nya förutsättningar som gäller för det offentliga skolväsendet för vuxna. En utveckling av infrastrukturen med ett ökande antal utbildningsanordnare kräver att kommunerna utvecklar metoder och modeller för arbetet.

- **Vuxenutbildningens roll på den regionala nivån**

Vuxenutbildningen är ett viktigt instrument för såväl lokal som regional utveckling och tillväxt. Den utveckling som nu påbörjats inom ramen för Kunskapslyftet har inte minst visat detta. Det finns dock vissa tecken på att man inte alltid i de regionala diskussionerna, t ex i samband med arbetet med de regionala tillväxtavtalen, betraktar kommunala vuxenutbildningen som ett

2000-08-29

tillväxtinstrument. De regionala kompetensråden är en viktig samarbetspartner för kommunernas vuxenutbildning.

Skolverket vill också betona betydelsen av att vuxenutbildningen samverkar med näringsliv, med andra kommuner och med högskolor i avseende att främja tillväxt och utveckling.

- **Relationen till högskolan**

Som ett resultat av bl a samhällets och arbetslivets utveckling och krav går utvecklingen mot ett allt mer flexibelt vuxenutbildningstänkande på såväl grundläggande som gymnasial och vissa delar av postgymnasial nivå. Konsekvensen av det måste vara att även andra delar av utbildningssystemet måste röra sig i samma riktning. Detta innebär att även högskolan bör utveckla former och modeller som kännetecknas av mindre tidsstyrning i form av terminer och läsår. Även behörighetskrav och tillträdesregler påverkas om ett sådant förändrat synsätt ska få genomslag. Validering som en del i den pedagogiska processen måste även omfatta de eftergymnasiala nivåerna.

- **Utvecklingsinsatser**

Skolverket kan konstatera att utvecklingen av flexibla utbildningsformer och distansutbildning går mycket snabbt i många kommuner. Denna ökade tillgänglighet bidrar till att möta den enskildes behov och önskemål vad gäller kompetensgivande vuxenutbildning.

Utvecklingen av vuxenutbildningens organisation är också påtaglig i kommunerna.

Den pedagogiska processen och det pedagogiska materialet är områden som nu bör fokuseras i det fortsatta utvecklingsarbetet på alla nivåer. Omfattande utvecklingsarbete återstår för att lärandet ska möta de krav som den vuxne kan ställa på utbildningen utifrån sina förutsättningar, erfarenheter och behov. Staten som uppdragsgivare bör tydligare stimulera utveckling av andragogik. Lärande sker genom kommunikation, lärande är en process och lärande är individuellt. Lärande måste utvecklas utifrån individens kunskap om sitt lärande, utifrån ett ansvarstagande för eget lärande och utifrån lust att lära. Dessa självklara utgångspunkter ställer stora krav på läromedel samt på arbetssätt och arbetsformer. Enligt Skolverkets mening är utveckling av webbaserade läromedel en ytterligt viktig komponent när det flexibla lärandet ökar. Många webbaserade läromedel är fortfarande fyllda av mycket enkla "fylleriuppgifter" som inte befrämjar en kunskapsutveckling, ett "kunskapande". Webbaserade läromedel står inför helt nya krav när kunskap om hur lärande sker möter teknikutvecklingen.

Till den pedagogiska utvecklingen hör också arbete med utveckling och vidgning av kurser och kursinnehåll. Det senare inte minst orsakat av, som

2000-08-29

redan betonats i rapportens inledning, de förändrade kompetenskrav dagens och morgondagens samhälls- och arbetsliv ställer.

Det reella steget in i studierna kan för vuxna med negativa skolerfarenheter vara mycket svårt om miljön är alltför skolmässig. Det är därför betydelsefullt att studieintroduktionen utgår från individens behov av trygghet, socialt samspel och bekräftelse. Möjligheten till reellt inflytande måste vara tydlig från början. För vuxna som inte är studiemotiverade eller målinriktade har orienteringskurser visat sig ge en mycket god studieintroduktion som samtidigt innefattar gedigen studie- och yrkesvägledning.

Kortutbildade och studerande som inte har erfarenhet av arbetsliv i Sverige bör kunna kombinera ämnesstudier med olika typer av praktik. Det är då betydelsefullt att den enskildes yrkeskunskaper dokumenteras och att erfarenheterna från praktiken kopplas samman med de teoretiska studierna.

Olika studieformer och ämnesområden bör erbjudas. Tematiska studier i lärområden ger ämneskunskaper samtidigt som individen får goda förutsättningar att utveckla förmågan att planera, genomföra och utvärdera sitt lärande både tillsammans med andra och på egen hand. För många individer kan det vara bra att nalkas studierna och olika kurs- och ämnesmål med utgångspunkt från ett intresse eller en frågeställning, alltså på ett annat sätt än det traditionellt ämnesmässiga. Ett sådant synsätt påminner mer om den verklighet den vuxne lever i samtidigt som det ofta avviker från den skolgång man har erfarenhet av. Mer av samma slag av undervisning man fått ta del av i ungdomsskolan utvecklar inte alltid den som misslyckats i sin tidigare skola.

Andra studerande har behov av en individuell kombination av ämneskurser för att t ex komplettera sina betyg inför högskolestudier. Det är viktigt att de får handledning så att de kan länka samman kunskaperna inom olika ämnen och sina egna erfarenheter från t ex tidigare studier och arbetsliv.

Genom flexibla studieformer i ”lärcentrum” eller ”studieverkstad” och med distansstudier kan även små kommuner erbjuda kurser som bara några få studerande behöver och önskar sig. Studierna kan också anpassas så att den studerande inte blir beroende av terminer och fasta schematider. Kontinuerlig studiestart blir möjlig. Innehållet kan anpassas efter individuella förkunskaper och ämneskurser kan på olika sätt komplettera validering.

Staten bör ytterligare stimulera den pågående utvecklingen av vuxenutbildningens anpassning till individuella behov, önskemål och förutsättningar i kommunerna. Detta bör bli ske genom olika centrala insatser för att stärka kunskapsområdet andragogik. Exempel på insatser kan vara att skapa mötesplatser för erfarenhetsutbyte, kunskapsutveckling och

2000-08-29

lärares lärande inom högskolans ram, t ex vuxenpedagogiska utvecklingscentra, samt att stimulera forskning inom andragogik. Liknande insatser på det lokala planet är en viktig uppgift för kommunerna. Kompetensutveckling av yrkesverksamma lärare bör prioriteras i den pågående reformeringen av vuxenutbildningen.

2000-08-29

DEL 1

Den nationella styrningen

2000-08-29

Inledning

Till grund för Skolverkets arbete med vuxenutbildning ligger kunskap om den utveckling som skett och de insatser som gjorts under 90-talet. Vuxenutbildningen är inne i ett intensivt utvecklingsskede och målsättningen är att vuxenutbildningen, tillsammans med barnomsorgen och ungdomsskolan, långsiktigt utvecklas till att bli en integrerad del i det livslånga lärandet. Vuxnas informella lärande måste då kunna tas till vara och dokumenteras i den kompetensgivande utbildningen. Myndighetens arbete med att skapa den nya vuxenutbildningen genomförs på olika sätt; i form av utvecklingsarbete riktat mot styrdokument, kursutbud och kursinnehåll samt den pedagogiska processen, genom arbete med projektet Kunskapslyftet och genom uppföljningar och utvärderingar.

Den nationella styrningen av vuxenutbildningen har behandlats i två regeringsuppdrag till Skolverket. Den 15 oktober 1998 redovisade Skolverket 'Plan för utvecklingen av vuxenutbildningen'. Sju utvecklingsområden analyserades och redovisades. Ett av dessa områden var styrdokumentet. 15 oktober 1999 redovisade Skolverket en fördjupad analys av styrdokument för vuxenutbildning.

Sammanfattning

De erfarenheter som gjorts under 90-talet av arbete med mål- och resultatstyrning visar att det är viktigt med konsekvens, stadga och styrka i hela styrkedjan. Statsbidrag är ett utomordentligt effektivt styrmedel för att stimulera till anordnande av utbildning. Samtidigt innebär öronmärkta statsbidrag för delar av ett system att tolkningsproblem uppstår och styrsystemet blir otydligt. Målstyrningen tycks då kämpa en ojämn kamp med ekonomistyrningen.

En vuxenutbildning som ska tillgodose individens förutsättningar och behov kräver målstyrning, lagstiftning och ekonomistyrning som inte ger upphov till målkonflikter. Skolverkets erfarenheter av mål- och resultatstyrningssystemet i både ungdomsskolan och vuxenutbildningen samt kunskap om dess svagheter tydliggör hur viktigt det är med sammanhang och konsekvens i hela styrkedjan. Staten måste med olika medel stärka inte bara måldokumentens styrkraft utan också de olika nivåernas förmåga och kraft att genomföra förändringar.

Den enskildes behov av och efterfrågan på utbildning bildar utgångspunkt för samhällets ansvar för utbildningen. Skolverket menar att staten bör tydliggöra mål för och krav på vuxenutbildningen.

Behov av statlig styrning av vuxenutbildningen kan motiveras ur ett individ-, samhälls- och arbetsmarknadsperspektiv. Detta får konsekvenser för olika

2000-08-29

slag av utbildningar som t ex utbildningar som ger behörighet och utbildningar som ger vissa kompetenser och yrkeskunskaper. Dessutom ska vuxenutbildningen utjämna utbildningsklyftor.

I styrningen på den kommunala nivån ingår även att målmedvetet implementera gällande statliga styrdokument och utifrån dessa arbeta med det nationella uppdraget.

För att klargöra den samhällsstödda vuxenutbildningens roll i det livslånga lärandet menar Skolverket att en övergripande nationell strategi måste formuleras. Staten måste precisera sitt ansvar för vuxenutbildningen i förhållande till annat lärande i det livslånga lärandet. De styrdokument som i dag finns för vuxenutbildningen måste ses över i ett sammanhang.

I en nationell strategi bör staten också klargöra förhållandet mellan ungdomsskolan och vuxenutbildningen. Staten bör även tydliggöra var ansvaret för demokratins utveckling, för jämlikhet och likvärdighet ligger då det gäller vuxenutbildningen.

En nationell strategi ska även fokusera statens ansvar för finansieringen. En samordning av regelsystemen krävs då det gäller studiestödet. Ansvaret för uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring är andra delar i en statlig strategi för vuxenutbildningen.

Skolverket menar att nu gällande styrdokument för vuxenutbildning är behäftade med vissa brister. Läroplanen för de frivilliga skolformerna, Lpf94, utgår framförallt från ungdomsskolans perspektiv. Program mål för grundläggande och gymnasial vuxenutbildning är inte adekvata styrdokument och kursplaner och betygskriterier bör ses över i ett sammanhang.

Hur ska staten styra vuxenutbildningen?

Bakgrund

Den del av svensk vuxenutbildning som omfattas av följande generella resonemang om styrning är sådan utbildning som staten finansierar eller ger ekonomiska bidrag till, dvs. folkbildning, arbetsmarknadsutbildning och det kommunala skolväsendet för vuxna, inklusive sfi och sår vux samt statens skolor för vuxna.

Utgångspunkten för resonemanget är att staten ska formulera krav på och mål för utbildningarna om staten ekonomiskt bidrar till verksamheten eller helt och hållet finansierar den.

2000-08-29

Före 1991 styrde staten kommunernas vuxenutbildning i stor utsträckning genom de statliga bidragen, som fördelades av skolöverstyrelsen till länskolnämnderna och av länskohämnderna till kommunerna. Dessutom gällde en särskild vuxenutbildningslag, förordningar, läroplaner, kurs- och timplaner. När skolväsendet kommunaliserades fr o m den 1 juli 1991 fick kommunerna driftsansvaret för skolan, inklusive den kommunala vuxenutbildningen. För att garantera en nationellt likvärdig utbildning fastställdes emellertid i propositionen och i riksdagsbeslutet följande statliga styrmedel:

- en tydlig läroplan,
- lärarutbildning och fortbildning,
- ett specialdestinerat statsbidragssystem,
- en effektiv utvärdering och uppföljning,
- centrala behörighetsregler för lärar- och skollärdartjänster.

Det specialdestinerade statsbidragssystemet avskaffades emellertid efter ett år och statsbidraget inordnades i det kommunala skatteutjämningsbidraget till barnomsorg, skola och vård. För sfi för flyktingar finns fortfarande ett specialdestinerat statsbidrag, som ingår i det statliga bidraget till kommunerna för flyktingmottagning. Specialdestinerade statsbidrag, som styrmedel, har under slutet av 1990-talet fortfarande använts för bl a Kunskaapslyftet, Kvalificerad yrkesutbildning, KY, och statsbidrag för kurser för arbetslösa 1993-97.

Målstyrning, lagstiftning eller ekonomisk styrning

Målstyrning

Både inom den privata och offentliga sektorn har man fr o m 1980-talet diskuterat olika former av målstyrning i stället för regelstyrning. Tanken är att politiker och företagsledning ska ställa upp övergripande mål för verksamheten men lämna till de anställda att bestämma om organisation, innehåll och metoder att nå dessa mål. Politiker och företagsledning ska också anslå medel och ge förutsättningar bl a i form av personal för att uppnå uppställda mål. Kommunaliseringen av skolväsendet präglades av denna filosofi. Detta var också anledningen till att det specialdestinerade statsbidragssystemet för utbildningsväsendet avskaffades. Staten ska inte styra med bidrag utan med mål. Detta synsätt präglar också i hög grad de nya läroplanerna och kursplanerna.

Under 90-talet har staten genomfört uppföljningar och utvärderingar på utbildningsområdet, och det finns anledning att lyfta fram några resultat som underlag för fortsatt diskussion om statlig styrning.

2000-08-29

Skolverket har i ett utvärderingsprojekt¹ undersökt hur kommunerna styr skolan inom några områden, bl a IT-användningen, elever i behov av särskilt stöd och brukarinflytandet. Utvärderingen gäller grundskolan och gymnasieskolan.

Skolverket konstaterar att det i kommunerna finns ett glapp på systemnivå mellan den arena där styrningen formuleras i beslut och målsättningar för skolan och den arena där verksamheten får sin slutliga utformning. Detta beror, enligt Skolverket, på att skolan är en komplex verksamhet med många olika aktörer med delvis motstridiga intressen och att målen och besluten ofta är otydligt formulerade och ibland oförenliga.

För att en målstyrd verksamhet ska kunna fungera krävs det att lärarna

- förstår målen, intentionerna och de politiska besluten
- kan arbeta i enlighet med målformuleringar och politiska beslut
- vill arbeta för att förverkliga målen och de politiska intentionerna.

Enligt Skolverket brister det i alla tre avseendena i kommunerna. Lärarna förstår ofta inte målen, dels därför att de är otydligt formulerade, dels därför att lärarna anser sig ha fått otillräcklig information och kompetensutveckling.

När det gäller att kunna förverkliga mål och genomföra politiska beslut pekar både rektorer och lärare på den klyfta som finns mellan mål och resurser – både ekonomiska resurser och kompetens – t ex för att ge elever det stöd de behöver.

Det finns också hos många lärare en bristande vilja att förverkliga målen och de politiska besluten, därför att dessa inte ”stämmer överens med personliga eller kollektivt etablerade uppfattningar och rutiner för hur t ex elever i behov av särskilt stöd skall hjälpas”.

Skolverket konstaterar sammanfattningsvis att det snarare förefaller vara så att verksamheten i skolan fungerar trots eller oberoende av de intentioner som formuleras på politisk nivå.

Skolverket har också utvärderat hur några av de övergripande målen i läroplanerna förverkligas i grundskola och gymnasieskola. Utvärderingen redovisas i Skolverkets rapport nr 175, Läroplanerna i praktiken – Utvärdering av skolan 1998 avseende läroplanernas mål. Det gäller bl a elevernas förmåga att se sammanhang och orientera sig i omvärlden, att göra medvetna etiska ställningstaganden och att förstå och tillämpa demokrati. Undersökningen gäller grundskolan och gymnasieskolan, men resultaten är säkerligen tillämpliga även för vuxenutbildningen – kanske i ännu högre grad än i ungdomsskolan eftersom vuxenutbildningen har ett mer utpräglat kurssystem.

¹ Slutrapport från projektet: Hur styr kommunerna skolan? Skolverket (1998-12-15)

2000-08-29

I rapporten framhålls en rad positiva resultat, t ex i fråga om elevernas miljöengagemang och kommunikativa förmåga. Men resultaten pekar också på brister när det gäller att förverkliga de övergripande målen i läroplanerna, bl a inom följande områden:

- Många elever har brister i helhetssyn, orsakstänkande och förmåga att se sammanhang.
- Förmågan att tänka kritiskt är svagt utvecklad hos många elever.
- Många skolor tycks sakna redskap att explicit uppmärksamma etiska och moraliska frågeställningar i undervisningen.
- Både elever och lärare upplever en brist på inflytande och delaktighet och har därför en känsla av vanmakt i skolan.

Skolverket konstaterar sammanfattningsvis att det både är nödvändigt och att det går att utvärdera även övergripande mål och kvalitativa aspekter i undervisningen genom att använda mångdimensionella bedömningskriterier. Dessa frågor måste ägnas ökad uppmärksamhet. För vuxenutbildningens del kompliceras målstyrningen ytterligare, vilket framgår av resonemang kring lagstiftning och ekonomistyrning i följande avsnitt. De erfarenheter som Skolverket samlat i ett följande avsnitt genom utvärderingar av vuxenutbildningen under 90-talet tydliggör också den komplicerade målstyrningen i vuxenutbildningen.

Lagstiftning

Lagstiftning är ett styrmedel som tillämpas inom ett stort antal områden. Skollagen reglerar t ex kommunernas skyldighet i fråga om grundläggande vuxenutbildning. Alla vuxna, som saknar kunskaper och färdigheter motsvarande år 9 i grundskolan har rätt till grundläggande vuxenutbildning. Kommunerna har emellertid på olika sätt, t ex genom bristande information, kunnat låta bli att fullgöra denna skyldighet. Staten har anslagit extra statsbidrag till 5 000 platser inom grundläggande vuxenutbildning. Kravet har dock varit att kommunen först skulle nå upp till 110 procent av sin basorganisation. Kunskapslyftskommittén föreslår i sitt slutbetänkande² att denna rättighet respektive skyldighet utvidgas till att omfatta även gymnasial vuxenutbildning. Kunskapslyftskommitténs förslag innebär alltså att alla vuxna, som saknar treårig gymnasiekompetens, lagstiftningsvägen garanteras rätt till motsvarande utbildning inom kommunal vuxenutbildning. Frågan blir då hur man följer upp och utvärderar att alla vuxna i utbildningens målgrupp får möjlighet att använda sig av denna rättighet när de önskar. Vilka sanktionsåtgärder vidtar man mot kommuner som inte uppfyller sin skyldighet?

² ”Kunskapsbygget 2000 – det livslånga lärandet”, SOU 2000:28

2000-08-29

Ekonomisk styrning

Staten har anslagit specialdestinerade statsbidrag till Kunskapslyftet och försöksverksamheten med kvalificerad yrkesutbildning (KY). I båda fallen har eftersträlvade volymer uppnåtts. Försöksverksamheten med kvalificerad yrkesutbildning avrapporterar dessutom en kvalitativt god verksamhet. Statsbidragen för Kunskapslyftet riktas så gott som uteslutande till gymnasial vuxenutbildning. Som nämnts ovan har 5000 platser öronmärkts åt platser på grundläggande vuxenutbildningsnivå. Kravet har dock varit att kommunerna först skulle uppnå 110 procent av sin basorganisation. De 5000 platserna har inte rekvirerats fullt ut. Öronmärkta statsbidrag till gymnasial vuxenutbildning ger upphov till spänningar, eftersom ekonomistyrningen är kraftfull. Det är mycket vanligt att vuxenstudier samtidigt behöver studera på grundläggande och på gymnasial nivå. Kortutbildade vuxna behöver i allmänhet relativt omfattande studier på grundläggande vuxenutbildningsnivå. Den stora volymökningen inom vuxenutbildningen har ägt rum på gymnasial nivå, den nivå statsbidragen riktas till. Den grundläggande vuxenutbildningen minskar stadigt under 90-talet. Hur stämmer dessa utvecklingar överens? Hur hanterar kommunen den studerande som delvis behöver studera på grundläggande nivå? En undersökning som gjorts av Skolverket våren 2000 angående kommunernas arbete med rekrytering och orienteringskurser i kommunal utbildning för vuxna i fem kommuner³ ger exempel på hur orienteringskurserna används som en ersättning för grundläggande vuxenutbildning. För en vuxenstudier som saknar vissa förkunskaper för gymnasial vuxenutbildning anordnas en orienteringskurs inom ramen för Kunskapslyftet. I orienteringskursen ingår ämnesundervisning på grundläggande vuxenutbildningsnivå. Orienteringskurser ska enligt förordningstext ha ett eller flera av följande syften:

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

Orienteringskurser ska således inte användas för ämnesundervisning på grundläggande vuxenutbildningsnivå.

Det är uppenbart att staten har stora möjligheter att påverka utvecklingen i kommunerna genom medelstyrning. Fördelen är att statsbidragen möjliggjort en snabb utbyggnad av vuxenutbildningen. Samtidigt uppstår målkonflikter. Den diskussion som förs bl a av de tre forskarna Kjell Rubenson, Albert Tuijnman och Bjarne Wahlgren i den av Kunskapslyftskommittén beställda forskningsrapporten "Från Kunskapslyftet till en Strategi för Livslångt

³ Skolverket, UTVUX 2000-03-21, dnr 99:975

2000-08-29

Lärande”⁴, innebär att både för- och nackdelar med olika finansieringsmodeller lyfts fram. Forskarna påpekar att de politiska besluten 1991, då inga anslag specialdestinerades till vuxenutbildningen, enligt deras analys ledde till att vuxenutbildningen eftersattes i kommunerna. När sedan Kunskapslyftet skapades ökade volymerna av vuxenutbildning dramatiskt, samtidigt som olika styr- och ansvarssystem kolliderade.

Forskarna i Kunskapslyftskommitténs rapport drar slutsatsen att det är nödvändigt att delvis behålla det riktade stödet och att ekonomiska incitament kan vara viktiga verktyg för att påverka inriktningen på och takten av förnyelse i systemet.

Utvärderingar av vuxenutbildning

Förutom det arbete med utvärdering av målstyrning i ungdomsskolan som redovisas ovan har Skolverket utvärderat effekterna av styrsystemet samt hur läroplanen, Lpf 94, har tillämpats i gymnasial vuxenutbildning, grundläggande vuxenutbildning och svenskundervisning för vuxna invandrare under 90-talet. På grundval av tre utvärderingsrapporter om de olika skolformerna har Skolverket sammanfattat sina iakttagelser i en tematisk rapport⁵. Skolverkets utvärdering pekar på stora brister vid övergången från regelstyrning till målstyrning och vid införandet av Lpf 94 i kommunerna. Här redovisas några av de påtalade bristerna.

Styrsystemet, där övergripande mål för verksamheten fastställs på nationell nivå i skollag, läroplan och kursplaner, förutsätter att målen konkretiseras i den kommunala skolplanen. Skolverket konstaterar att kommuner sällan har klara målformuleringar för vuxenutbildningen. Det förekommer t o m skolplaner som inte alls berör vuxenutbildningen.

Skolverket konstaterar vidare i den tematiska rapporten att ett hinder för genomförandet av målstyrningen har varit det regelsystem som fortfarande gäller för studiestödet. Det har därför inte varit möjligt att genomföra en så flexibel och individanpassad undervisning som måldokumentet förutsätter. Centrala studiestödsnämndens regelsystem har i hög grad styrt utbildningens uppläggning.

I styrsystemet har staten behållit det övergripande ansvaret för lärarutbildningen och delar av kompetensutvecklingen som viktiga styrinstrument. Skolverket konstaterar att flertalet lärare inom vuxenutbildningen – särskilt grundläggande vuxenutbildning och svenska för invandrare – inte har en grundläggande lärarutbildning för vuxenundervisning. Det har inte heller i tillräcklig utsträckning ordnats fortbildning om styrdokumentet. En del av problemen vid införandet av Lpf 94 har därför berott på tolkningssvårigheter, oklarheter och bristande kunskaper om styrdokumentet. Utvärderingen konstaterar att en systematisk

⁴ SOU 1999:141

⁵ ”Vuxenutbildning” (rapport nr 141), dnr 97:1286

2000-08-29

personalutbildning mestadels tycks ha lyst med sin frånvaro när reformerna genomförts. I den tematiska rapporten lyfter Skolverket också fram vikten av fungerande utvärderingar och uppföljningar.

Skolverkets utvärdering av vuxenutbildningsreformerna visar alltså att det inte räcker med att formulera mål för att åstadkomma förändringar. För att målen ska kunna förverkligas krävs även en uttolkning på lokal nivå, en tydlig ledning av den pedagogiska verksamheten, information och kompetensutveckling, uppföljning och utvärdering.

Sedan Kunskapslyftet inleddes har utvärderingar med olika syften och av olika aktörer initierats. En del av resultaten från dessa bör lämpligen främst diskuteras av kommunerna. Andra visar på möjligheter eller svårigheter att genomföra förändringar på nationell nivå. Ytterligare andra resultat visar förändringar men förklarar inte orsaker. Ibland visar utvärderingarna att det råder oklarhet om hur mål- och resultatstyrningen ska förstås.

Som grund för Skolverkets fortsatta diskussion om statlig styrning av vuxenutbildning redovisas i det följande resonemang från två olika utvärderingar.

Styrning, organisation och samverkan

Statskontoret⁶ belyser en del tänkbara effekter av den statliga satsningen Kunskapslyftet. Att genomföra projektet med snabb start och med hjälp av flexibel beslutsprocess och ärendehantering bedömer Statskontoret ger dubbla eller flerdubbla och konkurrerande styrsystem med problem beträffande ansvarsfrågan som följd. Från ett annat perspektiv,⁷ blir det tydligt att man i vissa kommuner gärna går runt befintliga regelverk för att få till stånd lokal samverkan. Samtidigt görs bedömningen att det inte är möjligt att av kommunernas material förstå hur det lokala projektet är organiserat eller var ansvarsgränserna går mellan projektorganisationens olika delar. Därmed blir också möjligheterna till inflytande små för utomstående, bl a vuxenutbildningens deltagare. Även den nödvändiga samverkan mellan projektet och andra aktörer tycks därmed bli ogenomskinlig. På motsvarande sätt visar också andra studier på en snårighet i den flexibla och projektstyrda utvecklingen. Kunskapslyftets initialskede kan beskrivas som tillåtande och experimentell. Styrgrupper och referensgrupper på kommunal nivå tillsattes. Men beskrivningar finns också av att otydliga ansvarsgränser i kommunen gjort det lätt att i en del av kommunen besluta något som andra ska genomföra och utan att någon är säker på vem som ska betala. I en del kommuner uppstod konflikter när notan dök upp.

⁶ *Kunskapslyftet som modell och metod – adhocрати eller byråkrati?* (Statskontoret 1998:20)

⁷ *Kunskapslyftet och den kommunala utvärderingen – en förstudie* (1999-09-20)

2000-08-29

Skolverkets erfarenheter av dessa frågor i arbetet med dialogen med kommunerna som redovisas i del 2 i denna rapport överensstämmer med Statskontorets utvärdering.

Styrning, utmaning och konkurrens

I en nationell studie⁸ beskrivs hur trettioåtta kommuner väljer att initiera, planera, organisera, utforma kursutbud och skapa samarbete när de tar sig an Kunskapslyftet. Strategierna för att skapa valfrihet, mångfald och flexibilitet med en anpassning till lokala förutsättningar och behov är mycket varierande. Kommunerna väljer olika modeller för politisk styrning och olika organisationsformer utan att det går att finna enkla samband mellan valen. På samma sätt görs många andra vägval utan att dessa går att förklara utifrån val av styr- eller organisationsform. Med motivet att utveckla vuxenutbildningen väljer en del (19) kommuner att sätta tryck på det "gamla komvux" i ett konkurrenstänkande medan andra (10) väljer en inifrånpåverkan och ytterligare andra (6) väljer en modell där all form av vuxenutbildning integreras i någon form av "centrum". Tre (3) av kommunerna i urvalet har organiserat Kunskapslyftet inom arbetsmarknadsenheten. Hur metoder som konkurrensutsättning nationellt påverkar vuxenutbildningen på längre sikt kan inte bedömas, men i en lokal utvärdering⁹ föreslås bl a att kommunen ska upphandla all vuxenutbildning "på lika villkor". Andra kommuner fattar liknande beslut, men inte alltid utifrån en analys av förutsättningar och möjliga konsekvenser. Enligt den nationella studien finns det kommuner som genomför låtsaskonkurrens där egentligen inga förutsättningar finns för att hitta andra anordnare av tillräcklig kvalitet. Lärare med anställning i komvux byter lokaler och övergår till att arbeta i andra anordnares verksamhet. Signaler om att vuxenutbildningen ska utvecklas genom att nya anordnare konkurrerar med komvux kan av detta skäl ses som exempel på en missriktad styrning, i synnerhet som komvux ändå måste medverka genom att rektor ansvarar för betygssättning.

En nationell strategi för den samhällsstödda vuxenutbildningen i perspektivet livslångt lärande

Bakgrund

De nationella styrdokument som i dag gäller för den samhällsstödda vuxenutbildningen fastställdes i början av 90-talet i en tid då vuxenutbildning inte hade den ställning och funktion i samhälls- och arbetsliv den har i dag. Läroplanen för de frivilliga skolformerna, Lpf 94,

⁸ *Hur formas den nya vuxenutbildningen?* (K. Wass, Göteborgs universitet, IPD nr 1999:03)

⁹ *Utvärdering för utveckling* (Utbildningsförvaltningen i Stockholm, 1999:1)

2000-08-29

ersatte Lvux 82 och utgick framför allt från ungdomsskolans perspektiv. Skolverket konstaterar i den s k oktoberrapporten "Styrdokument för vuxenutbildning" att den nuvarande läroplanen har ett socialisations- och fostransperspektiv med utgångspunkt i ansvaret för ungdomar i gymnasieskolan. Ett viktigt mål för formuleringarna i Lpf 94 är skolans ansvar för individens omvandling från barn till vuxen. Vuxenprofileringen i läroplanen blev ett tillägg och den kommunala vuxenutbildningen betraktades som en "gymnasieskola för vuxna". I utvärderingarna av vuxenutbildningen visar det sig att läroplanen inte nämnvärt använts i den kommunala vuxenutbildningen. Det är framför allt kursplaner och betygskriterier som varit de allmänt förekommande styrdokument. Vuxenutbildare uttrycker det ibland som att man inte "känt sig hemma" i Lpf 94. Förutom läroplanen, kursplaner och betygskriterier skulle också programmålen för gymnasieskolan gälla för den gymnasiala vuxenutbildningen. Eftersom den gymnasiala vuxenutbildningen inte organiseras som program utan som kurspaket som de studerande själva sätter ihop har inte heller programmålen kommit att användas. Likaså fastställdes program mål för den grundläggande vuxenutbildningen. Ej heller dessa har fyllt någon nämnvärd funktion då utbildningen planerats.

I de utvärderingar av vuxenutbildningen som omnämns i föregående avsnitt och i del 2 av denna rapport ("I dialog med kommunerna") finns ett antal exempel på konsekvenser av dagens statliga styrning av vuxenutbildningen. Vuxenutbildningen berör många politiksektorer, arbetsmarknads-, utbildnings-, social-, närings-, och regionalpolitik. På nationell och kommunal nivå finns det överlappningar, konflikter och luckor i styrsystemet. När det gäller målgrupperna för vuxenutbildningen finns två förordningar, förordning om kommunal vuxenutbildning och förordning om statligt stöd till särskilda satsningar på utbildning för vuxna. Enligt de erfarenheter som gjorts i Skolverkets dialog med kommunerna har detta vållat vissa tolkningssvårigheter och oklarheter för kommunerna vid urval och intagning. Ett stort antal kommuner vittnar också om svårigheter att anordna vuxenutbildning som både ska vara anpassad till den prioriterade målgruppen för vuxenutbildning och till ungdomar som kommer direkt från gymnasieskolan antingen för att få högre betyg på en eller flera kurser eller för att få ett godkänt slutbetyg. Det har också visat sig att dagens studiestödssystem styr individernas utbildningsval på ett sätt som varken är effektivt eller motsvarar individens önskemål.

Det livslånga och livsvida lärandet

När Lpf 94 och de övriga i dag gällande styrdokument fastställdes i början av 90-tallet visserligen begreppet livslångt lärande men i allmänhet i betydelsen återkommande utbildning. Skolverket menar att styrningen oftast utgick från ett skolperspektiv. Vuxenutbildningen betraktades som en institution liksom gymnasieskolan och styrdokument syftade inte till att sätta in vuxenutbildningen i det livslånga lärandet.

2000-08-29

Skolverket har vid ett flertal tillfällen beskrivit ett sätt att se på livslångt lärande som en process som pågår hela livet och som sker i alla former oavsett den formella utbildningsnivån hos individen. Alla människor lär hela livet och i alla sammanhang. Begreppet livslångt lärande synliggör allt både inom utbildning och på andra arenor. Uppenbart är att samhället i övrigt och utbildningssystemet i tankemodellen livslångt och livsvitt lärande också börjar synliggöra och värdera lärande som sker i utbildningssystemet, i icke-formella eller informella former.

Genom att se och tillmäta lärande som sker utanför utbildningssystemet, i arbetslivet och i samhället ett värde, kan formerna för den formella vuxenutbildningen utvecklas och förnyas.

Föreställningen om det livslånga lärandet har slagit igenom i den internationella debatten, och OECD har fastställt fyra grundpelare i det livslånga lärandet. Tyngdpunkten ligger på individen i centrum, på tillgång till ett brett utbud av utbildning och arrangemang för icke-formellt lärande, på en uppluckring av utbildningssystemets institutioner, på mångfald, flexibilitet och tillgänglighet för individen. OECD betonar också betydelsen av översyn av roller och ansvarsfördelning hos alla parter, särskilt arbetsgivare, de olika regeringsdepartementen och myndigheterna.

Vuxenutbildningen i det livslånga och livsvida lärandet

Det formella utbildningssystemet skapar grunden för det livslånga lärandet och ger grundläggande färdigheter, men utbildningssystemet har också en viktig uppgift att bevaka och sträva efter jämlikhet och allas deltagande i det livslånga lärandet. Det finns indikationer på att de klyftor som grundläggs i tidiga skolår hela tiden ökar genom utbildningssystemet och även i de delar som ligger utanför det formella systemet. Ingen skolform kan sägas vara mer betydelsefull än någon annan, men olika skolformer har olika uppgifter. Växande kunskapsklyftor skapar ett behov av breda satsningar på vuxnas lärande, och den formella vuxenutbildningen och särskilda investeringar som Kunskapslyftet spelar nyckelroller i det livslånga lärandet.

Av ovanstående beskrivningar av styrsystemet framgår dock att det finns oklarheter då det gäller statens ansvar, individens ansvar och arbetslivets ansvar för den samhällsstödda vuxenutbildnings roll i det livslånga lärandet. De styrdokument som i dag gäller skapades vid en tidpunkt då synen på vuxenutbildningen inte i första hand utgick från det livslånga lärandet i dagens mening.

För att klargöra den samhällsstödda vuxenutbildningens roll i det livslånga lärandet menar Skolverket att en övergripande nationell strategi måste skapas. Staten måste klargöra sitt ansvar för vuxenutbildningen i förhållande till allt annat lärande i det livslånga lärandet. Det livslånga lärandet innebär en förskjutning av ansvar från stat till individ och för att inte ett lärandesystem med stora klyftor ska skapas, måste staten ta ansvar för att det

2000-08-29

skapas förutsättningar och incitament för individer, företag och offentliga aktörer att investera i utbildning och lärande. Det måste finnas ett system där individen kan hitta i mångfalden av möjligheter, där staten klargör sina åtaganden och visar på kopplingar till andra aktörer med andra roller. Det är viktigt att medborgarna kan överblicka systemet och att regelsystem och styrdokument är enkla, begripliga och sammanhängande.

En nationell strategi för den samhällsstödda vuxenutbildningen bör tydliggöra statens ansvar för att skapa goda förutsättningar för vuxnas lärande i perspektivet livslångt lärande. Eftersom vuxenutbildningen berör många politiksektorer bör ansvarsfördelningen då det gäller inriktning och uppgifter klargöras både på statlig och kommunal nivå.

Det livslånga lärandet innefattar både formellt, informellt och icke-formellt lärande, och det är viktigt att staten klart visar hur det formella lärandet ska formas, men också hur det informella och icke-formella lärandet ska kunna tas tillvara, när den vuxne medborgaren kommer till utbildningen, dvs. hur det vi kallar validering ska fungera. Vilka principer för validering ska tillämpas och av vem ska dessa utarbetas? Valideringen hänger ihop med vägledningen. Var ligger ansvaret för att denna fungerar och för att individuella studieplaner i reell mening upprättas och används? Hur ska systemet underlätta för individen att hitta sin egen väg i mångfalden av utbildningsvägar, hur ska en genomskinlig infrastruktur skapas och vem ska ha ansvar för detta? Var ligger ansvaret för rekrytering?

I en nationell strategi bör staten klargöra förhållandet mellan ungdomsskolan och vuxenutbildningen. Staten bör också tydliggöra var ansvaret för demokratins utveckling, för jämlikhet och likvärdighet ligger då det gäller vuxenutbildningen.

En nationell strategi ska även tydliggöra statens ansvar för finansieringen och principer och modeller för denna. En samordning av regelsystemen krävs också t ex då det gäller studiestödet. Ansvaret för uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring är andra delar i en statlig strategi för vuxenutbildningen.

Styrning på kursplanenivå

Kursuppbyggnad

Styrdokumentet för den kompetensgivande vuxenutbildningen är i dag delvis gemensamma med ungdomsskolan, delvis specifika. Lpf 94 och programmålen har avhandlats i föregående avsnitt. I det fortsatta arbetet med utvecklingen av gymnasieskolan bör enligt Skolverkets mening mycket större uppmärksamhet ägnas konsekvenser av t ex nationella prov och gymnasieexamen för vuxenutbildning. Ett analysarbete bör läggas ner på skillnader och likheter mellan ungdomar och vuxna och en

2000-08-29

konsekvensanalys av pågående revideringar av gymnasieskolan bör göras kontinuerligt.

Dagens kurssystem består på gymnasial nivå av samma kurser i gymnasieskolan och i gymnasial vuxenutbildning. Ett problem för närvarande är dock det faktum att de reviderade kursplanerna för gymnasieskolan inte får användas i vuxenutbildningen förrän fr o m 1 juli 2001. För grundläggande vuxenutbildning, särvox, sfi och påbyggnadsutbildningar finns delvis särskilda kursplaner. Systemen har dock 'lappats och lagats' under 90-talet och är inte enhetligt. De olikheter som finns mellan olika delar av vuxenutbildningen vad gäller utformning av kursplaner och betygssystem vilar inte på analys och slutsatser.

Det har stor betydelse i kursplanesystemet att kurser och målnivåer är nationellt likvärdiga, och att de så långt som möjligt bygger på varandra och därmed är påbyggbara. Individen ska kunna studera vidare vid olika tillfällen i livet även om det sker i en annan kommun.

I Skolverkets delrapport "Styrdokument för vuxenutbildning"¹⁰ finns en genomgång av strukturen vad gäller kursplaner, timplaner och betygssystem inom olika delar av den kompetensgivande vuxenutbildningen och av resultat av olika utvärderingar. Av genomgången framgår att delarna av vuxenutbildningssystemet har olikformade kurser, timplaner och betygssystem. Om utbildningen ska utgå från individens behov och önskemål måste den studerande kunna kombinera studier inom den kompetensgivande vuxenutbildningens olika delar. Dessa bör då så långt möjligt ha samma typ av kursplaner och samma betygssystem.

Kursplaner på gymnasial nivå ska fortsatt gälla för gymnasial vuxenutbildning och gymnasieskolan med samma kvalifikationskrav, men Skolverket överväger också med anledning av det stora antalet lokala kurser om det på denna nivå finns behov av nationella kursplaner inom särskilda kunskapsområden med tanke på vuxnas behov och förutsättningar.

Skolverket anser att kursplaner inom övriga delar av vuxenutbildningen bör harmoniseras så att de får samma kursstruktur och typ av målskrivningar som de för den gymnasiala utbildningen, men anpassas för sfi, särvox, grundläggande vuxenutbildning och påbyggnadsutbildningar till de förhållanden som råder för dessa delar av vuxenutbildningen. Ett krav på kursplanerna är att de harmoniseras vad gäller betygssystem och betygsdokument samt att de så långt möjligt bygger på varandra.

När det nya systemet skapas bör det ha en sådan utformning att kommunernas tolkning av kursbegreppet utgår från individens behov och önskemål, möjliggör studier i lärområden och olika typer av validering samt

¹⁰ Skolverkets delrapport, dnr 99:975

2000-08-29

knyter samman individens livslånga och livsvida lärande med de nya kunskaper som kursen ger. Det nya systemet med kursplaner och betygssystem för kompetensgivande vuxenutbildning bör enligt Skolverkets mening träda i kraft i sin helhet 1 juli 2001.

Sfi, grundläggande vuxenutbildning och särvux

Rapporten Styrdokument i vuxenutbildningen belyser också de särskilda problem som finns inom den kompetensgivande vuxenutbildningens basnivå: sfi, grundläggande vuxenutbildning och särvux. Speciellt sfi och grundläggande vuxenutbildning har utformats som en sluten teoretisk studievärld där kursplanernas mål är den tröskel som måste passeras innan den studerande kan ta sig vidare till annan verksamhet eller studier på högre nivå. Kurser och ämnen i grundläggande vuxenutbildning är i huvudsak identiska med de teoretiska delarna av grundskolan. Syftet med grundläggande vuxenutbildning är enligt skollagen att individen ska kunna delta i samhälls- och arbetsliv och kunna studera vidare. Sfi är nu en omfattande språkkurs med samhällsorientering. I förhållandet mellan individens och samhällets förväntningar och kommunernas sätt att genomföra utbildningen finns flera olika konflikter.

Statskontoret har i rapporten Svenskundervisning för invandrare (sfi) – egen skolform eller en del av komvux (2000) utrett fördelarna och nackdelarna med att inordna sfi i komvux respektive gymnasieskolan. Rapporten innehåller en fyllig beskrivning av de problem som finns med nuvarande måldokument för sfi, grundläggande vuxenutbildning och särvux.

Skolverket anser att nya ämnesområden och kurser, med mål som är inriktade på förberedande validering och sådana grundläggande kompetenser som efterfrågas i arbetslivet skulle behöva föras in för att syftet ”kunna delta i arbetslivet” ska kunna uppnås. I betänkandet ”Validering av utländsk yrkeskompetens”¹¹ finns förslag om organisation av en framtida validering samt om försöksverksamhet. Bl a föreslås att *bedömning* ska ske under introduktionsprogrammet för invandrare i kommunen. Bedömningen ska kombineras med vägledning och ska kunna leda till validering eller till kompletterande utbildning (som kan vara antingen teoretisk eller praktisk). I betänkandet föreslås också att valideringen kombineras med en individuell meritportfölj som upprättas ”av den sökande tillsammans med valideringsorganet” och består av ”en systematisk och enhetlig dokumentation av den enskildes samtliga handlingar, erfarenheter och förmågor, m.m.”.

Målsättningen med sfi är en relativt avancerad språkförmåga i svenska. Kursen blir för kortutbildade nybörjare mycket lång. Det finns visserligen en avstämningsnivå men inga betygsatta delmål. Eftersom denna höga sfi-nivå

¹¹ SOU 1998:165

2000-08-29

har införts under en period som tidvis kännetecknats av mycket hög arbetslöshet har samhällets krav på språkkunskaper och utbildning skärpts. Godkänt betyg från sfi har kommit att bli en tröskel till vidare studier, till arbetsförmedlingens åtgärder och till arbetslivet. Den som inte når denna tröskel har ofta ingen väg bort från eventuellt socialbidragsberoende. I tider av hög arbetslöshet hänvisar arbetsförmedlingen ofta dem som ännu inte fått betyg från sfi tillbaka till teoretiska språkstudier i sfi även om deltagarna avbrutit sina studier eftersom de inte gjort "tillfredsställande framsteg" (Skollagen 13 kap. 11 §).

Sfi har, i många kommuner, kommit att bli en sluten värld, en teoretisk språkkurs som högutbildade invandrare med indoeuropeiskt modersmål i regel avverkar snabbt, men som blir mycket lång och svåröverskådlig för kortutbildade. För individer som för sin försörjning är beroende av socialbidrag kan det upplevas som förnedrande att hänvisas till en värld där man inte kan förtjäna sitt uppehälle och där de egna erfarenheterna inte förefaller ha något egentligt värde.

De, för kortutbildade, höga kraven och den långa tiden i språkutbildning med beroende av socialbidrag kan vara passiviserande för de individer som inte har framgång i sina studier och som saknar sociala kontakter utanför den egen språkgruppen. Individen har mycket litet inflytande över sin situation och kan ha svårt att anpassa sig till den teoretiska studieformen. Det finns föga utrymme för egna initiativ och idéer.

Språkinlärning för att nå målen för sfi kräver, även av högutbildade, en avsevärd studieprestation. Om analfabeter och kortutbildade ska nå samma mål innebär det att de måste utveckla läs- och skrivförmåga på ett språk som inte är deras modersmål till en nivå som motsvarar vad barn i svensk skola lär sig på vad som ofta är deras modersmål efter 5 – 6 år i skolan. Att vara vuxen analfabet innebär ofta att man har levt i en muntlig kultur där läsning och skrivning används av få och på ett begränsat sätt. Barn som växer upp i Sverige har tillgång till förskola och en omgivning som lägger grunden för läsande. De är omgivna av text och människor som läser.

En förutsättning för all inlärning är nyfikenhet, vilja och lust att lära. För att kunna lära sig behöver individen ofta kunna se direkta tillämpningar av kunskaperna. Detta gäller för vuxna i kanske högre grad än för barn och ungdomar. Rika och naturliga kontakter med samhället i Sverige leder oftast till motivation att lära sig mer svenska. Arbetslivet är en av samhällets viktigaste kontaktytor för informell inlärning. För att utbildningen ska kunna leda till bättre resultat krävs att isoleringen bryts och att informellt, erfarenhetsbaserat lärande kombineras med teoretiska studier. Olika individer har olika behov. Många studerande behöver en relativt lång period av informell kontakt med samhället innan den verkliga motivationen infinner sig. Det gäller speciellt människor med tortyrskador eller med splittrade familjer. För dem kan intensiv teoretisk språkundervisning som påbörjas för

2000-08-29

snabbt vara mycket svår att tillgodogöra sig. Olika grupper av studerande behöver olika praktikformer med integrerad språkutbildning och validering. Erfarenheter av sådana arbetsformer finns i många kommuner där arbetsförmedlingarna har satsat på ambitiösa ”kombinationspaket” med praktik och utbildning. I andra kommuner har den egna arbetsmarknadsenheten eller flyktingmottagningen tagit ansvar för sådan praktik.

Olika rapporter och utvärderingar av sfi, t ex ”Vem älskar sfi ?”¹² och ”Svenskundervisning för invandrare och invandrares situation på arbetsmarknaden”¹³, drar slutsatsen att fler studerande skulle få betyg från sfi om undervisningens kvalitet förbättrades. Kvalitetsförbättringar leder rimligen till bättre resultat men i konstruktionen av en inledande avancerad teoretisk språkkurs finns, speciellt för kortutbildade deltagare, inbyggda problem som inte generellt kan lösas bara genom bättre undervisning.

Rapporten ”International Adult Literacy Survey; Invandrares läs-, skriv- och räkneförmåga på svenska”¹⁴ kommenterar sfi i förhållande till individens läs- och skrivutveckling samt språkutveckling. Rapportens sammanfattning beskriver kortfattat vad som skulle behövas för att invandrare i högre grad skulle utveckla både läs- och skrivförmåga och språkkunskaper.

”En enkel men felaktig slutsats av analysen i denna rapport är att man kan komma till rätta med läs- och skrivproblemen bland invandrare genom att höja den pedagogiska kvaliteten i ”svenska för invandrare”. Det finns förvisso utrymme för förbättringar, men de kanske viktigaste insatserna ligger ute i samhället, utanför klassrummet. En vardagsmiljö med läs- och skrivutmaningar på svenska är ”sine qua non”. Den danske läsforskaren Carsten Elbro säger att ”du måste läsa varje dag, och du måste läsa saker som utmanar din förmåga” (Elbro, Möller och Munch Nielsen 1991). Han pekar särskilt ut arbetslivet som den miljö där läs- och skrivkrav inverkar direkt på förmågan. En kombination av arbetslivspraktik och språklig träning med koppling till arbetslivserfarenheterna är ett bra recept. Att kräva att invandrare först når en minsta godtagbara svenskspråkig förmåga för att släppas in i arbetsmarknadsåtgärder skapar däremot en ”moment 22”-situation.

Kompetensgivande utbildning är en annan kravställande miljö. Långsiktiga pedagogiska program som både syftar till höjd allmän- och yrkeskompetens samtidigt som grundläggande svenskträning flätas in i programmet är en annan verkningsfull väg. Ytterligare en väsentlig ingrediens är att berika språkmiljön i invandrartäta bostadsområden. Biblioteket och skolan är nav i

¹² Skolverkets rapport nr 131

¹³ Riksdagens revisorer, Förstudie 1999/2000:9

¹⁴ Mats Myrberg m fl. Linköpings universitet

2000-08-29

dessa insatser. Flerspråkighet och blandspråkighet är en tillgång i sådana miljöer.”

I flera av utvärderingarna av sfi har man påpekat att många studerande avbryter sina studier. Studieavbrotten ses som problem även om man ibland i utvärderingarna påpekar att kursdeltagare efter en tid återvänder till studierna och slutför dem. För dessa studerande blir sfi ett slags åkerkommande utbildning. Den studerande väljer att göra något annat i väntan på att motivationen ska komma tillbaka. Studieavbrotten kan då för vissa studerande ses som individernas sätt att ta initiativ och att aktivt påverka sin situation.

Sfi och grundläggande vuxenutbildning är formellt två olika skolformer som kommunen ansvarar för. De båda utbildningarna har emellertid beröringspunkter av olika slag. En sådan, komplicerad, kontaktyta är innehållet i sfi och ämnet svenska som andraspråk i den grundläggande vuxenutbildningen. En individ som är analfabet eller som ännu inte har utvecklat en grundläggande funktionell läs- och skrivförmåga är berättigad till både sfi och svenska som andraspråk inom grundläggande vuxenutbildning. Språkinläringen ska ske inom sfi, läs- och skrivutvecklingen inom svenska som andraspråk. Hos de flesta lärande är dessa båda processer sammanvävda. Individen kan inte lära sig läsa och skriva för första gången på svenska utan att muntligt behärska någon svenska. Man måste förstå vad man läser och skriver. Sedan kan utvecklingen ske så att det talade språket och det skrivna stöttar varandra. Det förutsätter att ämnena integreras.

De omfattande kurserna i svenska som andraspråk har också en ytterligare beröring med sfi genom att studerande med godkänt betyg i sfi kan läsa vidare inom svenska som andraspråk i grundläggande vuxenutbildning.

Denna sammankoppling mellan de båda utbildningarna medför många olika problem, både pedagogiskt och administrativt. Den största nackdelen är dock att det är svårt att förklara för den studerande som både behöver veta i vilken skolform han eller hon studerar och behöver kunna överskåda sina studier.

Förhållandet mellan sfi och sårvux är parallellt med det mellan sfi och grundläggande vuxenutbildning och nackdelarna är de samma. Utvecklingsstörda invandrare och flyktingar är enligt förordningarna berättigade att studera både sfi och sårvux. Enligt förordning för svenskundervisning för invandrare (11 §) får i sfi för utvecklingsstörda elever ”nödvändiga avvikelser göras i kursplanen”.

Enligt sårvuxförordningens 3 kapitel (3 §) krävs för behörighet i sårvux både att den studerande ”saknar eller har brister i sådana kunskaper som kursen

2000-08-29

avser att ge” och att han eller hon har ”förutsättningar att följa undervisningen med hänsyn till tidigare studier och annan verksamhet”.

Enligt kursplanen i svenska som andraspråk (1995-07) i särvox ska den grundläggande språkinläringen ske inom sfi och läs- och skrivutvecklingen inom svenska som andraspråk. Under rubriken Syfte sägs bl a: ” Till utbildningen i svenska som andraspråk kommer elever av flera olika kategorier. Det finns en grupp som ännu inte kan läsa och skriva eller har mycket begränsad färdighet och som får lära sig grunderna i läsning och skrivning (på sitt modersmål eller på svenska) så att de kan nå målen för den första delen av utbildningen. I denna grupp finns elever som saknar eller har mycket begränsad färdighet i svenska. De lär sig samtidigt svenska i svenskundervisning för invandrare (sfi). Vidare finns en grupp som genomgått svenskundervisning för invandrare (sfi) eller på annat sätt inhämtat motsvarande kunskaper i svenska som kan gå vidare mot målen i andra delen av utbildningen.”

Kursplanen har särskilda mål för läs- och skrivinläringen.

I sfi, grundläggande vuxenutbildning och särvox finns problem med omfattande kurser med avlägsna mål. Det kan vara svårt för både lärare och kursdeltagare att strukturera och överblicka studierna. De nya kurserna i gymnasial utbildning omfattar högst 200 poäng. De flesta teoretiska kurser omfattar 100 eller 50 poäng. Sfi, grundläggande vuxenutbildning och särvox består helt eller delvis av mycket omfattande kurser. Olika utvärderingar visar tydliga problem med dessa kurser. Både lärare och kursdeltagare har svårt att strukturera studierna och rollerna blir otydliga. De ”långa” ämnena skulle kunna delas upp i kurser som omfattar t ex max 100 poäng i dessa skolformer. Det skulle leda till ett mer differentierat kurssystem med olika ingångar i de breda ämnena (som t ex svenska och sfi / svenska som andraspråk) för t ex analfabeter, dyslektiker, högutbildade etc. och med olika utgångar för det deltagare som har individuella mål eller vill göra studieuppehåll.

Skillnaderna i betygs- och kurssystem mellan sfi, grundläggande vuxenutbildning och gymnasial vuxenutbildning är hinder för integration av ämnen i de olika utbildningarna. Skillnaderna försvårar också för den individ som behöver studera olika ämnen samtidigt i de olika utbildningarna. Ytterligare ett hinder är vissa kommuners tolkning av behörigheten att studera på gymnasial nivå. Enligt skollag och förordning finns inga formella hinder för deltagare i sfi eller grundläggande vuxenutbildning att studera även på gymnasial nivå. ”För att vara behörig att tas emot som sökande till en kurs inom gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning ska sökanden dels sakna eller ha brister i sådana kunskaper som kursen avser att ge, dels ha förutsättningar att följa undervisningen.” (Förordning om gymnasial vuxenutbildning, 3 kap. 4 §) Ändå förekommer det att deltagare som inte har godkänt betyg från alla kärnämnen i grundläggande

2000-08-29

vuxenutbildning stängs ute från gymnasiala kurser som de skulle kunna klara av.

Kursbegreppet inom den kompetensgivande vuxenutbildningen

En kurs kan definieras som planerad inläring med handledning eller undervisning, med avgränsade mål samt med tydligt slut.

Speciellt den gymnasiala vuxenutbildningen har en mycket tydlig kursutformning som medför stora fördelar för vuxenstuderande men som också ibland får negativa konsekvenser. När ett enhetligt system skapas för den kompetensgivande vuxenutbildningen i kommunen måste den statliga styrningen utformas så att sammanhang för individen betonas och så att den studerande har möjlighet att välja mellan olika studieformer. Därigenom kan kursutformningens problem minskas.

Fördelar med kursutformning för den vuxenstuderande

Det är lättare för den studerande att *strukturera och planera* sina studier både vad gäller innehåll och tid när kursens mål är synliga, tydliga och går att förstå.

Kurssystemet kan beskrivas på ett *tydligt och överskådligt* sätt. Det möjliggör därmed stor delaktighet för den studerande i studieplaneringen. Det är viktigt att deltagaren själv fattar beslutet att söka en studieplats och ansvarar för valet av kurs.

Systemet med påbyggbara kurser som kan kombineras fritt i en individuell studieplan är *rationellt* för både den studerande och organisationen. Individen kan påbörja sina studier i ett ämnesområde på den nivå där han eller hon befinner sig och kan uppnå sina individuella mål. Olika ämnesområden kan studeras på olika nivåer, inom olika delar av vuxenutbildningen. En kursdeltagare kan exempelvis läsa engelska på gymnasial nivå och matematik på grundläggande. Eftersom de flesta vuxenstuderande har ansvar för sin försörjning under studierna och många dessutom har familjeansvar har de stort behov av att studierna tydligt är målinriktade.

Systemet är mycket *flexibelt*. Kursens nationella mål är fasta men kurslängd och undervisningstid bestäms lokalt och kan variera. Det innebär att man i en kommun kan integrera kurser på olika sätt, man kan erbjuda koncentrerade studier och studier i olika alternativa kursformer, handledda självstudier eller distansformer samt studier vid olika tider på dygnet, under veckan och under året. Praktik och validering kan ingå i en kurs. Deltagaren kan studera en skraddarsydd kurs mot de mål han eller hon saknar. Det går att följa en enda kurs eller att studera flera samtidigt, heltid eller deltid.

2000-08-29

Kurserna är i regel *påbyggbara* upp till den mest avancerade nivå som förekommer i gymnasial utbildning (eller, vad gäller påbyggnadsutbildningar, högre). Det är en viktig fördel att den studerande efter kursens slut både får formella meriter och vid ett senare tillfälle kan fortsätta sina studier inom ämnet.

Studierna ger formella *meriter* som är *tolkningsbara*. Kursplanernas mål och betygssystemen är genomskinliga för avnämare.

Nackdelar med kursutformning

Alltför omfattande kurser är svåra att strukturera.

Den tydliga kursstrukturen kan leda till uppsplittring där *olika ämnen fokuseras snarare än kursdeltagarnas lärande*. Det blir svårt för den enskilde att anknyta till sina egna erfarenheter och att koppla samman kunskaper från olika ämnesområden. En konsekvens kan bli ytligare inläring. Betygssättningen sker med hjälp av betygskriterier och i vissa ämnen nationella prov. Eftersom den studerande ofta läser flera ämnen samtidigt och alla deltagare i en kurs kombinerar ämnen och nivåer individuellt uppstår ofta stofffrängsel och provstress. Lärare värnar om "sitt ämne" och känner stort ansvar för kursen på ett sätt som kan leda till att ämnesinnehållet inte anknyts på ett djupare sätt till den studerandes lärande och erfarenheter.

Det finns en risk att verksamheten i kommunen erbjuder ett *fast kursutbud* utifrån tillgängliga resurser och ett tänkt studiebehov utan att skapa beredskap för individuella behov. Ett sådant fast kursutbud kan bestå av en *kurskatalog*, där individen väljer mellan eller kombinerar de olika kurser som erbjuds i kommunen. Att studera ett ämne eller en kurs som inte finns i katalogen är då inte möjligt. Det fasta kursutbudet kan också innebära att individen erbjuds ett *studiepaket* med integrerade kurser. Ofta har sådana studiepaket någon speciell yrkesinriktning. Ibland ingår omfattande lokala kurser. Studerande med taggiga kompetensprofiler kan ha svårt att få sina individuella studiebehov tillfredsställda inom ett sådant paket. De lokala kurserna är inte alltid påbyggbara.

Den "goda" kursstrukturen

Hur skulle ett mera flexibelt system kunna skapas för individanpassad kompetensgivande vuxenutbildning? Nedan förs en diskussion kring förutsättningarna för ett sådant system.

Kursplanernas mål

De nationella kurserna har mål som tolkas av lärare på ett i princip likvärdigt sätt över hela landet. Vägen till målet kan utformas på många olika sätt och är till största delen ett lokalt ansvar. Kommunernas förhållningssätt till utformningen av vägen till kursplanens mål, till kursen, skulle kunna vara

2000-08-29

mycket friare. Anledningar till att kurser i vuxenutbildningen ibland är skolmässiga och lika varandra i olika kommuner kan vara både traditionens makt och att en stor del av styrningen är ekonomisk. Den studerande får oftast sin försörjning genom studiestöd som tilldelas utifrån schablonmässiga beräkningar av arbetsinsatsen. Inom Kunskapslyftet ersätter staten kommunerna per heltidsstuderande. Inom reguljär kompetensgivande vuxenutbildning beräknas skolans budget med utgångspunkt från prestationer som ofta mäts i lärartimmar och antal kursdeltagare.

Man kan inom ramen för kurssystemet på olika sätt skapa helhet för individen. Ett exempel är *vägledning* och *handledning*, ett slags tutorsystem.

Ett annat sätt att skapa sammanhang för individen är att integrera ämnen och att erbjuda tematiska studier i ämnesöverskridande lärområden. Detta förutsätter också handledning eftersom kursdeltagare kan ha olika behov inom ett tema. Utbildningens styrdokument måste då utformas så att utbudet styrs av individens behov och önskemål och att samtidigt studierna utformas så att den studerande reflekterar över sambanden mellan egna erfarenheter och föreställningar och de ”nya” kunskaperna i olika ämnen. Tematiska studier i lärområden representerar positiva val och kan erbjudas tillsammans med validering och en koppling till de ämnen där den studerande behöver betyg. Kunskapsområdet blir på så sätt en ingång som bättre ansluter till individens önskningar och livssituation. Deltagarna i en grupp som arbetar med samma kunskapsområde kan mycket väl ha olika förkunskaper och studera med sikte på delvis olika ämnesmål. Det som förenar dem är samarbetet för att utveckla kunskaperna inom lärområdet.

Tematiska studier i lärområden har stora fördelar. De kan för den studerande:

- vara lockande och väcka nyfikenhet
- representera önskemål om utveckling snarare än upplevda brister och problem
- ge användbara kunskaper, kompetenser, färdigheter som också kan kopplas till olika ämnen
- vara direkt användbara, ha ”bruksvärde” i vardag, samhälle, yrkesliv
- genom sitt perspektiv utveckla förmågan till distansering och reflektion. Detta kräver att individen formulerar nya frågor samt söker svaren på dem. Med kritisk distans kan individen se sig själv i ett större sammanhang. Med en sådan förmåga kan den studerande hantera problem, söka hjälp, lära sig på egen hand, ta sig ur situationer etc.
- utveckla kreativa arbetsformer
- utveckla validering, självbedömning och portföljmetodik.

Handledningen får stor betydelse när den studerande, inom ramen för de tematiska studierna, även ska kunna nå sina individuella mål och få betyg på de kurser han eller hon behöver. I handledningen kan deltagaren arbeta med både studiekontrakt och individuell studieplan på kursnivå.

2000-08-29

Kursutformningen i vuxenutbildningen kan alltså tolkas som ett system av mål inom olika ämnen. Detta sätt att se på begreppen kurs och mål är en förutsättning för arbete i lärområden. Hur verksamheten organiseras och deltagarens lärande gestaltas kan då variera mycket beroende på individuella behov och önskemål. En sådan tolkning av ett sammanhängande system i den kompetensgivande vuxenutbildningen inom sfi, grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning, påbyggnadsutbildningar, och sårvux kan innefatta vägledning, handledning, orienteringskurs, praktik, validering, portfolio, studiekontrakt, studier inom lärområden, handledda studier inom lärcentrum eller på distans samt studier i traditionell kursform.

Kvalitetskrav

En enda dörr ska finnas in i den kompetensgivande vuxenutbildning som kommunen ansvarar för, dvs. genomför eller upphandlar.

De olika delarna i den kommunala kompetensgivande vuxenutbildningen ska så långt möjligt vara gränslösa. Individen ska kunna kombinera studier på olika nivåer och hos olika anordnare.

Individen ska möta kvalificerad vägledning och handledning som möjliggör både långsiktig och kortsiktig målformulering och planering. Olika utbildningsmöjligheter måste finnas beskrivna på ett tillgängligt, tolkningsbart och genomskinligt sätt. Studieägledningen ska leda till ett individuellt studiekontrakt med:

- studieplanering och individuell studieplan
- individens och anordnarens ansvar
- mål
- tidplan som även innefattar tid för uppföljning och revidering.

För deltagare som är osäkra på sina mål kan denna vägledning ske inom ramen för olika typer av orienteringskurser.

Individen ska under sina studier kontinuerligt få tillgång till handledning som knyter samman det formella eller icke-formella livslånga lärandet och studierna och som hjälper den studerande att se samband mellan erfarenheter och nya kunskaper och mellan olika ämnesområden.

Den studerande ska tillhöra en grupp av medstuderande. Detta behöver inte innebära att alla i en sådan grupp studerar inom samma lärområde eller samma ämne. Det kan i stället röra sig om samma studieform t ex distansstudier.

Den studerande ska kunna välja mellan ämnesstudier och studier i lärområden där olika ämnen integreras.

Olika studieformer ska finnas tillgängliga. Studieformerna ska vara anpassade till individuella behov både vad gäller tid och plats men även

2000-08-29

sättet att lära: distansstudier, olika former av praktik, koncentrerade studier, studier i snabb eller långsam takt, teoretiska studier eller sådana som är mera praktiskt inriktade.

Bedömningen ska både dokumentera den studerandes kunskaper och hjälpa honom eller henne att planera sitt fortsatta lärande. Den ska ske i portfolio så att det livslånga och livsvida lärandet kopplas samman med de kunskaper och erfarenheter som förvärvas genom studierna. Bedömningen ska ske i olika former; självbedömning mot individuella mål och kursplanemål, intyg av olika slag samt lärarens betygssättning mot kursplanens mål.

Skolverket anser att ett nationellt kursutbud för vuxna bör skapas så att kurser som nu finns i olika skolformer (som avspeglar utbildningarna för barn och ungdomar) bildar ett gemensamt system med så få gränser som möjligt. Individerna ska med utgångspunkt från sina behov och önskemål kunna kombinera eller integrera kurser på olika nivåer. I kurssystemet för vuxna ska målen vara styrande. Kursplanerna bör utformas så att individens studier, kursen, kan utformas på många olika sätt samt kan anpassas till individens behov och lokala förutsättningar.

Särskilda kunskapsområden för vuxna

Ytterligare en aspekt är de ämnen som individen kan studera. I nuvarande system finns i kompetensgivande vuxenutbildning till och med gymnasial nivå endast sådana ämnen och kurser som också finns i den obligatoriska skolan för barn och ungdomar och i gymnasieskolan. Lokala kurser kan dock ha ett annat innehåll. Vuxna studerar alltså i system där urvalet av ämnen och målen utgår från unga människors behov. Endast påbyggnadsutbildningar kan sägas vara renodlat vuxeninriktade genom att de helt saknar motsvarighet för ungdomar. Vuxna har emellertid inte alltid samma erfarenheter och kunskaper som ungdomar har. Kraven på vuxna i samhälle och arbetsliv kan också vara annorlunda. Vuxna behöver oftast i sin familj, samhällslivet och arbetslivet sådana kunskaper att de direkt kan ta ett vuxet ansvar.

Behov av särskilda ämnen och kunskapsområden för vuxna i den kompetensgivande vuxenutbildningen kan exempelvis finnas inom följande områden:

- Ett kunskapsområde som ger en ram för förberedande validering och individuell planering av fördjupad validering och kompetensutveckling.
- I det mångkulturella samhället finns för både invandrare och människor med sina rötter i Sverige behov av kunskaper i interkulturell kommunikation och kontrastiv kulturkunskap.
- I arbetslivet efterfrågas bl a samarbetsförmåga, förmåga till problemlösning, förmåga att planera en process (samt genomföra och utvärdera), arbete i olika roller i grupp, förmåga att presentera ett arbete,

2000-08-29

förmåga att lära i arbetslivet. Ämnen och kurser med sikte på sådana färdigheter bör skapas.

- Många vuxna har ingen erfarenhet av att använda dator och behöver lära sig grundläggande ordbehandling, informationssökning på internet och e-postanvändning.

2000-08-29

DEL 2

I dialog med kommunerna

2000-08-29

Inledning

Till grund för Skolverkets analyser ligger de två uppdragen Skolverket erhållit av regeringen vad gäller Kunskapslyftet. Det ena är uppdraget att leda och följa arbetet med Kunskapslyftet och därmed stödja och utveckla vuxenutbildningssystemet ur ett flertal aspekter. Det andra gäller den halvårsvisa nationella uppföljningen av Kunskapslyftet och rapporteringen av detsamma.

Det pågående utvecklingsarbetet av vuxenutbildningen i kommunerna sker i samspel med Skolverket. Dialogen spelar därvid en framträdande roll. Syftet med detta arbetssätt är att det ska vara utvecklingsfrämjande och att arbetet ska ske utifrån ett gemensamt synsätt från staten och kommunerna, därav rubriken ”I dialog med kommunerna”.

Sammanfattning

Analysen visar att ett antal åtgärder krävs från såväl statens som kommunernas sida för att de nationella och lokala ambitionerna och målen skall nås. Härvid vill Skolverket lyfta fram behovet av översyn av regler samt av gränsdragning mot andra samhällsliga insatser.

Ett antal nationella insatser är, som framgår nedan, nödvändiga vad gäller rekrytering och därmed förknippade frågor. Skolverket bedömer likaledes att vissa nationella åtgärder är nödvändiga för att förutsättningarna för vuxnas lärande ska kunna utvecklas. Detta gäller såväl översyn och harmonisering av riktlinjer och regelverk som nationella utvecklingsinsatser. Kommunernas ledning, styrning och egenkontroll samt deras kvalitetsarbete behöver utvecklas inte minst för att medverka till att en infrastruktur för livslångt och livsvitt lärande skapas.

Perspektiv för bedömningarna i analysarbetet

Skolverket har i sitt arbete och i sina bedömningar valt att utgå från ett antal perspektiv i diskussionen om reformering av vuxenutbildningen.

- Ett perspektiv är att vuxenutbildningen tillsammans med förskola och skola är en viktig del i den enskildes livslånga och livsvida lärande.

I Skolverket har ett strategiskt handlingsprogram inrättats för det livslånga lärandet. Handlingsprogrammet¹⁵ ska skapa en överblick och en bild av det livslånga lärandets anatomi i Sverige och identifiera och analysera kärnfrågor i en strategi för livslångt lärande. I denna strategi ses individens lärande som både livslångt och livsvitt. Det livslånga dimensionen innebär att individen lär under hela livet, den livsvida dimensionen erkänner

¹⁵ Skolverkets rapport 1999:121

2000-08-29

formellt, icke-formellt och informellt lärande. Individen lär sig under hela sitt liv, och hon lär sig inom livets alla områden. Med formell utbildning avses organiserad utbildning inom ramen för det formella utbildningssystemen. Icke-formell utbildning är organiserad utbildning vid sidan av det formella utbildningssystemet. Här finner vi arbetsmarknadsutbildningar, personalutbildning och annan kursverksamhet. Informellt lärande saknar en tydlig utbildningssituation; den äger rum utanför den organiserade, explicita utbildningen. Arbetsplatsen är oftast i dagens arbetsliv en sådan informell lärmiljö som erbjuder ansvarsfulla, självständiga och varierande arbetsuppgifter.

Livslångt lärande är inte detsamma som återkommande utbildning inom ramen för det formella utbildningssystemet. Livslångt lärande innebär ett gränsöverskridande lärande där gränsen mellan olika politiksektorer blir vagare. Vuxenutbildningen har naturligtvis en nyckelroll i det livslånga och livsvida lärandet, men vuxnas lärande är ett gemensamt ansvar för utbildningspolitik, arbetsmarknadspolitik, regionalpolitik, näringspolitik och socialpolitik. Detta kräver att stat och kommuner måste samordna insatser mellan dessa politikområden. En utmaning för stat och kommuner är att finna lösningar och skapa kommunikation och samordning mellan berörda departement, myndigheter, institutioner och enheter. Olika offentliga verksamheter måste samarbeta för att skapa reella förutsättningar för vuxnas lärande.

Detta medför att nya roller utvecklas och att ansvarsförhållanden förändras.

- Ett annat perspektiv är att verksamheten ska ha sin utgångspunkt i den enskildes behov, förutsättningar och intresse och utifrån de villkor och övriga förutsättningar som kännetecknar den vuxnes situation.

Skolverket har under 1999 i yttranden och regeringsuppdrag tydligt betonat vikten av att individens behov och efterfrågan ska ligga till grund för utvecklingen av vuxenutbildningen. Utbudet bör för den enskilde vara tillgängligt och möjligt att överblicka. För att individen ska kunna få tillgång till den utbildning han eller hon vid ett visst tillfälle behöver så måste vuxenutbildningen ingå i en tydlig infrastruktur. Ett antal viktiga förutsättningar måste skapas om vuxenutbildningen ska kunna tillgodose individens behov och efterfrågan. Utifrån detta individ- och vuxenperspektiv vill Skolverket speciellt lyfta fram följande utgångspunkter:

Individen i centrum

Det livslånga och livsvida lärandet kräver samordning, infrastruktur och en sammanhållen statlig och kommunal strategi. Men det finns samtidigt en gräns för ett rationellt planeringstänkande. Livslångt lärande kan inte implementeras ovanifrån och det livslånga lärandet är knappast ett system som låter sig styras. En aktiv planering och styrning av lärmiljöer utanför det formella systemet kan få motsatt effekt och motverka snarare än gynna lärmiljöer som växt upp utan statlig intervenering. Det statliga åtagandet

2000-08-29

handlar i stället om att skapa förutsättningar och incitament för individer, företag och olika offentliga aktörer att investera i utbildning och lärande. Till det statliga åtagandet hör också att ge alla en god grund, motverka social snedrekrytering och grupper marginalisering.

Utgångspunkten är individen, respekten för den vuxnes villkor och situation, för individers olika behov och att detta behov förändras över tid. Vid varje tidpunkt i individens livscykel ska det finnas möjlighet till lärande. Lärandets form eller huvudman är av underordnad betydelse, och innehåll och nivå kan inte enbart utgå från individens formella utbildningsbakgrund.

Ur detta individperspektiv ställs krav på information, individuell efterfrågeanpassning, vägledning och en mångfald av lärandemöjligheter som kan tillgodose olika individers behov och bakgrund. Det kräver också samordning av regelsystem och myndigheter för att förenkla för individen att söka, finansiera och ta del av utbildning och lärandemöjligheter.

Flexibilitet och infrastruktur

Det livslånga och livsvida lärandet innebär att det ska vara möjligt för individer att växla mellan informella, icke-formella och formella lärandemöjligheter och att det ska vara möjligt att växla mellan arbete och utbildning. Individuellt behovsanpassat lärande förutsätter validering av kunskaper och kompetens och studievägledning som utgår från individens intressen och erfarenheter. En sådan validering innebär inte nödvändigtvis att det formella utbildningssystemets kriterier tillämpas i lärandemiljöer utanför det formella utbildningssystemet. Poängen är inte att skolifiera andra lärandemiljöer än de formella utan att identifiera och utgå från olika individers olika behov och intressen. Det livslånga lärandesystemet förutsätter vidare flexibla utbildningsvägar och att individen känner till vilka möjligheter som finns och vilka krav som ställs för olika utbildningar. IT-stödd information kan kombineras med uppsökande rekrytering.

Om varje individ ska kunna planera sin ämnes- och kurskombination och studera enskilt, i grupp eller på distans med det stöd som kan behövas, krävs en vuxenutbildning som erbjuder stor flexibilitet vad gäller studieomfattning, studietakt och tidpunkt för att påbörja och bedriva studierna.

Tillgänglighet

Ytterligare en förutsättning är att individen har möjlighet att studera året runt och på de tider på dygnet som passar var och en, där man har tillgång till datakommunikation och bibliotek och där lokaler och utrustning är anpassade för studerande med olika funktionshinder.

Lust att lära

I ett livslångt lärande måste den inläring som sker inom utbildningssystemet från förskola och genom livet utgå ifrån individens tro på sin egen förmåga och vilja att utvecklas. Glädjen att utvecklas och lära är beroende av ett självförtroende och en övertygelse om att det går att lära. Många vuxna saknar emellertid denna övertygelse och bär med sig dåliga

2000-08-29

erfarenheter från tidigare misslyckanden bli i skolsituationer. En viktig uppgift för vuxenutbildningen är därför att utveckla förutsättningarna för lärande så att negativa erfarenheter uppvägs av nya positiva upplevelser. Att skapa en modern individ- och vuxenanpassad utbildning och att beskriva denna är en utmaning för vuxenutbildningen.

Lärande på vuxnas villkor och utifrån vuxnas förutsättningar

Utbildningens innehåll och arbetsformer ska anpassas till vuxnas erfarenheter och behov. Detta innebär att individen behandlas som vuxen med livserfarenhet av värde och med förmåga att ta ansvar. Det handlar om både förhållningssätt och pedagogik. Detta innebär att inläringen anpassas till den vuxnes villkor och bygger på och planeras utifrån värdering av förkunskaper och resultat av validering.

Grupptillhörighet och möjlighet till reflektion

Studieuppläggningsen ska anpassas till individens förkunskaper, studie- och livserfarenheter, livssituation och självförtroende. Detta ställer stora krav på lärares yrkeskunskaper och utbildningens organisation. Av vikt är emellertid också att tillgodose individens behov av grupptillhörighet och möjlighet att reflektera över sitt lärande tillsammans med andra. Grupptillhörighet har givetvis också ett värde genom att den studerande får möjlighet att samarbeta, diskutera och därmed fördjupa åsikter och innehåll.

- Ett tredje perspektiv är att de lokala förutsättningarna varierar kraftigt över landet.

Kommunerna har olika förutsättningar vad gäller storlek, näringslivsstruktur, geografiska förhållanden, demografiska förhållanden etc. vilket tillsammans utgör faktorer som i hög grad påverkar de kommunala lösningarna. "Det finns lika många varianter av hur vuxenutbildningen genomförs som det finns kommuner". Diskussion kring kommunernas olika förutsättningar förs längre fram i rapporten.

- Det fjärde perspektivet är genusperspektivet.

Läroplanen Lpf 94 anger jämställdhet mellan kvinnor och män som ett av de grundläggande värden som "skolan" ska förmedla.

I sysselsättningspropositionen diskuteras två olika jämställdhetsperspektiv. Dels ska satsningen på vuxenutbildningen kunna bidra till att bryta den könsuppdelade arbetsmarknaden. Dels ska hänsyn tas till kvinnors och mäns olika livsvillkor vid planering och utformning av utbildningen.

Den jämställdhetsfråga som uppmärksammas mest är det faktum att ca dubbelt så många kvinnor som män studerar i gymnasial vuxenutbildning inkl. Kunskapslyftet.

Krav på samverkande system för en god måluppfyllelse

Det pågående reformeringsarbetet av vuxenutbildningen utgår från att utbildning har en stor betydelse för individer och samhälle. Detta innebär

2000-08-29

också att utbildning utifrån uppställda nationella mål och intentioner berör ett flertal politikområden. Det begränsade synsätt som ofta präglat utbildningsområdet med en stark betoning av "skola" i traditionell mening, möjliggör inte i alla stycken en utveckling mot de uppställda målen. Ett sådant synsätt bidrar därmed inte till de effekter man vill uppnå med den samhällsstödda vuxenutbildningen.

I föreliggande rapport beskrivs nödvändiga utvecklingsområden både på nationell och på lokal nivå om de nationella såväl som de lokala målen ska nås. Ett antal uppdrag har givits från statens sida inom utbildningsområdet där ett flertal aktörer berörs. Då det gäller de offentliga verksamheterna har staten ett särskilt ansvar för att de regelverk som styr verksamheterna får en sådan utformning att de inom givna ramar inte är motstridiga eller direkt motverkar måluppfyllelse och resultat.

Exempel på offentliga av staten styrda funktioner som berör den enskilde medborgaren även i ett "livslångt lärandesammanhang" är socialförsäkringssystemet, arbetslöshetsförsäkringssystemet, socialbidragssystemet och företrädesvis studiestödssystemet. Även lagstiftningen och övrigt regelverk vad gäller funktionshandikappade och andra i samhället utsatta grupper påverkar i hög grad dessa gruppers möjlighet och förutsättningar att delta i det livslånga lärandet. Tillträdesregler till högre studier samt gränsdragningsfrågor mot arbetsmarknadsutbildningar och andra s k arbetsmarknadsåtgärder är andra områden vars regelverk är av stor betydelse i detta sammanhang. Dessa olika funktioner har betydelse för måluppfyllelsen på alla nivåer och för ett gott resursutnyttjande.

Skolverket vill kraftigt understryka att det är nödvändigt att harmonisera de lagar och förordningar som reglerar verksamheter som påverkar måluppfyllelse och resultat inom det samlade vuxenutbildningsområdet.

När vuxenutbildningspropositionen lagts och kompassriktningen för den framtida vuxenutbildningen kan anges, bör en översyn göras av alla olika angränsande system i syfte att nå ökad harmonisering så att livslångt lärande underlättas och så att individen kan överblicka konsekvenserna av olika vägval.

Analyser av valda områden

Skolverket har fått i uppdrag av regeringen att från 1 juli 1998 leda och följa den särskilda vuxenutbildningssatsningen, det s k Kuns kapslyftet. Som en del i uppdraget ska Skolverket i dialog med kommunerna fortlöpande följa och analysera utvecklingsläget i kommunerna. Med analysen som grund ska Skolverket ge förslag på förändringar för en reformerad vuxenutbildning. Med vuxenutbildning avses i detta fall det offentliga skolväsendet för vuxna.

2000-08-29

Den analys och de förslag som presenteras i detta kapitel bygger på ett empiriskt underlag som Skolverkets projektorganisation för Kunskapslyftet skaffat sig på grundval av den dialog som förts med landets 289 kommuner. Det empiriska underlaget innehåller också vissa kvalitativa bedömningar vilka dock är svåra att kvalitetssäkra. Rapportarbetet har under våren år 2000 dels skett i flera mindre arbetsgrupper, dels varit föremål för diskussioner, analyser och samordning i den centrala projektgruppen. Ambitionen har varit att på så sätt uppnå en så hög kvalitet som möjligt i såväl underlag som analys.

Skolverket har valt att dela upp analysen i tre områden: *Prioriterade målgrupper och rekrytering, Förutsättningar för lärande samt Styrning och ledning på kommunal nivå*. Motiven för denna indelning, som även svarar mot projektets tre utvecklingsområden, är att de utgör en naturlig kedja med nyckelorden "vägen in i utbildning - lärandet - organisation och kvalitetssäkring".

Sammanfattningsvis bör understrykas att styrkan i underlaget inte är uppgifterna för varje enskild kommun utan den unika möjligheten att i ett processinriktat arbetssätt kunna väga samman våra slutsatser utifrån ett underlag som bygger på uppgifter, intryck och bedömningar från landets alla kommuner.

Prioriterade målgrupper och rekrytering

Målgrupper och målgruppsanalys

Målgrupperna för den kommunala vuxenutbildningen definieras genom de bestämmelser om tillträde som dels finns i förordning om kommunal vuxenutbildning¹⁶, dels i förordning om statligt stöd till särskilda satsningar på utbildning för vuxna¹⁷.

Medan tillträdet till den kommunala vuxenutbildningen enligt förordningen om kommunal vuxenutbildning regleras efter sökandes behov av den sökta utbildningen och personer med kortast utbildning alltid har företräde framför sökande med längre formell utbildning så är den statligt finansierade satsningen på vuxenutbildning, Kunskapslyftet, i första hand inriktad på arbetslösa personer som saknar treårig gymnasial utbildning. I andra hand kan arbetstagare som på sin arbetsplats ersätts av långtidsarbetslösa personer antas till utbildning. I tredje hand får personer som är uppsagda från sina anställningar eller som på annat sätt hotas av arbetslöshet komma i fråga. I sista hand kan enligt förordningen om kommunal vuxenutbildning även andra sökande antas.

¹⁶ SFS 1992:403

¹⁷ SFS 1998:276

2000-08-29

Regeringen lyfte i budgetpropositionen för år 2000 fram denna något olika prioriteringsordning och tydliggjorde därvid att målen för de olika delarna av den kommunala vuxenutbildningen till stor del är gemensamma – ”att stärka individen för arbetslivet och i det kulturella och politiska livet” men att Kunskapslyftet även har målet ”att höja utbildningsnivån och därigenom bidra till ökad sysselsättning, tillväxt och minskad arbetslöshet”.

I vilken grad kommunerna nått de avsedda målgrupperna och i vilken grad kommunernas insatser för rekrytering träffat rätt kan i viss mån utläsas av de halvårsvisa redovisningar som insamlas via Statistiska Centralbyrån (SCB) och som sammanställs av Skolverket i halvårsrapporter.

Från det första halvåret med Kunskapslyftet hösten 1997 har antalet studerande i kommunernas totala gymnasiala vuxenutbildning ökat från ca 173 000 studerande till som högst 228 000 våren 1999.

Nedan kommenteras vissa av de faktorer som insamlas vid den halvårsvisa uppföljningen och som har särskild aktualitet vad gäller Skolverkets uppdrag att medverka till en utveckling av vuxenutbildningen.

Utbildningsbakgrund

Från Kunskapslyftets start till och med hösten 1999 har andelen studerande i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå med högst tvåårigt gymnasium varierat mellan 63 procent och 69 procent. Högst andel kortutbildade deltagare återfinns i landsbygds- och glesbygdskommuner medan storstäderna relativt sett rekryterar färre kortutbildade. Denna fördelning avspeglar också den demografiska utbildningsstrukturen. Studerande med eftergymnasial utbildning kan ha antagits till ledig plats som ”övrig sökande” eller för individen har bedömts inte ha sådana kunskaper som motsvarar treårigt gymnasium.

I flera utvärderingar och studier som Kunskapslyftskommittén (KLK) låtit genomföra har gruppen kortutbildade män angivits som särskilt svårrekryterade till vuxenutbildning. Skolverkets halvårsrapporter om den gymnasiala vuxenutbildningen innehåller ingående beskrivningar av såväl kortutbildades som kvinnors och mäns preferenser för vuxenutbildning.

Sysselsättningsstatus före utbildningen

Antalet studerande/personer inom satsningen Kunskapslyftet kan inte särredovisas från övrig gymnasial vuxenutbildning eftersom de halvårsvisa uppföljningarna avspeglar hela den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå uttryckt i kurser, kursdeltagare och verksamhetspoäng.

Genom jämförelse mellan SCB:s register över deltagare i kommunal vuxenutbildning och Arbetsmarknadsstyrelsens (AMS) händelsedatabas har antalet studerande som övergått från öppen arbetslöshet eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd till reguljära vuxenstudier kunnat beläggas.

2000-08-29

Under hösten 1997 uppgick antalet studerande i kommunal vuxenutbildning vilka varit arbetslösa, deltidsarbetslösa, tillfälligt anställda, i arbetsmarknadspolitisk åtgärd eller inskrivna i arbetsförmedlingens (Af) register som "övrig sökande" före kursstart till 110 000 studerande. Jämförelserna visar sammanfattningsvis att ca 2/3 av de studerande i kommunal vuxenutbildning varit antingen öppet arbetslösa eller inte haft någon fast förankring på arbetsmarknaden.

På grund av vissa olikheter i uppföljningssystemen ger dock jämförelserna mellan SCB:s och AMS databaser inte en exakt, men en hyggligt god bild av hur den kommunala vuxenutbildningen attraherat arbetslösa personer att studera kärnämnen eller genomgå yrkesförberedande utbildning.

Utöver de studerande som gått över från arbetslöshet till studier, deltar personer som är tjänstlediga från sina arbeten, unga som behörighets- eller konkurrenskompletterar, deltidsstuderande med hel- eller deltidsarbete, hemarbetande m fl. Kommunerna uppger överlag att intresset från kortutbildade anställda att skaffa sig behörighetsgivande utbildning eller bredda sina yrkeskunskaper är stort. Bestämmelserna för det särskilda utbildningsbidraget (UBS) begränsar dock i realiteten möjligheterna för kortutbildade vuxna arbetstagare att ta del av kommunal vuxenutbildning. I takt med de förbättrade möjligheterna för arbetslösa att få arbete har också kommunerna uttryckt ett ökat intresse för att rekrytera kortutbildade anställda.

Unga vuxna i kommunal vuxenutbildning

Under den senaste femårsperioden har ett allt större antal unga vuxna i åldrarna upp till 25 år sökt sig till den kommunala vuxenutbildningen. Läsåret 1994/95 deltog ca 44 600 personer under 25 år i kommunal vuxenutbildning medan antalet ökat till ca 75 500 läsåret 1998/99. Antalet ungdomar upp till 19 år uppgick till 1 600 läsåret 1995/96 medan antalet i samma åldersgrupp läsåret 1998/99 uppgick till 12 400. Den ökade tillströmningen av unga studerande i kommunal vuxenutbildning har skett efter gymnasieskolans utbyggnad till tre år och består till stor del av behörighetskomplettering eller studier för att uppnå ett fullständigt slutbetyg.

Effekter av Kunskapslyftet för den grundläggande vuxenutbildning

Utvecklingen av den grundläggande vuxenutbildningen sedan 1997 har påverkats dels av i vilken grad kommunerna har anordnat orienteringskurser med sådan inriktning att de ersatt kurser i grundläggande vuxenutbildning, dels av den ökade flexibiliteten i den kommunala vuxenutbildningen med möjlighet att studera i såväl gymnasiala som i grundläggande kurser och dels av den statliga finansieringen av den del av kommunernas utökade grundläggande vuxenutbildning som överstiger tio procent.

2000-08-29

Ser man till statistiken över kursdeltagare resp. studerande/personer så minskade antalet studerande med ca 8 000 studerande läsåret 1997/98 och med ca 5 000 studerande läsåret 1998/99. SCB:s omräkning till heltidsstuderande i "Jämförelsetal för huvudmän" ger dock vid handen att den grundläggande vuxenutbildning ökat med ca femton procent, eller motsvarande 3 955 heltidsstuderande, från kalenderåret 1996 till kalenderåret 1998. Antalet heltidsstuderande grundar sig på en teknisk beräkning utifrån verksamhetens omfattning, dvs. undervisningstimmar.

En sannolik förklaring till att antalet individer minskat statistiskt samtidigt som antalet heltidsstuderande ökat är att studerande, som deltar i såväl gymnasiala kurser som kurser på grundläggande nivå, registreras som studerande på gymnasial nivå om de till övervägande del följer gymnasiala kurser. En annan tänkbar förklaring till den statistiska ökningen i antalet "heltidsstuderande" kan vara att den genomsnittliga studietakten har ökat.

Omfattningen av orienteringskurserna har under de två senaste åren - från hösten 1997 till hösten 1999 - ökat från 4,1 till 5,3 procent av platserna i kommunernas gymnasiala vuxenutbildning. Numerärt motsvarar det en ökning från 4 652 till 7 000 heltidsplatser. Syftet med orienteringskurserna är att vara en ingång eller introduktion till vuxenutbildning, men de kan ha olika innehåll och uppläggning. Enligt förordningen om kommunal vuxenutbildning ska en orienteringskurs bestå av något eller några förberedande moment som fördjupad vägledning, studieteknik, validering eller möjlighet att "pröva på vuxenstudier". Det kan vara så att orienteringskurserna för en del individer ersatt kurser inom grundläggande vuxenutbildning.

Effekter av arbetsmarknadsutbildningen för den kommunala vuxenutbildningen

Under Kunskapslyftets första år vittnade ett stort antal kommuner om svårigheter att samplanera kommunens utbildningsverksamhet med arbetsmarknadsutbildningen så att målgruppen arbetslösa och kortutbildade anställda skulle kunna få sina utbildningsbehov och önskemål tillgodosedda på ett effektivt och smidigt sätt.

Det senaste årets successivt förbättrade sysselsättningsläge och ökande efterfrågan på arbetskraft har på vissa orter skapat en "konkurrens" mellan Kunskapslyftet och arbetsmarknadsutbildningen med tomma platser i kurserna på ömse håll som följd.

Sedan arbetsmarknadsutbildningen snävats in mot yrkesutbildning av påbyggnadskaraktär och resultatkraven samtidigt skärpts på så sätt att 70 procent av deltagare i yrkesinriktade kurser ska ha anställning inom 90 dagar, så har också arbetsförmedlingens rekrytering till arbetsmarknadsutbildningen inriktats på de arbetslösa som har störst möjlighet att klara en yrkesutbildning och därefter få anställning. Arbetsmarknadsutbildningen ställer allt oftare krav på förkunskaper som t ex betyg i kärnämnen eller grundläggande yrkeskunskaper.

2000-08-29

Som en följd härav kommer den kommunala vuxenutbildningen i ökad omfattning att få ta emot kortutbildade arbetslösa som behöver komplettera sina skolkunskaper med kärnämnen eller grundläggande yrkeskunskaper. Sannolikt kommer det i den gruppen också att finnas personer som egentligen saknar motivation för studier, men som Arbetsförmedlingen bedömer inte kan få arbete eller arbetsmarknadsutbildning utan att först ha betyg från gymnasial vuxenutbildning.

Kommunernas ökade utbud av lokala kurser med yrkesinriktning kan tyda på att det är lättare att intressera vuxna med kort utbildning för yrkesinriktad utbildning än för kärnämnesstudier. Sett ur ett sysselsättningsperspektiv är denna uppdelning olycklig med tanke på att flera stora bristyrken t ex inom vård och skola, är sådana som kräver högskoleutbildning.

Ett stort antal kommuner vittnar om svårigheter att anordna en vuxenutbildning som både ska vara anpassad till den prioriterade målgruppen för kommunal vuxenutbildning och till ungdomar som kommer direkt från gymnasieskolan antingen för att på kortast möjliga tid få ett högre betyg eller för att få ett godkänt slutbetyg. Skolverket menar att pedagogiken och metodiken i vuxenutbildningen måste få svara mot den avsedda målgruppens behov.

Den statliga satsningen Kunskapslyftet kan sägas ha nått sin primära målgrupp – arbetslösa som saknar treårig gymnasiekompetens. För att även i uppåtgående konjunktur nå gruppen arbetslösa behöver kommunerna intensifiera sina aktiva insatser.

Om en särredovisning av de studerandes sysselsättning före studierna anses angelägen också för framtiden, så behöver uppföljningssystemen hos berörda myndigheter ses över och förfinas.

Den kommunala vuxenutbildningens roll som instrument för arbetsmarknads- och tillväxtpolitik har blivit allt viktigare. Det ställer emellertid krav på såväl samverkan som markerade avgränsningar mot andra politikområden. En väl fungerande samverkan mellan utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska insatser för utbildning och kompetensutveckling av den vuxna delen av befolkningen förutsätter dock att arbetsmarknadsutbildningens uppgift i utbildningssystemet kan belysas och att dess relation till det offentliga skolväsendet klargörs.

Män och kvinnor i utbildningen

Totalt sett finns det ungefär lika många lågutbildade kvinnor som män i befolkningen. Det är 53 procent av vardera könet som inte har en utbildning motsvarande treårigt gymnasium eller därutöver. I vuxenutbildningen är däremot två av tre deltagare kvinnor. Denna obalans ska dock ses mot

2000-08-29

bakgrund av att kvinnorna som kompletterar sin utbildning, i högre grad än männen, tillhör målgruppen för Kunskapslyftet.

Det finns flera mindre uppmärksammade faktorer som kan bidra till det faktum att män är underrepresenterade i den offentliga vuxenutbildningen. För det första finns det en större grupp kvinnor än män för vilka man kan påstå att den treåriga gymnasieutbildningen inte framstår som en hägring. Det är också fler äldre kvinnor som läser traditionella gymnasiala kurser medan män som kompletterar på detta sätt är relativt unga. Fler kvinnor tycks ha ambitionen att söka högre utbildning.

Mäns intresse för studier avtar tidigare än kvinnors. Skälet till detta kan dels vara synen på mannen som försörjare dels det faktum att männen har högre löner när de kommit ut i arbete och därför har mer att förlora på att leva på studiestöd.

En ytterligare bidragande faktor till den manliga underrepresentationen i vuxenutbildningen är det kursutbud kommunerna erbjuder. I datautbildningar som samlar den största andelen kursdeltagare (17 procent av samtliga kurser) är proportionen kvinnor och män jämnast. De traditionella gymnasieämnena som historia, geografi, fysik, kemi, svenska, engelska, matematik och samhällskunskap samlar tillsammans omkring en tredjedel av samtliga kursdeltagare. Andelen män varierar i dessa kurser från ca 30 procent (språkkurser) till dryga 50 procent (fysikkurser). Kurser med inriktning mot hälsa eller omvårdnad lockar en mycket stor andel kvinnor, omkring 90 procent, vilket kan ses som en återspeglning av förhållandet i arbetslivet. Det finns i kursutbudet inte några kurser som samlar tillnärmelsevis lika många manliga deltagare. Däremot finns det exempel på lokala kurser med en högre andel män.

Kompetensinventering och utbildningsbehov

Den vuxenutbildning som kommunerna anordnar ska enligt skollagen svara mot efterfrågan och behov utan att dessa begrepp närmare preciserats. Genom förordningen om Kunskapslyftet har kommunerna däremot fått riktlinjer som anger att utbildningsverksamheten ska planeras och anordnas med de studerandes önskemål, behov och förutsättningar som grund. Utbildningen ska också medverka till att stärka den enskildes ställning på arbetsmarknaden eller ge möjlighet till vidare studier.

Flertalet kommuner stod vid introduktionen av Kunskapslyftet främmande för begreppet efterfrågestyrning. De mest frekventa grunderna för planeringen av vuxenutbildning utgjordes av de befintliga lärarkrafter och övriga resurser som fanns att tillgå.

För att få grepp om de presumtiva studerandes önskemål och förutsättning för gymnasiala studier företog ett antal kommuner – företrädesvis mindre

2000-08-29

kommuner – ambitiösa enkätundersökningar eller kartläggningar av hela den primära målgruppen arbetslösa personer. Ofta genomfördes kartläggningarna och behovsanalysen i samverkan med arbetsförmedlingen. Det förekom också att de fackliga organisationerna, socialförvaltningen och större arbetsgivare var involverade i planeringsarbetet.

Ett annat tillvägagångssätt för att fånga de studerandes utbildningsönskemål vore att använda den samlade bild av de studerandes utbildningsefterfrågningar som studie- och yrkesvägledare i kommunerna besitter. Skolverket har dock vid möten och seminarier med studie- och yrkesvägledare inte fått stöd för att så sker.

Ett antal kommuner som inrättat sk lärcentra med öppen ej periodiserad verksamhet, handledarstöd från lärare och stora möjligheter till individuella uppläggningar ser dock de individuella studieplanerna som direkta planeringsunderlag för verksamheten.

Efter projektets halvtid kan dock konstateras att ett stort antal kommuner har haft svårt att finna former för planering utifrån de studerandes efterfrågan. Mer än hälften av kommunerna bedöms ha använt sig av deltagarnas önskemål som en av flera grunder vid planering av kursutbud medan en dryg tredjedel av kommunerna inte alls utgår från de studerandes önskemål. 75 procent av kommunerna bestämmer sitt kursutbud efter samråd med arbetsförmedlingen och nästan lika många kommuner tar också kontakt med arbetsgivare om deras behov av arbetskraft.

Representanter för kommunerna anser att de studerandes behov och önskemål om utbildningsinriktning i hög grad har kunnat tillfredställas. Individens fria val sammanfaller ofta med såväl arbetsmarknadens behov som det kursutbud som vuxit fram genom samverkan och kontinuerliga kontakter med ortens och regionens näringsliv. Om näraliggande kommuner redan i planeringsskedet kommer överens om gemensamt kursutbud som grundas på de studerandes efterfrågan ökar möjligheterna att tillgodose de studerandes utbildningsval.

Skolverket anser det nödvändigt, för att kommunerna ska kunna tillgodose de studerandes individuella val, att de individuella studieplanerna fungerar som underlag för kommunernas utbildningsplaneringar. För att tillgodose behovet bör kommunerna själva eller i samverkan med andra kommuner och utbildningsanordnare erbjuda ett differentierat efterfrågestyrt utbildningsutbud. En generösare syn på upphandling av enstaka utbildningsplatser skulle också kunna bidra till en ökad individuell efterfrågestyrning.

2000-08-29

Vägen in i vuxenutbildningen – särskilda rekryteringsinsatser

Kommunerna har genom förordningen om kommunal vuxenutbildning ansvar för rekryteringen till den kommunala vuxenutbildningen. I Kunskapslyftet ligger en statlig finansiering för aktiva insatser för att nå den prioriterade målgruppen, arbetslösa, som saknar treårig gymnasiekompetens.

Med rekryteringsinsatser har traditionellt avsetts kommunens egen skriftliga och muntliga information samt studie- och yrkesvägledning. I Kunskapslyftet har strävan varit att utveckla en god samverkan med arbetsförmedlingen för att nå de arbetslösa som saknar treårig gymnasiekompetens och att i högre utsträckning sammankoppla de fackliga organisationernas uppsökande verksamhet med kommunernas rekryteringsinsatser.

Skolverkets projekt Kunskapslyftet har under år 1999 samverkat med AMS, LO och TCO för ett s k brytprojekt med namnet "Fler män till vuxenutbildning". I projektet samarbetar den kommunala vuxenutbildningen, arbetsförmedlingen och de fackliga organisationerna i tio kommuner. Syftet är att lokalt tillsammans med fackliga organisationer utforma, intensifiera och dokumentera former för att motivera och stimulera kortutbildade män till vuxenutbildning. En redovisning är under bearbetning hos AMS. Liknande initiativ har tagits av Länsarbetsnämnden och Skolverket i Skåne. Skolverkets "Utvux-projekt" har i en rapport¹⁸ redovisat "Arbete med rekrytering och orienteringskurser i kommunal utbildning för vuxna i fem kommuner."

De allra flesta kommuner samverkar med arbetsförmedlingen när det gäller rekrytering av deltagare. Ca hälften av kommunerna planerar eller har projekt tillsammans med förmedlingen för att nå vissa bestämda målgrupper t ex kortutbildade invandrare, kortutbildade män eller ensamstående föräldrar som kan behöva särskilt stöd för att klara en pressad studiesituation.

Ungefär tre fjärdedelar av kommunerna har eller planerar uppsökande verksamhet för år 2000 medan resterande fjärdedel inte har någon uppsökande verksamhet alls. Förekomsten av uppsökarverksamhet varierar i hög grad med den lokala organiseringen av lokala fackliga organisationer. Utöver den verksamhet som bedrivs av eller i samverkan med de fackliga organisationerna har ca hälften av kommunerna uppgivit att de samverkar med andra organisationer/institutioner vilket kan vara studieförbund, bibliotek, invandrarföreningar eller socialförvaltning.

¹⁸ Dnr 99:975

2000-08-29

Under de två första åren med Kunskapslyftet har ett stort antal kommuner inte behövt vidta några speciella rekryteringsinsatser för att fylla sina planerade utbildningsplatser.

Arbetslösheten var relativt hög och den statliga satsningen attraherade i hög grad dem med ett- och tvåårig gymnasieutbildning. Under hösten år 1999 och i synnerhet våren år 2000 har arbetsmarknadsläget förbättrats i stora delar av landet. Den ökade efterfrågan på arbetskraft minskar den primära målgruppen för vuxenutbildning medan de som kvarstår i arbetslöshet ofta faller utanför de officiella systemen: ersättning från arbetslöshetskassa och studiestöd. De är kortutbildade och ser inte de möjligheter som erbjuds som en lösning. I ett sådant läge föreligger risk att den kommunala vuxenutbildningen riktar rekryteringsinsatser mot välmotiverade kommunanställda inom hemvård, barnomsorg och annan förvaltning.

För redan utbildningsmotiverade personer med ett- eller tvåårig gymnasieutbildning har UBS utan tvekan utgjort ett viktigt rekryteringsmedel till vuxenutbildningen, men för de grupper som skulle behöva en längre utbildningstid eller som inte kan få det förmånliga studiestödet behövs ytterligare motivationsskapande insatser.

En del av de grupper som regeringen vill prioritera till vuxenutbildningen saknar till stor del facklig förankring. För att nå dem krävs en intensiv samverkan mellan vuxenutbildning, socialförvaltning, fritidsförvaltning och arbetsförmedling. Riktlinjer eller villkor avseende kommunala rekryteringsinsatser kan vara en förutsättning för att nå dessa grupper.

Om vuxenutbildningen ska kunna utgöra en del i utbildningssystem som bygger på livslångt lärande måste också studiestödssystemet ha en rekryterande effekt dvs. ge trygghet och omfatta alla de grupper som är i behov av grundläggande och gymnasial vuxenutbildning.

Studie- och yrkesvägledning och individuella studieplaner

Vägledning

Studie- och yrkesvägledning beskrivs och uppfattas ofta som en del i rekryteringen av deltagare till utbildning. Vägledningen bedrivs dock inte i någon aktiv uppsökande form utan erbjuds efter initiativ från en sökande eller via annan institution som socialförvaltning, arbetsförmedlingen, försäkringskassa eller från fackliga uppsökare. Däremot kan vägledningen aktivt bidra till att en sökande, som är osäker om val av utbildning, kan bli motiverad och stimulerad att påbörja en utbildning.

För den enskilde innebär studie- och yrkesvägledningen att tillägna sig en metod att välja utbildning och yrkesinriktning, att finna rätt kunskapsnivå, att lägga upp utbildningen efter de individuella förutsättningarna, att få information om studiestöd och arbetsmarknadsutsikter. Olika individer har olika behov av vägledning. För den som har en klar inriktning för sina

2000-08-29

studier räcker det ofta med ett vägledningssamtal. För andra handlar det om en längre process, som t ex kan tillgodoses i orienteringskurser.

För samhället skulle då vägledningen kunna sägas utgöra ett medel för att få ut högsta möjliga effektivitet av de statsbidrag som anslås för utbildning. ”Behovet av vägledning ökar som en följd av det stora och mångfacetterade utbudet av utbildning men också utifrån de förändringar som sker i arbetslivet och som ställer större krav på individen. Mångfalden av de vägledningsaktiviteter som förekommer i dag är positiv. Samtidigt är det viktigt att de balanseras mot krav på kvalitet i utbudet och en rättvis och fri tillgång till god, individanpassad vägledning som utföres av professionella vägledare”¹⁹. Motsvaras detta av verksamheten ute i kommunerna? Svaret varierar utifrån vilket perspektiv man väljer att betrakta verksamheten.

Skolverket har erfarit att samtliga kommuner erbjuder någon form av vägledning och samtliga kommuner har också i sina ansökningar om statsbidrag för Kunskapslyftet beskrivit hur de tänkt satsa på vägledning. En mängd olika samverkansformer mellan och inom kommunen och med arbetsförmedlingen har utvecklats. I nästan hälften av landets kommuner (45 procent) är arbetsförmedlingens och kommunens vägledning samlokaliserad. I en knapp tredjedel av kommunerna bedrivs gemensamma projekt. I lika stor andel sker planeringen av vägledningsinsatserna gemensamt och i ytterligare 30 procent av kommunerna finns regelbundna kontakter och samtal.

Vägledningshus som har byggts upp med resurser, utrustning och personal från båda huvudmännen kan erbjuda en total vägledningsservice alltifrån information om yrken och utbildningar till fördjupade enskilda vägledningssamtal. Gemensamma infotek som bygger på självservice tanken ger tid över för dem som behöver individuell hjälp eller grupp vägledning. I flertalet småkommuner utgör ”personalbyte” viss tid per vecka en praktisk och framkomlig samverkansform. Jämfört med tidigare och Kunskapslyftets första år har det skett en kraftfull ökning av samarbetet mellan arbetsförmedling och kommunernas vuxenutbildningsverksamhet.

I dialogen med kommunernas vuxenutbildningsansvariga liksom vid de seminarier som hållits under hösten år 1999 och våren år 2000 framstår dock vägledningen många gånger i första hand som en informationsservice till de utbildningssökande om inträdeskrav, studiestöd och om ett på förhand upprättat och beslutat utbildningsutbud för att ”fylla ” kommunens egna kurser med deltagare. Vägledarnas verkliga kompetens - att stödja individen att se de egna behoven och förutsättningarna och ställa dessa mot de egna önskemålen för att därefter kunna komma fram till ett väl övervägt val av

¹⁹ Nationella Utvecklingsplanen 1998/99:121 sid. 88-90

2000-08-29

utbildning - utnyttjas inte alltid på grund av stor arbetsbörda eller till följd av att andra administrativa uppgifter läggs på vägledarna.

Samtidigt har vägledarna även i samband med Kunskapslyftet fått nya kvalificerade arbetsuppgifter, som kräver samverkan med lärare. Individuella studieplaner ska upprättas för samtliga studerande och vid samtal om individens förutsättningar, behov och önskemål ska möjligheten till validering göras tydlig.

Skolverket har erfarit att få kommuner vid planering av utbildningsverksamheten använder sig av den kompetens och kunskap om de sökandes utbildningspreferenser och utbildningsval som vägledarna besitter.

Vägledning efter - eller i samband med - att studiernas avslutas dvs. för fortsatta studier har Skolverket en något osäker bild av. Endast knappt hälften av kommunerna bedöms ha någon form av information om högskolestudier till de studerande och i ytterligare ca tio procent av kommunerna ges sådan information från högskolan. Vägledning för studerande i olika yrkeskurser mot arbetsmarknaden och lediga jobb torde i huvudsak ges av arbetsförmedlingen.

I Skolverkets dialog med kommunerna om Kunskapslyftet och vuxenutbildningen har också bristen på utbildade vägledare diskuterats. Bristen har medfört ett stort antal tidsbegränsat anställda vägledare, som inte alltid äger insikt om samhällets mål med vuxenutbildningen och vägledningen. Brist på kompetent vägledning får en direkt återverkan på den pedagogiska verksamheten. Det kan medföra avhopp från kurser och avbrutna studier, onödiga förlängningar av studietiden för den enskilde eller i värsta fall en avog inställning till utbildning. En annan följd av bristande vägledning är risken för den enskilde att hamna i en återvändsgränd i utbildningssystemet. Ett mindre antal kommuner har upphandlat studie- och yrkesvägledning i samband med upphandling av utbildning. Enligt Skolverkets uppfattning får studie- och yrkesvägledningen därvid mer karaktär av information/marknadsföring av anordnarens kursutbud än en förutsättningslös vägledning och objektivt stöd i en valsituation. Studie- och yrkesvägledare har i några fall upprättat kölistor i stället för att hänvisa studerande till andra utbildningsanordnare.

Tillgången på professionell studie- och yrkesvägledning svarar inte mot behovet och efterfrågan. Redan i dag vittnar ett stort antal kommuner och inte minst vägledarna själva om den omöjliga uppgiften att tillgodose både det kvalitativa och det kvantitativa behovet.

Synen på lärandet som en livslång process och arbetslivets ständiga förändring med krav på kompetens som svarar mot ny teknik, snabbare kommunikationer och större ansvarstagande för arbetsuppgifterna skapar ökad efterfrågan på vuxenutbildning och därmed på studie- och yrkesvägledning. Bristen på vägledning inför eftergymnasiala studier är oroande och indikerar att helhetssyn saknas vad gäller individens behov i alltför många kommuner.

2000-08-29

Bland annat genom det nya kompetenssparandet kommer nya grupper att få ekonomiska möjligheter till vuxenutbildning och då efterfråga vägledning inför vidareutbildning och påbyggnad på yrkeskunskaper. Vägledarna måste ständigt följa förändringarna i arbetslivet och samhället i övrigt. För att vägledningen ska kunna upprätthålla en hög kvalitet behöver bristen på kompetenta vägledare avväjas genom ökad utbildning vid lärarhögskolorna.

Kommunernas nya roll som samordnare av vuxenutbildningen i kommunen måste få till konsekvens att kommunen också ska svara för att medborgarna kan erbjudas en allsidig och objektiv vägledning utifrån individens behov, förutsättningar och önskemål och en utbildningsinformation som täcker hela utbildningsutbudet i kommunen. Om vägledningen ska ses som en rättighet till vilken upprättandet av individuella studieplaner är kopplad bör frågan om organisationen och huvudmannskapet för vägledningen övervägas. Skolverket ifrågasätter möjligheten att upphandla studie- och yrkesvägledning från externa utbildningsanordnare.

Individuella studieplaner och efterfrågestyrning

”För varje studerande ska det i samråd med den studerande upprättas en individuell studieplan. Om det behövs ska studieplanen revideras under utbildningen”.²⁰

Enligt Lpf 94 ansvarar rektor för att varje elev i dialog med skolan gör upp en individuell studieplan och reviderar den vid olika tillfällen under utbildningen. För den enskilde ska den individuella studieplanen spegla individens önskemål, behov och förutsättningar för utbildningen och den kan ses som ett instrument för att planera och ta ansvar för de egna studierna och den egna studiesituationen.

För den enskilde vuxenstuderanden har således den individuella studieplanen ett dubbelt syfte. Den ska för det första göra den studerande målmedveten och motiverad genom att visa och tydliggöra hur hon/han ska ta sig fram till målet för utbildningen med delmål och hållpunkter för uppföljning, möjligheter till validering av kunskaper inhämtade utanför skolan och eventuellt alternativa vägar i synnerhet för utbildningar med inträdeskrav (rekryteringssyfte). Denna del utgör helt enkelt en sammanfattning och produkt av studie- och yrkesvägledningen. För det andra skapar den individuella studieplanen trygghet i utbildningen genom att garantera en uppläggning av studierna som utgår från den enskildes kunskaper och förtroende för de egna förutsättningarna samt från behovet av studier, inkluderande validering av yrkes- resp. kärnämneskunskaper, stöd, betygsambitioner m.m. (pedagogiskt syfte).

För huvudmannen kan den individuella planen bli ett verklighetsnära underlag för planering och uppföljning samt ett instrument för att tydliggöra huvudmannens/skolans ansvar gentemot den enskilde studerande.

²⁰ SFS 1998:276 6§

2000-08-29

Den individuella studieplanen ska således vara styrande för den enskilde studerandes studier. Dock har dess innehåll och utformning, uppläggning, rättliga status och anknytning till arbetsförmedlingens individuella handlingsplaner vållat diskussion och varit omstridda frågor alltsedan Kunskapslyftet startade.

Ett annat problem är att det för en och samma individ kan upprättas en rad olika handlingsplaner. Det kan vara arbetsförmedlingarnas handlingsplaner och försäkringskassans rehabiliteringsplaner eller andra typer av insatser som alla har det gemensamma att de syftar till en god utveckling för den enskilde. Eftersom det är oklart vem som är "ägare" till respektive plan och att det finns restriktioner i rätten att få ta del av planerna mellan de olika förvaltarna så blir samverkansformerna inte helt enkla.

Arbetet med att utforma individuella studieplaner har kommit olika långt och kvaliteten skiftar starkt allt från utförliga vägledningsprotokoll till mycket enkla scheman.

I ungefär en fjärdedel av kommunerna saknas individuella studieplaner. I en knapp fjärdedel är de överlag av låg kvalitet. En fjärdedel av kommunerna har hög kvalitet på samtliga studieplaner. Ungefär hälften av kommunerna följer endast upp studieplaner för elever som är i behov av reviderad plan. En fjärdedel av kommunerna följer upp samtliga elevers planer. I ett antal kommuner har man i sina ansökningar beskrivit att kommunens vägledare utformar de individuella planerna tillsammans med de studerande och vägledare vid arbetsförmedlingen. För att den individuella studieplanen ska bli en realitet och få ett innehållsmässigt värde måste hela verksamheten – intagningsystemet och utbildningsutbudet organiseras med en sådan flexibilitet att varje utbildningssökande kan få styra sin egen utbildning till inriktning, lokalisering och tid. Att få utbilda sig efter sitt eget val och på egna villkor utgör den starkaste motivationen och skapar viljan eller lusten att lära. När det fungerar som bäst borde studie- och yrkesvägledningen, efterfrågestyrningen och de individuella studieplanerna utgöra olika steg i en logiskt sammanfogad följd av förberedelser inför vuxenstudierna.

Det syfte med en studieplan som anges i Regeringens Utvecklingsplan²¹ verkar ha realiserats i merparten av kommunerna, men i en fjärdedel av kommunerna är den individuella studieplanen lika med en uppräkningslista av kurser som den studerande har antagits till.

En förutsättning för att kommunerna ska komma vidare med utvecklingen av de individuella studieplanerna är att planernas syfte och juridiska status kan klargöras. Den individuella studieplanens förhållande till andra planeringsinstrument måste också förtydligas liksom frågorna om vem som är ägare till en individuell studieplan – myndigheten eller den enskilde - och om hur planen kan användas som planeringsunderlag.

²¹ Regeringens skrivelse 1998/99:121

2000-08-29

Det är Skolverkets bedömning att nuvarande regelverk bör ses över och att mer differentierade krav vad gäller utformningen av individuella studieplaner bör övervägas.

Skolverket har i en skrivelse till regeringen under hösten 1999 fört fram förslag om en översyn av bestämmelserna i olika skolförfattningar om individuell studieplan.

Validering som rekryteringsinstrument

Validering eller värdering av informellt eller formellt inhämtade kunskaper och erfarenheter - fakta, praktisk hantering, handlag och förståelse för hur kunskapen ska användas - kan aktualiseras i studie- och yrkesvägledningssamtalet. Vägledarens uppgift är bl a att öka den enskilde utbildningssökandes självkänsla och självinsikt om sina studieförutsättningar. Ett resonemang om validering kräver därför alltid uppmärksamhet på den utbildningssökandes självförtroende och motivation för studierna. Det gäller för vägledaren att redogöra för och förbereda den utbildningssökande för de olika momenten i valideringen så att valideringen framstår som en möjlighet att snabbare nå målen i den individuella studieplanen och inte som en kontroll eller prov på uppnådda studieresultat. En väl genomförd validering bygger på det förtroende som vägledaren skapar. Framgångsrika försök med validering har också inneburit att ett förtroendefullt samarbete mellan vägledare och lärare har utvecklats.

Vid Skolverkets möten med olika kommunföreträdare visar det sig finnas mycket varierande åsikter om validering. Från de projektledare och rektorer som säger att de i sin verksamhet "eftersträvar kvalitet och aldrig skulle tillåta validering" till de som anser att validering är nödvändig för att ta till vara vuxnas erfarenheter och kunskaper samt som en väg till att motivera de blivande kursdeltagarna. Många efterlyser mera kunskaper inom området.

Skolverket har vid dialogbesöken i ett antal kommuner kunnat notera att validering används som en kollektiv åtgärd. I enstaka kommuner har kollektiv validering satts i system i syfte att kunna få tillgodoräkna verksamhetspoäng och på så sätt uppnå kommunens volymåtagande inom Kunskapslyftet i stället för att erbjuda validering som en individuell insats för en enskild studerande. Det föreligger även risk för en del statliga "dubbelfinansieringar", på så sätt att statliga medel först finansierar hela eller delar av utbildningar t ex i datortek, för studier vid SSV eller i arbetsmarknadsutbildningar och därefter genom validering inom ramen för Kunskapslyftet.

Skolverket föreslår ett förtydligande från regeringens sida som klargör syftet och synsättet på validering som en individuell åtgärd utan att styra utformning eller uppläggning i övrigt: Validering utgör ett individuellt instrument och kan användas när valideringen är av betydelse för att den studerande ska uppnå målen i den individuella studieplanen.

2000-08-29

Där validering används systematiskt och för hela grupper för att få tillgodoräkna sig verksamhetspoäng anser Skolverket att syftet med Kunskapslyftet förfelas.

Urval och intagningsförfarande

Vid urval mellan sökande inom varje prioriteringsgrupp enligt förordningen som gäller Kunskapslyftet²² ska bestämmelserna i förordningen om kommunal vuxenutbildning eller förordningen om statens skolor för vuxna gälla.

Ett särskilt problem vid intagning till den kommunala vuxenutbildningen utgörs av olikheter och oklarheter i prioriteringsordningarna i de två förordningarna²³. Enligt "Kunskapslyfts-förordningen" kan en arbetslös person med treårig gymnasiekompetens eller motsvarande antas före en anställd person med kortare utbildning. Enligt förordningen om kommunal vuxenutbildning äger den som har kortast utbildning företräde framför en sökande med längre formell utbildning.

Ett annat faktum som bör uppmärksammas är att kunskapslyfts-förordningen lägger en kontrolluppgift avseende ersättare för arbetstagare på kommunerna. Denna uppgift kan kommunerna svårtligen uppfylla då ansvaret faller på annan myndighet. Vid intagning till Kunskapslyftet stöder sig kommunerna på de sökandes egna uppgifter och kommunerna har inga möjligheter att följa upp vare sig uppsägningssituation eller hur eventuell ersättningsfråga på arbetsplatserna löses. Hur intagningen sker till enskilda kurser inom den kommunala vuxenutbildningen beror på hur den enskilda kommunen har organiserat den statligt finansierade utbildningen - integrerad med kommunalt finansierad komvux eller vid sidan av densamma.

Skolverket har erfårit att vägledningsfunktioner samt urval och intagning av sökande i ett antal kommuner överlåtits till externa utbildningsanordnare. Eftersom kommunen härigenom förlorar möjligheten att iaktta prioriteringsbestämmelserna så finns risk för att kortutbildade sökande missgynnas. Förfarandet är inte förenligt med huvudmannens myndighetsansvar enligt lag och förordning.

Prioriteringsordningen vid intagningen till Kunskapslyftet kan vara svår att tillämpa vilket i sin tur kan få konsekvenser för rekryteringsinsatsernas inriktning och karaktär, planering av kursutbud etc. i den enskilda kommun.

Gränsdragning mot uppdragsutbildning

Genom möjligheten för anställda med kort utbildning att få det förmånliga studiestödet UBS, så kan det inte uteslutas att en viss del av kursutbudet inom satsningen Kunskapslyftet har tillgodosett ett utbildningsbehov som

²² SFS 1998:276

²³ SFS 1992:403 resp. SFS 1998:276

2000-08-29

tidigare genomfördes på uppdrag av arbetsgivare. Bland annat visar de halvårsvisa uppföljningarna att kurser inom vård och omsorg under hösten 1999 utgjorde 16 procent av hela utbildningsverksamheten. Kommunerna har i egenskap av arbetsgivare stort intresse av att stimulera såväl arbetslösa som redan anställda att söka till utbildning som krävs för tillsvidareanställning i kommunen.

Systemet kan inbjuda till vissa ”besparingsåtgärder” genom att en kommun i egenskap av arbetsgivare under en kortvarig uppdragsutbildning låter validera sina anställdas yrkeskunskaper och därigenom snabbt kan tillgodoräkna verksamhetspoäng.

Målgruppernas föreställning om vuxenutbildningen

Flera olika studier (Kent Åsenlöf, Sam Paldanius, Margareta Carlén)^{24 25 26} beskriver hur vuxna med kort utbildning ser på utbildning. Alla dessa studier beskriver en instrumentell syn på utbildning och hos många även på arbete. Utbildning ses enbart ur ett nyttoperspektiv och om den utbildning som erbjuds inte garanterar jobb, så är intresset svalt. Denna inställning omfattas av många män med kort utbildning. Kvinnor har oftare en mer öppen och nyfiken attityd till utbildning och ser det som en möjlig väg till personlig utveckling.

Det talas ofta om vuxnas negativa, kanske t o m traumatiska, erfarenheter från skoltiden. Vanligare torde vara att skoltiden uppfattades som något man måste gå igenom, något som man inte frivilligt skulle gå tillbaka till. Många vuxna tycks ha en föreställning även om vuxenutbildning som helt jämförbar med "den gamla skolan", oavsett om man har egna erfarenheter av vuxenutbildning eller ej. I sämsta fall kan denna föreställning överensstämma med vad som erbjuds vuxna i dag. Om denna föreställning bekräftas, är det svårt att intressera vuxna för studier. I bästa fall möter dagens vuxna en modern vuxenutbildning som utgår från individen, som tar vara på de studerandes tidigare erfarenheter och som bygger på hög grad av delaktighet och ansvar. En sådan lärsituation kan dock för många studerande vara okänd och kan därför upplevas som osäker eller t o m hotfull vilket särskilt måste uppmärksammas.

En viktig och gemensam folkbildningsuppgift för hela vuxenutbildningen är att visa alla vuxna vilka möjligheter till lärande som finns och vilka förhållningssätt som möter den vuxne som vill studera.

²⁴ Kent Åsenlöf Varför vill inte Manfred läsa vidare, 1999

²⁵ Sam Paldanius Kunskapslyftet- till vilken nytta ?, 2000

²⁶ Margareta Carlén Från Kunskapslyft till avbytarbänk, 1999

2000-08-29

Förutsättningar för lärandet

Tillgänglighet och former

Tillgängligheten på utbildning har vi undersökt utifrån olika infallsvinklar. Ett sätt att öka tillgängligheten är att erbjuda utbildning på ett mer flexibelt sätt.

Graden av flexibilitet kan definieras enligt följande:

- Samma tid - samma plats, får representera den traditionella formen av en grupp, ett rum och en lärare.
- Samma tid – olika plats,
- Olika tid - samma plats, är det som vi kallar öppen pedagogisk verksamhet. Den representeras ofta av begrepp som lärcentra, kunskapshus o.s.v.
- Olika tid - olika plats är i princip en mycket individanpassad form.

I över 200 kommuner har man någon form av öppen verksamhet. Det kan vara handledarstöd för distansutbildning, tillgång till lärare på vissa tider i veckan eller olika kombinationer av dessa former.

I nästan samtliga kommuner förekommer någon form av distansutbildning. Det vanligaste är att kommunerna använder sig av flera olika utbildningsanordnare och former, endast i ett tjugotal kommuner är SSV (Statens skolor för vuxna) den enda formen av distansutbildning. I drygt hundratalet kommuner är tendensen att olika former av distansutbildning ökar.

Tillgängligheten är också beroende av en samverkan mellan kommuner när det gäller anordnandet av utbildning. 200 kommuner samverkar i dag med minst en annan kommun kring planering och kursutbud. Tendensen är att kommunerna i allt högre grad ser vinster med samverkan.

Skolverket kan alltså se en ökande samverkan mellan kommuner men det innebär inte att denna samverkan är problemfri. De vanligaste problemen rör frågan om kostnader och därmed interkommunala ersättningar. Det finns dock ett antal exempel på små nätverk av kommuner där man på mycket enkla och smidiga sätt har kommit överens om hur finansieringen ska gå till.

Skolverket kan konstatera att utvecklingen av olika former av distansutbildning och därmed också en ökad tillgänglighet för enskilda individer går mycket snabbt. Detta kräver också en utveckling av läromedel men även insatser för lärarnas kompetensutveckling och ibland en annan syn på lärande och kunskap. Det som utmärker denna utvecklingen är att den ofta tar sitt avstamp i de lokala förutsättningarna. Mot den bakgrunden är det också viktigt att fundera på vilka insatser som ska initieras från nationell nivå.

2000-08-29

Det nya studiestödssystemet får inte förhindra en utveckling av allt mer flexibla former för lärande.

Pedagogisk mångfald

Skolverket vågar påstå att vuxna individer i dag har en större möjlighet att möta en pedagogik och metodik som är anpassad till den enskildes förutsättningar och behov. Skolverket vill dock poängtera att skillnaden mellan kommunerna och mellan olika utbildningsanordnare är väldigt stor och att mycket utvecklingsarbete återstår.

Vuxnas lärprocess måste i lika hög grad som för barn och ungdomar bygga på "lusten att lära" och på ett ständigt växande självförtroende. Många vuxna, särskilt de som har kort utbildning, bär fortfarande på negativa minnen från sin skoltid. Sådana erfarenheter präglar ofta tänkandet kring utbildning hos vuxenstuderande, speciellt de som tillhör de högst prioriterade målgrupperna.

Skolverket har vid dialogbesök i kommunerna kunnat konstatera att vuxna studerande i regel är mycket positiva till utbildning när de en gång påbörjat den. Denna insikt, som i regel inställer sig redan efter bara en kort tids studier, påverkar många gånger viljan och lusten att lära och kan anses vara en del av lärprocessen.

De vuxna menar också att de flesta lärare är lyhörda för deras behov och hjälper dem. Detta bekräftas av lärarna som menar att vuxenstuderande av i dag efterfrågar mera stöd och hjälp. Huruvida de vuxnas studier blir framgångsrika beror i stor utsträckning på om lärarna lyckas individualisera utbildningen. Enligt lärarnas egna utsagor försöker de att se på varje individ för sig. Undervisning utifrån olika lärtilar, utvecklas allt mer i vuxenutbildningen. Lärarnas roll blir mer handledande.

Vid kontakterna med kommunernas verksamhet har Skolverket märkt att lärarna, när en kurs ska starta, värnar om "sina elever" för att ge varje individ en bra start på kursen. Snart infinner sig i många fall en relativt personlig relation mellan de vuxna i gruppen som verkar i motsatt riktning och som sålunda vill hålla samman studerandegruppen. Den sociala attityd som uppstår i ett växelspel mellan lärare och studerande kan leda till att vuxna inte bryter sig loss som självständiga individer för att t ex snabbare avsluta sina studier. Denna attityd har kunnat märkas hos både hos de studerande och deras lärare, speciellt när det gäller "utbildningspaket" innebärande heltidsstudier. Dessutom påverkas detta i många fall av att systemet och organisationen utmärks av en mycket stark tidsstyrning. Detta gäller även i viss mån de omgivande systemen.

Det tycks som om lärarnas viktigaste utgångspunkt vid planeringen av utbildningen är kursplanen och tillhörande betygskriterier. Ibland har de

2000-08-29

senare dessutom en tendens att ”ta över” kursplanemålen. Läroplanen nämns nästan aldrig, än mindre andra styrdokument.

I samband med diskussioner om individualisering finns exempel på lärare som uppger att de försöker tillämpa ett system med individuella lärstilar. I några kommuner är detta ett allmänt vedertaget sätt att förbereda undervisningen. Om denna analys görs regelbundet, kan detta innebära att man närmar sig principen att varje studerande ska göras medveten om hur man lär sig på bästa sätt, ”lära sig att lära”.

Det förefaller som om utbildningar inom vissa ämnesområden, både teoretiska och karaktärsämnen, tycks kunna individualiseras mera än andra. I exempelvis matematik menar ett flertal ämnesföreträdare att det sker en nära nog total individualisering. Detsamma kan gälla ämnet datakunskap. De vuxna läser då helt i egen takt och lärarna fungerar som handledare. Skolverket har funnit att andra ämnesföreträdare, särskilt de i språk, är mera tveksamma till ett sådant upplägg.

Det tycks också förhålla sig på det sättet, att de vuxnas erfarenheter från arbetslivets organisation endast marginellt påverkar uppläggningsen av utbildningen. Visserligen är de på ett eller annat sätt delaktiga i uppläggningsen av utbildningen men anser ändå att ”skolans” miljö och arbetsorganisation styr uppläggningsen av utbildningen. I utbildningar på entreprenad förefaller en strävan vara att arbetssätten och arbetsformerna ska likna de som återfinns i arbetslivet. Lärarna hos kommunens egen utförarorganisation tycks i huvudsak ännu så länge anse att den traditionella lärmiljön för teoriutbildning i Komvux lokaler, också är den som bör användas. Förhållningssättet är dock annorlunda hos företrädare för sk externa utbildningsanordnare, dvs. för utbildningar som utförs på entreprenad.

Helt klart är att inträdet av andra utbildningsanordnare än kommunens eget Komvux har inneburit en rikare mångfald och mera utveckling vad gäller lärandets villkor i form av arbetsorganisation, processutveckling, vuxnanpassning och koppling till arbetslivets villkor och krav. Det sista inte minst på grund av anordnarens kontakter med branscher och yrkesområden.

Mycket utvecklingsarbete återstår för att utbildningsprocesserna ska möta de krav som den vuxne bör och kan ställa utifrån sina individuella behov. Här bör staten som uppdragsgivare ytterligare genom olika centrala insatser stimulera det pågående utvecklingsarbetet inom området andragogik. Mötesplatser för erfarenhetsutbyte, kunskapsutveckling och lärares lärande bör skapas inom högskolans ram, t ex vuxenpedagogiska utvecklingscentra. Liknande insatser på det lokala planet är en viktig uppgift för kommunerna som huvudmän. Inte minst i skenet av att antalet anordnare ökar i den infrastruktur som är under uppbyggnad i kommunerna. Det är också viktigt att kunskap om vuxnas lärande fördjupas genom ytterligare forskning.

2000-08-29

Den nya lärarutbildning som regeringen nu föreslår riksdagen är ett steg men kompetensutveckling av nu yrkesverksamma lärare bör prioriteras i en framtida reformering av vuxenutbildningen.

Validering i lärandeprocessen

Validering är ett begrepp som var relativt nytt när Kunskapslyftet introducerades. Det innebär att det fortfarande existerar olika tolkningar av själva begreppet. Många hävdar att validering inte är något nytt inom vuxenutbildningen utan hänvisar ofta till de välkända begreppen prövning och diagnostisering. Det finns åtminstone fyra olika definitioner i den offentliga debatten. OECD, Utbildningsdepartementet, Skolverket och Kunskapslyftskommittén svarar för var sin och därutöver har ett antal kommuner som arbetar med validering definierat begreppet utifrån sina utgångspunkter. Det är dock marginella skillnader i de olika beskrivningarna.

I Skolverkets kvantitativa kartläggning av validering ingår inte de kommuner som enbart bedriver bedömning av tidigare kunskaper i form av mer traditionell prövning.

Kartläggningen visar att validering inte förekommer i ca en tredjedel av kommunerna. I knappt två tredjedelar av kommunerna har utvecklingsarbete med validering startat. För knappt tio procent av kommunerna föreligger inga uppgifter. Av de 177 kommuner som påbörjat ett utvecklingsarbete med validering är det endast sexton kommuner som bedriver och genomför validering i stor omfattning. I ett 80-tal kommuner bedrivs en utvecklad validering, men oftast i liten omfattning och begränsad till ett fåtal kunskapsområden.

Ett kriterium på god och ändamålsenlig utvecklingsstrategi för validering anser Skolverket vara att valideringen börjar i rekryterings- och motivationsarbetet och ger möjlighet till validering i samband med studiestart. Ett annat kännetecken på bra och kvalitativ validering är att valideringen är kopplad till den fortsatta pedagogiska processen och därmed utgör ett naturligt inslag i det livslånga lärandet. Utveckling av metoderna för att validera och bedöma kunskap och kompetenser är också viktiga förutsättningar för att bedriva ett utvecklat valideringsarbete. Den studerandes medvetenhet om att han eller hon själva kan påverka sin egen studietid är en annan faktor som är viktig i utvecklingsarbetet med validering. Även utvecklingen av och användandet av de individuella studieplanerna i samband med valideringsprocesserna är en viktig faktor i detta sammanhang.

Inom ramen för utredningen Validering av vuxnas kunskap och kompetens (Dir 1999:86) pågår en försöksverksamhet som i inledningsskedet har fokus på validering av invandrades utländska yrkeskompetens och som bedrivs i

2000-08-29

samverkan mellan Näringsdepartementet och Utbildningsdepartementet. I ett andra steg ska försöksverksamheten ge förslag på hur validering kan omfatta alla medborgare. Inför framtiden reser denna försöksverksamhet och det utvecklingsarbete som nu sker i kommunerna ett antal frågeställningar som vi försöker belysa i nedanstående avsnitt.

Vilken måttstock ska användas vid bedömning av kompetensen? Enbart med utbildningssystemet som bakgrund blir svaret att det är läroplanens och kursplanernas kunskapsmål som ska utgöra utgångspunkter. Om man i stället utgår ifrån individens perspektiv, så är det inte säkert att en bedömning utifrån kursplanerna alltid är relevant. För individen kan en arbetsgivares eller en branschorganisations krav för anställningsbarhet vara mer intressanta. Någon form av intyg eller certifikat kan i dessa fall vara mer ändamålsenliga än betyg. För individen är det också av vikt att veta vad en validering är värd. Det blir därför viktigt att fundera på om det är möjligt att få olika valideringsaktörer att samverka. En utökad omfattning av validering inom utbildningssystemen ställer krav på vissa förändringar i andra närliggande system. Valideringen kan ta olika lång tid. Validering av yrkeskunskaper kan sträcka sig över ett antal veckor medan bedömningen av kunskaper kan ske på kortare tid. För att få betyg och kunskaper som motsvarar fullständig kurs fordras ofta en viss utbildningsinsats. Studiestödet kan behöva ses över och anpassas så att individuella studietider och studieinsatser kan bli möjliga att finansiera.

Valideringen ställer även frågan om provningsbegreppet i fokus. Frågan är om det gamla provningsbegreppet behöver finnas kvar. Om valideringen ger vid handen att individens kunskaper och kompetens till fullo motsvarar kursplanens mål blir valideringen likvärdig med en provning. Om regeringen väljer att ta bort provningsbegreppet faller också motivet att individen ska betala för provningen.

Rektor har i dag möjlighet att med stöd bli av en individs intyg eller betyg från andra utbildningsanordnare bedöma om kunskaperna motsvarar målen i de nationella kursplanerna. Om rektor finner att så är fallet är det också möjligt att sätta betyg, dock högst betyget godkänd. Skolverket bedömer att även denna regel med hänsyn till utvecklingen av valideringsbegreppet bör prövas.

Tidsstyrning ur ett lärandeperspektiv

Vuxenutbildningen kännetecknas till stor del i dag av läsår, terminer, kurstid, lektioner, lärares undervisningsskyldighet etc. I gällande lag och förordningar finns inget som kräver detta. Redan i nuvarande läraravtal kan man teckna individuella avtal med större verksamhetsanpassning t ex semestertjänster, individuella tjänster som utgår från verksamhetsmålen och det nationella uppdraget och inte minst utifrån individperspektivet. Skolverket kan konstatera att det händer en del även på detta område i kommunerna. Otraditionella kursstarter hittar vi relativt frekvent i ett

2000-08-29

sjuttiofem kommuner och det innebär att vi även där ser andra arbetstidsavtal för lärare.

De flesta som i dag arbetar med vuxenutbildning ser behovet av att utnyttja hela året som utbildningstid. Många av de privata anordnare som på kommunernas uppdrag bedriver utbildning har avtal med sina lärare som möjliggör en flexiblare tidsstyrning. I de lokala avtal som nu tas fram i kommunerna försöker många lösa frågan. Vi kan dock konstatera att det ännu återstår mycket förhandlingsarbete innan vi har en vuxenutbildning där läsårs- och terminstänkande inte längre existerar.

Den här typen av frågor löses i Sverige av tradition mellan arbetsmarknadens parter. Det kan ändå vara rimligt att man i skollagsöversynen tar hänsyn till effekter vad gäller tidsstyrningen med utgångspunkt utifrån vuxnas rätt till utbildning.

Lokala kurser

Skolverket har i en studie²⁷ sökt förklaringar till kommunernas ökade benägenhet att utnyttja möjligheterna att inrätta lokala kurser. De lokala kursernas andel av volymen inom vuxenutbildningen på gymnasial nivå har dubblats sedan hösten 1997 och är nu uppe i ca 1 700. Att antalet lokala kurser ökat kan delvis förklaras av att antalet kurskoder registrerats i högre grad eftersom kurser med liknande innehåll erhåller en kurskod i löpnummerserie i varje kommun. Studien visar att i många fall inrättas kurser för att täcka olika former av upplevda glapp eller otillräckligheter i de nationella kurserna. En osäkerhet inför att tänja på gränserna i genomförandet av nationella kurser förefaller också vara ett skäl. Andra skäl kan vara att tillfredsställa ett behov av kreativitet och initiativtagande. Det är sällan politiker uppges vara aktörer i initiativen kring lokala kurser men däremot de som avser att anordna dem. Trots att de formas lokalt fyller kurserna sällan behov som är så lokala att de inte skulle kunna nyttjas i flera kommuner. Sett ur ett annat perspektiv har de lokala kurser som tillkommit i stor utsträckning kategoriserats som Y-kurser, vilka ersätts med det högsta statsbidraget inom Kunskapslyftet. Nära hälften av kurserna är Datakurser. En fråga att diskutera i sammanhanget är hur den statliga målstyrningen påverkas när ett mål av värdekaraktär; ”En lokal kurs skall ... svara mot sådana behov som inte tillgodoses genom en nationellt fastställd kursplan”, möter ett mer pragmatiskt mål i form av olika bidragsnivåer. Andra frågor att klara ut är *konsekvenser*, för den enskilde såväl som för systemet, av validering gentemot lokala kurser och av att de lokala kurserna tillåts ersätta nationella.

Utvecklingen inom IT-området har i vissa fall gått så snabbt att det kan vara motiverat med lokala kurser då den nationella kursutvecklingen inte har hunnit med. Införandet av nya kursplaner på gymnasiet och att vuxenutbildningen inte kan använda dessa kurser förrän tidigast 2001 kan

²⁷ Lokala kurser (oktober 1999)

2000-08-29

vara en orsak. Detta är naturligtvis något som Skolverket måste ta hänsyn till i den framtida kursplaneutvecklingen.

Skolverket avser att göra en speciell uppföljning av de lokala kurserna. Vid uppföljningen ska speciellt fokus riktas på hur kurserna har fastställts och hur framtagningen har skett. Vid uppföljningen ges också möjlighet att få en överblick om behov av ytterligare nationella kurser.

Regeringen bör överväga om rätten att fastställa lokala kurser bör förändras. Möjliga infallsvinklar kan vara att kursen, vid framtagningen, ska förankras med lokala parter på arbetsmarknaden. Andra överväganden kan vara om kurserna ska registreras nationellt så att möjligheterna för att ”upphöja” vissa kurser till det nationella kursutbudet underlättas och att man därigenom även erhåller spridningseffekter av kursutvecklingen.

Arbetsplatsförlagd utbildning och lärande i arbetslivet

Många kommuner anger i sina ansökningar om statsbidrag att de bl a vill satsa på att förlägga en del av sina studieplatser till en arbetsplats. Oftast handlar detta om ett lärlingsliknande upplägg. Skälet härtill är att Kunskapslyftets projektledningar utgår ifrån att arbetsplatsen för vissa studerande erbjuder en bättre anpassad lärande miljö. Men det handlar också om en föreställning att den pedagogik som lärandet på en arbetsplats erbjuder är gynnsam för vissa vuxna.

De målgrupper som i första hand kommer i åtnjutande av denna utformning av vuxenstudier är kortutbildade arbetslösa, bland dem invandrare. Störst utbredning tycks denna uppläggning ha fått inom utbildningsformen orienteringskurser. Här kan man i de flesta kommuner observera att dessa inriktas mot speciella yrkesområden och i några kommuner har man åstadkommit ett systematiskt utnyttjande av arbetsplatsernas miljö som lärmiljö.

Det förefaller vara möjligt att anordna arbetsplatsförlagd utbildning för vuxenstuderande. Även om det i några kommuner bara handlar om enstaka studerande, finns en påtaglig ambition från kommunernas sida. Det som är avgörande för framgångsrika kommuner i detta fall är att det lokala näringslivet har en positiv inställning till denna modell. Det är ett välbekant faktum, även på nationell nivå, att det är svårt att engagera näringslivet i kompetensutvecklingen av vuxna. Det hjälper inte att konstatera att vi i en och annan kommun hittar goda exempel. Volymen av vuxenutbildning i denna form är för liten. Där upplägget fungerar är alla överens om att det också leder till arbete.

Privata arbetsgivare anger ofta att de inte har tid att ta emot arbetslösa som behöver utbildning. Det handlar för det mesta om små och medelstora företag. En stor tillväxtpotential ligger i att utveckla just denna kategori av företag. Fler arbetstillfällen skulle alltså kunna skapas om dessa företags ledningar skulle kunna få hjälp och avlastning med att planera sina kompetensbehov för framtiden. Det arbete som görs inom det ”nya Mål 3”

2000-08-29

syftar till att hjälpa företagen med kompetensutvecklingen. Det borde alltså vara möjligt att integrera kommunens ansträngningar inom ramen för vuxenutbildningen med arbetet med näringslivsutveckling och företagstillväxt.

Det finns många skäl till att detta inte förekommer och att synsätten inte integreras. Dels finns t ex en utpräglad misstro från mindre företagens sida mot utbildningssektorn i en kommun. I regel får man höra att utbildningsväsendet inte förmår att kvalificera ungdomar för arbetslivets krav. Dels handläggs utbildnings- och näringslivsfrågor i en kommun i regel av organisationer som är åtskilda. De båda möts nästan aldrig. Det är vanligt att Näringslivskontoret eller motsvarande inte vet vad utbildningssektorn sysslar med och hur uppdraget ser ut och tar därför inga initiativ. Utbildningssektorn har en sådan bredd att alla är fullt upptagna med att följa dess utveckling. Utbildningarna har av tradition ofta en relativt isolerad ställning gentemot kommunens övriga verksamheter och detta särskiljande kan spåras ända upp i en kommuns högsta politiska ledning. Men det ska också sägas att vi i vår empiri har exempel på det motsatta förhållandet, nämligen att den politiska ledningen i en kommun sätter in vuxenutbildningen i ett tillväxtsammanhang. Detta har initierats inte minst med anledning av Kunskapslyftsprojektet och dess målsättningar. Sambandet mellan utbildningsnivå, insatser vad gäller kompetensutveckling och tillväxt har i högsta grad tydliggjorts.

Man kan fråga sig varför lärande i arbetslivet (LIA) fungerar i de kvalificerade yrkesutbildningarna (KY) ? Betänkandet som lagts fram av Kommittén för kvalificerade yrkesutbildningar lyfter fram att arbetet med att engagera det lokala/regionala näringslivet inte varit något problem. Den enkla förklaringen är att näringslivet har fått ta ett direkt ansvar för utformningen av karaktärsdelen i utbildningen. Initiativet har således kommit från företagen själva. Så förhåller det sig inte när det gäller arbetsplatsförlagd utbildning (APU) i gymnasieskolan. Här har initiativet kommit från den offentliga sektorn och näringslivet upplever att allting redan är bestämt i förväg. Ingen påverkan kan ske. Naturligtvis avtar intresset att engagera sig. Detta förhållande har direkt bäring på den delvis besvärliga "APU-situationen" vi har dragits med ända sedan APU infördes. Härvid ligger också ett stort ansvar för kommunerna att visa på det stora handlingsutrymme som finns inom ramen för de nationella kursplanerna.

Mot denna bakgrund bör det övervägas hur arbetslivet kan kopplas närmare till utbildningen. Lärande i arbete måste bli föremål för mera forskning. Spridningen av kunskaper om sådant lärande måste omfatta både näringslivet och utbildningssystemet och kopplas till fortbildning såväl för gymnasieskolans som vuxenutbildningens lärarkår som för handledarna på arbetsplatserna.

2000-08-29

Utveckling i samverkan mellan utbildningsanordnare

De allra flesta kommuner använder sig av vad vi kallar externa utbildningsanordnare. Detta var en utveckling som var önskvärd när Kunskapslyftet startade. Huvudmotivet var att i högre grad kunna tillfredsställa individernas olika behov av utbildning men även behoven av olika pedagogiska metoder och modeller. En annan grundtanke var att en pedagogisk och metodisk utveckling skulle främjas genom samverkan mellan olika anordnare.

Skolverket kan i dag se att i knappt hälften av kommunerna förekommer pedagogiska träffar mellan olika anordnare. I ett åttiotal kommuner förekommer gemensam kompetensutveckling och i drygt hundratalet kommuner bedrivs vissa utbildningar gemensamt av flera anordnare. Det är dock viktigt att påpeka att i de flesta fall rör det sig enbart inom begränsade områden och ämnen.

Den kvalitetsgranskning som Skolverket på uppdrag av regeringen genomfört avseende utbildning på entreprenad visar att de pedagogiska processerna hos externa anordnare ofta är utvecklade utifrån de vuxnas perspektiv. Granskningen i ett tjugotal kommuner visar också att de externa anordnarnas erfarenheter ej alltid tas till vara av kommunerna i det andragogiska utvecklingsarbetet. Vidare tyder granskningen på att det finns brister i kommunernas ledning, styrning och egentillsyn vad gäller utbildningar på entreprenad.

Den utveckling vi hittills har sett är en början, mycket återstår att göra. Det finns en ömsesidig misstro mellan de olika anordnarna och man värnar ofta om sina egna modeller och särarter. Kommunerna har att utveckla sina modeller och strategier för hur man tar till vara alla anordnares erfarenheter till gagn för såväl utveckling av metoder och former som för att utveckla infrastrukturen. Medvetenheten om behovet av en samverkan även i ett längre tidsperspektiv måste öka hos kommunerna. Utgångspunkten måste därvid vara individperspektivet. Det finns bara ett sätt att övervinna misstroende och det är genom att sammanföra människor i olika utvecklingsdiskussioner, att skapa mötesplatser för erfarenhetsutbyte och kunskapsutveckling.

Kommunerna har i egenskap av huvudman ett stort ansvar för att involvera olika utbildningsanordnare i ett strategiskt och långsiktigt utvecklingsarbete. Denna utveckling handlar såväl om organisation som om metodisk/pedagogisk utveckling. Denna samverkan ska ske utifrån den enskilde kommunmedborgarens förutsättningar och behov men även utifrån medborgarrättsliga aspekter.

I vissa kommuner har beslut fattats om konkurrensutsättning av bestämda procentandelar av verksamheter. Hur detta för vuxenutbildningens del stämmer överens med ambitionen att tillgodose individens önskemål är tveksamt.

2000-08-29

Kurativ verksamhet – studerandevård

Kommunernas uppdrag med Kunskapslyftet innefattar att öka ansträngningarna att nå målgrupper som tidigare ej sökt sig till vuxenutbildningen. Flertalet av kommunerna har också lyckats med denna målsättning inte minst genom att använda sig av flera utbildningsanordnare. Det man inte riktigt insåg när denna målgrupp kom in i vuxenutbildningen var att detta också medförde ökade krav på olika sociala insatser såsom tillgång till kurator, psykolog och hälsovårdspersonal.

Skolverkets bedömning är att nya studerandegrupper ställer nya krav på vuxenutbildningen även från ett socialt perspektiv. Detta inte minst om man dessutom ökar rekryteringen av deltagare med funktionshinder av olika slag. Möjligheten att arbeta med dessa frågor kräver kunskap som inte alltid finns hos utbildningsanordnare. Kraven blir dessutom högre vad gäller tydligheten för den enskilde i den infrastruktur som utvecklas.

Konsekvensen blir att det krävs nätverk mellan olika förvaltningar i kommunen som en del i infrastrukturen så att en god samverkan för individernas bästa kan komma till stånd.

Kompetenser och kunskaper som i dag ej är kopplade till "ämnena"

Den vuxne har kompetenser och kunskaper med sig från ett arbetsliv till utbildningen eller har sådana som utvecklats under utbildningens gång och som främjar den enskildes lärande. Denna kunskap betygssätts inte alltid.

Ser man till vuxenutbildningens huvudsakliga utvecklingslinje så måste den baseras på det livslånga lärandet. I detta ligger att mycket av det den vuxne lärt sig i olika sammanhang måste kunna värdesättas. Om den vuxne vill ha formell behörighet på dessa kunskaper handlar det om validering. Som vi definierat validering bygger den på föreställningen att kunskaper går att jämföra med nationella eller lokala kursplaners mål.

Det finns däremot kompetenser som inte lika lätt låter sig mätas enligt kursplaner. Dit hör t ex "lusten att lära", social kompetens, empati, "lära sig att lära" eller ett demokratiskt förhållningssätt. "Lusten att lära" är ju inget man kan få betyg på men den är avgörande när en vuxen söker kunskap. Lusten att lära måste inte nödvändigtvis kopplas samman med det formella lärandet utan kan lika väl ske någon annanstans. Det väsentligaste är att en situation med ett stort inslag av nyfikenhet skapas. Lust har inte mycket med logiska resonemang att göra. Lustens natur är spontan och dess motor sitter i hjärnstammen. Lusten är med hjärnforskaren Matti Bergströms termer "ett moln av möjligheter" som uppstår när hjärnstammen uppnår en viss grad av vakenhet.

Många tidigare svärmotiverade vuxna, numera ivriga vuxenstuderande, säger att de under den första terminens studier känt hur deras självförtroende växt och hur deras självtillit kommit tillbaka. De var inte så "dåliga" som de själva trodde. Ofta har de gått igenom orienteringskurser och nu känner de

2000-08-29

en lust att lära mera och vet att de kommer att klara det. Det är en ovärderlig inställning till det livslånga lärandet.

”Lära sig att lära” skulle enklast kunna beskrivas som tillämpad studieteknik. Vuxna berättar ofta om sin tid på orienteringskurser då de fick pröva på olika arbetssätt och hur nyttig denna övning var. I någon kommun testas vuxnas inlärningsstilar regelbundet. Det är utifrån denna kunskap den enskilde kan bygga upp studierutiner som hjälper den att lyckas med sina studier. Tyvärr har alltför många vuxenstuderande hoppat över denna studiefas. Lärarna anger ofta tidsbrist som skäl för att inte kunna ägna mera tid åt studieteknik.

Alltför lite tid och uppmärksamhet ägnas åt den inledande fasen i vuxnas studier. De avhopp från utbildningar som sker bör analyseras med tanke på hur lusten att lära utvecklats och hur mycket vikt som läggs vid studieteknik. Detta bör i högsta grad ligga i huvudmannens intresse. Vid fördjupade uppföljningar av studieavbrott bör detta förhållande analyseras. Genom kompetensutveckling av lärarna bör medvetenheten om betydelsen av denna lust för den enskilde öka.

Relationen till högskolan och andra eftergymnasiala utbildningar

Skolverket kan konstatera att utvecklingen av samverkan med högskolan och andra eftergymnasiala utbildningar endast förekommer i enstaka kommuner. Med samverkan avses i detta fall direkta kopplingar mellan anordnade utbildningar inom Kunskapslyftet och möjlighet till direktövergångar eller tydliggjorda fortsättningar till högskolan eller den eftergymnasiala nivån. En annan önskvärd utveckling som finns med reformeringen av vuxenutbildningen är att individerna i framtiden ska kunna kombinera studier på olika nivåer. Man kan konstatera att denna möjlighet inte hittills har utvecklats i någon omfattning som vi kan dra direkta lärdomar av. Nödvändigheten av att denna utveckling kommer till stånd påtalas av de flesta kommunerna. Kombination av studier både på grundläggande nivå och gymnasial förekommer däremot i flertalet av kommunerna.

I enstaka kommuner har man utvecklat möjligheter att läsa behörighetsgivande yrkesinriktade kurser som har en direkt koppling till utbildningar inom IT-området på högskolan. Samma utvecklade system finns vad gäller Kunskapslyftet och KY-utbildningar i några kommuner. De flesta kommunerna har inte, av naturliga skäl, en egen högskola. I många kommuner har man i stället ”Lärcentra”, ”Kunskapens hus” etc. som fungerar som mötesplatser och som erbjuder en miljö där alla utbildningsnivåer förekommer. Högskoleutbildning bedrivs i dessa fall många gånger på distans och i och med detta har man skapat förutsättningar för att ta nästa steg i utvecklingen vad gäller möjligheter till studier på olika nivåer.

För att tydliggöra behovet av en utveckling i den riktning som vi i det ovanstående har beskrivit så kan vi ta en högutbildad invandrare som

2000-08-29

exempel. Det är relativt enkelt att inse att individen i fråga snabbt behöver skaffa sig en språkutveckling som startar på grundläggande nivå. Däremot måste det vara slöseri med både tid och resurser om inte en sådan individ snabbt kunde kombinera språkutvecklingen med studier på andra nivåer. Liknande situationer har vi och kommer att få i allt högre utsträckning även för svenska medborgare. Individer som inom vissa områden, IT är ett exempel, besitter en mycket hög specialkompetens och kunskap som man skaffat sig utanför utbildningssystemet, måste kunna vidareutveckla sin specialkompetens på högskolenivå samtidigt som man läser andra ämnen eller områden på lägre nivåer. Att skapa sådana möjligheter måste vara en stor utmaning för ett framtida utbildningssystem.

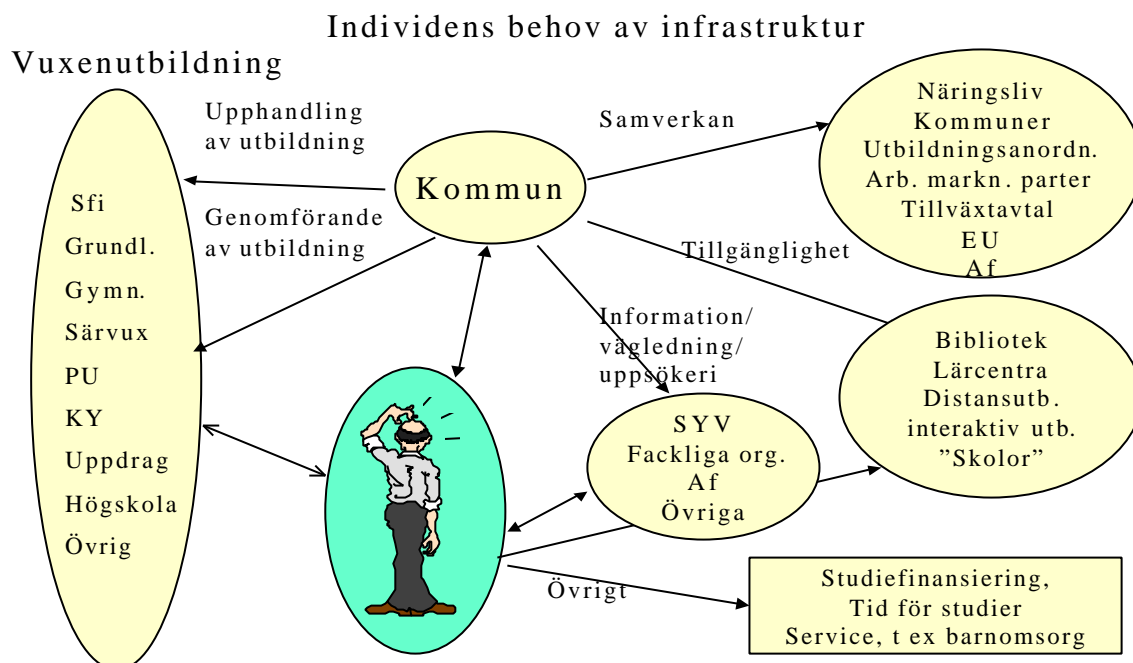
Utvecklingen visar att vi går mot en allt mer flexibel vuxenutbildning på såväl grundläggande som gymnasial nivå. Konsekvensen av det måste vara att hela utbildningssystemet rör sig i samma riktning. Det innebär att även högskolan måste tänka utbildning över hela året. Behörighetskrav och tillträde måste ifrågasättas. Validering som en del i den pedagogiska processen måste även omfatta de eftergymnasiala nivåerna. Ett flexiblare synsätt och utnyttjande av de olika studiestödssystemen måste bli möjligt.

Organisation, styrning och ledning på kommunal nivå

En infrastruktur för det livslånga lärandet

Begreppet infrastruktur på kommunnivå kan illustreras av nedanstående figur. Den beskriver de krav som ställs på samverkan såväl mellan aktörer som mellan system utifrån den enskildes behov och förutsättningar.

2000-08-29



Kommunernas arbete med att bygga och utveckla denna infrastruktur har i och med Kunskapslyftet på olika sätt påbörjats. Tyngdpunkten läggs på olika delar av de nätverk, inrättningar och funktioner som därvid är på väg att etableras. Bilden är ej heller en gång för alla given utan varierar i tid och från kommun till kommun. I vissa delar är den gemensam i dagsläget men i andra delar har kommunerna "kommit olika långt" beroende på var man i utvecklingsarbetet lagt tyngdpunkten. En viktig faktor i detta sammanhang är kommunens storlek. Vi har många små kommuner som inte har tillgång till aktörer och intressenter i den omfattning som de större kommunerna har. För dessa kommuner gäller det att i än högre grad utveckla andra samverkansformer t ex med sin gymnasieskola eller med grannkommuner.

Ett utvecklingsområde då det gäller den kommunala infrastrukturen bedöms vara att etablera ett stadigvarande samarbete med parterna på arbetsmarknaden. Detta inte minst om kommunerna ska lyckas med sitt rekryteringsuppdrag enligt den förordning som reglerar Kunskapslyftet. Även här är förutsättningarna annorlunda för små kommuner, där parterna inte har lokala/regionala samordnare.

En tydlig framgångsfaktor är om kommunen skapat vägar för samverkan med olika aktörer, såväl inom som utanför kommunen. Det är också värdefullt att kommunen enligt sitt uppdrag tar ansvar för att olika utbildningsanordnare samverkar och tar del av varandras erfarenheter, t ex i form av gemensam kompetensutveckling, erfarenhetsutbyte och gemensamma arbetsgrupper. Såväl gemensamma ingångar som mötesplatser

2000-08-29

kan erbjudas för olika aktörer och intressenter. En inspirerande mötesplats väcker lust till studier och utveckling. En distribuerad högskola ökar intresset för högre studier.

I många kommuner utvecklas "lärcentra" av olika slag som en fast utgångspunkt för vuxenstudier. Här skapas en mötesplats för aktörer och intressenter i vuxenutbildningen. I dessa centra vidgas perspektivet till att såväl omfatta offentliga funktioner, arbetslivet, utbildningsanordnare som andra som bidrar till vuxnas lärande i en vidare mening.

I en liten kommun med förhållandevis få möjligheter för kommunmedborgarna att ta sig in till tätorten kan kommunen ha satsat på en relativt väl utbyggd distansverksamhet. Små kommuner med närhet till större kommun tenderar att upphandla fler utbildningar interkommunalt. Samverkan sker mellan färre aktörer vilket kan betyda kortare beslutsvägar, mer informell kontakt såväl mellan utbildningsledning och studerande som mellan övriga aktörer. Vuxenutbildningsverksamheten är ofta koncentrerad till ett studiecentrum eller en lokal där flera aktörer samverkar, t ex datortek, kommunal vuxenutbildning och högskoleutbildning. Det finns inte så många anordnare av gymnasial vuxenutbildning. Folkhögskoleutbildning och studieförbundsverksamhet förekommer i mindre omfattning. I små kommuner där näringslivet präglas av enmansföretag kan man också märka att studier i yrkesämnen inte styrs av det lokala näringslivet eftersom utsikten att erhålla arbete inom den näringssektorn är begränsad. Det finns dock många studieönskemål trots att studerandeantalet är lägre. Den lilla kommunen får således små studiegrupper inom vissa ämnesområden. I flera små kommuner förekommer det samläsning med gymnasiestuderande och i ett fall har det förekommit samläsning mellan grundskoleelever och vuxenstuderande. Man samplanerar ofta i små kommuner vad gäller egna lokal-, lärar- och materialresurser.

I mellanstora kommuner är det vanligt med studiecentra för enbart kommunal vuxenutbildning. Det sker en större samverkan mellan fler aktörer, mer formell kontakt och det finns fler anordnare av vuxenutbildning. Det lokala näringslivet präglas av flera större företag och det innebär att yrkesutbildning efterfrågas av såväl näringslivet som av de presumtiva studerande. Den uppsökande verksamheten är vanligare i mellanstora och stora kommuner - troligast eftersom de fackliga organisationerna finns etablerade på orten.

I större kommuner blir det allt vanligare med den formella kontakten mellan anordnare och övriga aktörer inom vuxenutbildningen. Verksamheter bedrivs oftast i anordnarens egna lokaler vilket innebär att det blir svårigheter för studerande att kombinera studier med olika inriktningar och nivåer. Därför tenderar det att vara vanligare med kurspaket än individuella upplägg i de stora kommunerna. Det finns ett stort utbud av externa utbildningsanordnare som bedriver en aktiv marknadsföring för sin verksamhet mot både

2000-08-29

kommuner och presumtiva studerande. Det är också vanligt att man bygger upp vägledningscentrum där kommunens och arbetsförmedlingens vägledare samverkar.

En vuxenutbildning som präglas av mångfald, flexibilitet och individanpassning ställer stora krav på organisation och information. Enkla system för informationssökning via Internet bör utvecklas för att underlätta för studieintresserade att få överblick över möjliga vägar. Individen behöver överblick ifråga om olika utbildares inriktning, för att kunna se vad olika utbildningserbjudanden innebär och vilka villkor som är förknippade med dem.

I samarbetet mellan aktörer och intressenter är det avgörande, t ex för en god resursanvändning och inte minst för en god måluppfyllelse, att man utvecklar ömsesidig information om varandras uppdrag, överenskommer om ansvarsområden, samverkansformer etc. med den utgångspunkten att kommunen är en av huvudmännen.

Det allmänna intrycket är dock att förutsättningar finns i många kommuner för att skapa denna "terrängkarta för ständigt lärande" men att man ej alltid lyckats knyta ihop samtliga trådar i ett för medborgaren överskådligt och effektivt system. Intrycket är också att den kommunala medvetenheten om vilka "delar" som bör ingå ej alltid är utvecklad.

Generellt viktigt är att kommunerna etablerar en struktur med utgångspunkt i att vuxnas lärande i framtiden kommer att bli en betydelsefull förutsättning för både den enskildes situation och för kommunal och regional utveckling och tillväxt. Byggandet måste med andra ord ta fasta på behovet av en permanent infrastruktur och att denna berör såväl den lokala som regionala nivån men att kraven vad gäller tyngdpunkterna kan komma att variera. I dagsläget kan vi t ex se att "vägen in" i studier för den enskilde kommunmedborgaren ej alltid är tydlig och klar. Ibland förefaller det som om slumpen mer eller mindre avgör hos vilka aktörer man hamnar som studerande. Detta innebär ofta att det ej alltid är den enskildes individuella utbildningsbehov som avgör vilken utbildning man deltar i utan mera hur aktiv den enskilde utbildningsanordnaren varit. Härvid har kommunen/huvudmannen ett mycket stort ansvar för att hela systemet nyttjas utifrån ett individperspektiv. Ett exempel är den svårighet man har att parera individuella behov inom ramen för alla de "utbildningspaket" som erbjuds. I detta sammanhang är också utvecklandet av individuella studieplaner som utgångspunkt för *vilka* utbildningar som erbjuds och *hur* de genomförs en helt avgörande förutsättning för en fungerande infrastruktur.

Från statens sida bör en kontinuerlig översyn göras av de regelverk som på olika sätt reglerar förutsättningarna att utveckla en fungerande infrastruktur. Översynen bör inriktas på att i möjligaste mån harmonisera regelverken utifrån de skilda målsättningar som gäller.

2000-08-29

Organisering av vuxenutbildningen i kommunerna

I de flesta kommuner har kommunala vuxenutbildningen och Kunskapslyftet gemensam styrelse. I de fall det är skilda styrelser/nämnder är det oftast så att det politiska ansvaret för Kunskapslyftet ligger hos kommunstyrelsen. Omflyttningar av det politiska ansvaret och därmed ändring av styrelsenivå har ägt och äger rum. I några fall ligger Kunskapslyftet under en annan facknämnd än resten av det offentliga skolväsendet för vuxna. I de fall ansvaret har lagts på nämnd som är ansvarig för näringslivsfrågor eller arbetsmarknadsfrågor eller kommunstyrelsen, har kommunerna oftast uppgivit att de sett Kunskapslyftet som en fråga, där de velat betona knytningen mellan utbildning, arbetsmarknadsfrågor och näringslivsutveckling.

Vad gäller den operativa organisationen finns kommuner där Kunskapslyftsprojektet oavsett organisatorisk placering fungerar som en egen utförare vid sidan av upphandlad utbildning och kommunens egen utförare, Komvux. I andra fall ligger enbart projektledning, som även fungerar som beställare av mer eller mindre all vuxenutbildning, under en annan styrelse än den egna utföraren. Kunskapslyftet kan också ligga som en separat resultatenhet under samma nämnd och förvaltning vid sidan av den egna utföraren. Det finns en tendens i landet att projektet Kunskapslyftet, i de fall det legat under kommunstyrelsen, flyttas till den nämnd som är ansvarig för övrig kommunal vuxenutbildning.

Samarbetet mellan Kunskapslyftet och kommunens egen utförare har inte alltid befrämjats av uppdelningen av styrelseansvaret. Förväntningarna på utvecklingsinsatser har i många fall till stor del lagts på Kunskapslyftets verksamheter och mindre på den egna utförarens. I många fall har dock Kunskapslyftet initierat utvecklingsprojekt som berört hela offentliga skolväsendet för vuxna i kommunen, vilket var avsikten från statens sida.

Organisering av rektorsfunktionen för det offentliga skolväsendet för vuxna, inkl. Kunskapslyftet, visar på olika kombinationer. I många fall är organisationen sådan att den medför eller förstärker förhållandet att Kunskapslyftet tenderar att bli en egen skolform och att man inte tillvaratar de synergieffekter man kan erhålla.

Placering av Kunskapslyftet som en enhet skiljd från Komvux har inneburit stora krav på kommunikation mellan de två enheterna. I de fall rektorsfunktionen för all kommunal vuxenutbildning ligger i den egna utförarorganisationen ställs krav på en god samverkan inte minst för att rektor ska kunna kvalitetssäkra den utbildning som sker hos externa anordnare.

Kunskapslyftet har bl a syftet att fungera som ett utvecklingsprojekt för hela den kommunala vuxenutbildning. Detta ställer krav på kommunens förmåga

2000-08-29

att använda den förändringskraft som Kunskapslyftet medverkar till. I många kommuner är det tyvärr så att endast de delar som man definierat som "kunskapslyft" utvecklas. Detta innebär att samtidigt som delar av verksamheten utsätts för ett kraftigt förändringstryck så finns det andra delar som förblir ganska oförändrade. De kurser och utbildningar som genom upphandling utsätts för konkurrens av andra utbildningsanordnare tycks ha en större förändringspotential. Det gäller såväl arbetsformer och arbetssätt som innehållet i utbildningen.

Detta förhållande att kommunerna i många fall byggt upp två organisationer för samma verksamhet, dvs. kommunal vuxenutbildning, ställer krav på samordning av ledning och styrning och en samlad strategi för alla "delar" i den vuxenutbildning för vilken kommunen är huvudman. Det finns en tendens i många kommuner att Kunskapslyftet blir en separat "skolform". Detta får till effekt att den enskilde medborgaren ej alltid ges möjlighet att nyttja hela infrastrukturen.

En ökande andel av den kommunala vuxenutbildningen upphandlas. Enligt jämförelsetalen för de senaste åren samt av Skolverket genomförda uppföljningar av den gymnasiala vuxenutbildningen ökar andelen utbildning hos externa utbildningsanordnare och omfattade hösten 1999 cirka tjugo procent av all utbildning.

En av orsakerna till ökningen är förhoppningsvis att det finns en ambition att erbjuda de utbildningar som efterfrågas av den enskilde. Samtidigt finns det signaler som tyder på att det är den enskilde anordnarens aktivitet vad gäller marknadsföring som bidrar till ökningen. Med andra ord ökar inte efterfrågestyrningen i sig men det gör däremot utbudet och därmed informationen om detta. En lokal målsättning borde vara att kommuner knyter så många aktörer till sig som nödvändigt för att kunna erbjuda den av individen efterfrågade utbildningen, dels i form av samverkan med andra kommuner dels genom upphandling hos andra utbildningsanordnare. Alltså som en utvecklad del i infrastrukturen. Detta innebär att kommunens mäklarroll i infrastrukturen utvecklas.

Kommunerna står i många fall inför uppgiften utifrån sitt övergripande uppdrag att tydliggöra och effektivisera organisationen inte minst ur ett medborgarrättsligt perspektiv. Det är kommunernas ansvar att skapa en organisation av sin vuxenutbildning som säkerställer den enskilde medborgarens rättighet till utbildning och rättsäkerhet. Organisationen ska även möjliggöra och säkerställa huvudmannens ledning, styrning, egentillsyn samt kvalitetsarbete. Utgångspunkt för detta är skollag och gällande förordningar inom verksamhetsområdet.

Skolverket anser också att en av kommunernas viktigaste uppgifter i detta sammanhang är att skapa en för den enskilde tydlig "väg in" i den

2000-08-29

infrastruktur för vuxenutbildningen kommunerna utvecklar. Viktigt är också att organisationen i kommunen blir tydlig för den enskilde.

Den lokala ledningen och styrningen

Den bild Skolverket har av ledning och styrning av vuxenutbildningen tyder på flera tendenser. En är att ansvarig styrelse endast i ringa omfattning tar del av den verksamhet som äger rum på entreprenad. Mer sällan anger gällande lokala styrdokument, skolplaner och lokala arbetsplaner, några mål eller ambitioner med koppling till hur man avser att använda sig av externa utbildningsanordnare eller vad man vill åstadkomma i det fallet. Samtidigt kan konstateras att det finns både långsiktiga och kortsiktiga kommunala mål vad gäller den del av vuxenutbildningen som anordnas inom ramen för Kunskapslyftet men att dessa mera sällan återfinns i formella lokala arbetsplaner och i politiska dokument i kommunen. I många fall saknas gällande lokala arbetsplaner för alla ”delar” av den kommunala vuxenutbildningen. Detta är skärskilt vanligt då Kunskapslyftet ligger skilt från kommunens egen utförarorganisation, Komvux. Lokala arbetsplaner återfinns däremot i de flesta kommuner för Komvux.

Samlade strategier för uppföljning och utvärdering för all vuxenutbildning som inkluderar extern verksamhet är inte vanligt förekommande. Ofta föreligger olika ambitioner och modeller vad gäller verksamhet utförd av kommunen och vad gäller upphandlad utbildning.

Det finns således en tendens till att den kommunala vuxenutbildningen består av två ”delverksamheter” med olika styrningar och ambitioner. Detta är mycket tydligt i de kommuner där styrelsenivåerna är flera. En intressant fråga är hur relationen ser ut mellan projektansökan för Kunskapslyftet med dess målsättningar å ena sidan och skolplanen samt förekommande lokal arbetsplan å den andra. Med detta utgångsläge vad gäller styrning kan man fundera över om huvudmannen har ett samlat betraktelsesätt då det gäller vuxenutbildningen. Har man gemensamma lokala mål och ambitioner för hela vuxenutbildningen? Har man en vuxenutbildning som omfattas av en konsekvent ledning och styrning?

I de upphandlingar som görs av utbildningar finns det en ökande ambition från kommunernas sida att kvalitetssäkra den köpta utbildningen. Detta ligger på sätt och vis i modellen. Detta innebär att kommunen har ett gott utgångsläge för ledning och styrning. Signaler tyder dock på att kommunerna ej fullföljer detta. Mycket sällan innefattas utbildning som utförs av externa utförare i skrivna dokument vad avser verksamhetsplaner, strategier samt kvalitetsredovisningar och verksamhetsberättelser om man bortser från den ansökan man lämnar in angående Kunskapslyftet. Samtidigt kan man fråga sig om ”beställningen” till den egna utföraren är lika tydlig vad gäller kraven. Kan det vara så att vi även i detta avseende har två ”delar”

2000-08-29

i vuxenutbildningen. I de kommuner där all verksamhet inom vuxenutbildningen konkurrensutsätts torde det däremot vara likartade krav.

I många kommuner bedöms rektorsfunktionen i praktiken vara så organiserad och dimensionerad att ledning och styrning av alla delar på den nivån inte är genomförbar enligt läroplanens uppdrag till rektor. Ledarskapet är avgörande för om verksamheterna enligt ansvarsfördelningen mellan stat och kommun kan möta de krav på förändring och flexibilitet som ställs. Den målstyrning som gäller har på många sätt inte tagits till vara. Handlingsutrymmet i regelverk och avtal tillåter en hög grad av individuell anpassning, en möjlighet som inte på långa vägar tillvaratas.

Att utgå från den studerandes förutsättningar och erfarenheter av olika slag måste få ett tydligare genomslag i genomförandet av utbildningarna. Det gäller för huvudmännens politiker att ställa kraven och följa upp. För de professionella på olika plan gäller det att ta sitt ansvar för att utveckla verksamheterna på så sätt att vägarna, metoderna, för att nå målen anpassas just till förutsättningarna och till övriga tydliga ambitioner som gäller för verksamheten. Detta handlar i hög grad, som nämnts ovan, just om verksamhetens organisation, samarbete, hög flexibilitet och nytänkande grundat på kontinuerlig uppföljning och utvärdering mot uppställda mål. Med andra ord handlar det om att även inom detta område nyttja det frirum som präglar den mål- och resultatstyrning vi har i dag.

Det är svårt att ange hur stort utrymme vuxenutbildningen i allmänhet och Kunskapslyftet i synnerhet tar i nämndernas arbete, men generellt kan sägas att vuxenutbildningen har liten plats i nämndernas arbete, åtminstone om man bedömer efter vad som står i nämndernas protokoll.

En generell bild är att projektledaren leder det mesta som har med Kunskapslyftet att göra. Arbetsuppgifterna är många och ansvaret brett samtidigt som det formella mandatet ej alltid är uttalat. Ofta har ansvarig rektor, åtminstone vad gäller upphandlad utbildning, en mer undanskymd roll. Detta kan ha flera orsaker. I vissa fall är de organisatoriska förutsättningarna orealistiska i detta avseende. Allt för omfattande verksamheter totalt gör det i många fall praktiskt omöjligt för rektor att genomföra läroplanens rektorsuppdrag. Det senare i synnerhet om rektorsfunktionen är gemensam för all vuxenutbildning. I detta fall föreligger också risk för konflikter om man betraktar kommunens egen utförare som en "konkurrent" t ex vid upphandling av utbildning.

Även om de nationella målen för Kunskapslyftet i princip sammanfaller med vuxenutbildningsmålen i skollagen och läroplanen kan just det förhållandet att verksamheterna regleras av två olika förordningar bidra till den icke önskvärda uppdelningen i kommunerna. Möjligtvis kan det också vara så att kommunerna inte alltid sett en förlängning av satsningen efter år 2002 och

2000-08-29

därigenom inte haft ambitionen att ta ett långsiktigt grepp vad gäller utveckling och förnyelse.

Skolverket kan, utifrån ”dialogen” och kartläggningen av vuxenutbildningen inkl Kunskapslyftet samt utifrån preliminära resultat i den nyligen genomförda nationella kvalitetsgranskningen och genomförd tillsyn, konstatera att kommunerna i många fall brister i ledning, styrning och egenkontroll. Detta gäller inte minst utbildningar förlagda på entreprenad. Här måste kommunerna utveckla sina styrmodeller till att omfatta all utbildningsverksamhet riktad till vuxna och som man som huvudman har ansvar för.

Harmonisering av gällande regelverk är, som påpekats ovan, nödvändig vid en översyn av styrdokument för hela det offentliga skolväsendet för vuxna där kommunen är huvudman.

Kvalitetsarbete och resultatuppföljning

Ett tydligt och klart policydokument för kommunens samlade vuxenutbildning är en viktig framgångsfaktor för att nå de nationella målen. Förankringen i kommunen av detta dokument och sättet som det har tagits fram och ”processats” är en annan viktig framgångsfaktor om kommunen ska kunna nå de lokala målen för vuxenutbildningen. Delaktighet och förankring av målen gör det naturligtvis mycket lättare att nå resultat.

Skolverkets intryck är att de flesta kommunerna gör uppföljningar på kursnivå genom enkäter till deltagarna om hur nöjda de är med kursen. Detta redovisas ofta som utvärderingar i ansökan och i dialogerna. Resultaten av enkätsvaren sammanställs ofta, men någon värdering och analys av resultatet görs inte. De ligger ej heller som underlag för förbättringsåtgärder – utan läggs endast till handlingarna. I många fall föreligger det olika planer och åtgärder, vilket redan sagts, för utbildningar som betraktas ligga inom ramen för Kunskapslyftet och för dem som är kommunalt finansierade.

Hälften av landets kommuner gör utvärderingar enbart på kursnivå, ca en femtedel genomför utvärderingar även på skolnivå och ca en tredjedel dessutom på kommunnivå. Vanligast är att kommunerna gör sina utvärderingar själva medan ca en fjärdedel anlitar högskolan eller andra externa utvärderare.

Skolverkets bedömning är att kommunerna brister i uppföljning och kvalitetssäkring av de utbildningar som sker på entreprenad. Detta gäller såväl måluppfyllelse mot utbildnings- och kursplanemål som systemkunskap hos anordnarna.

När det gäller utvärdering är noggranna preciseringar av vad man ska följa upp i processen och på vilket sätt en framgångsfaktor. Ett intryck är att

2000-08-29

kommunerna ”automatiskt” och slentrianmässigt skickar ut enkäter med ett stort antal frågor efter avslutad kurs, utan att närmare värdera resultaten av svaren. Det finns dock kommuner som utgör undantag. Det finns exempel på kommuner där utvärderingarna använts som underlag för förändringsdiskussion och där man anordnar utvärderingsseminarier med lärare, studerande och politiker. Fördelen med att anlita andra utvärderare är ofta att kommunen måste göra en tydlig beställning, vad man vill följa upp och utvärdera. I dessa fall ingår uppföljningarna och utvärderingarna som en planerlig del i planeringscykeln och därmed i strategier för kvalitetsarbetet.

Förordningen om kvalitetsredovisning inom skolväsendet²⁸ finns sedan några år tillbaka. Skolverkets allmänna råd om kvalitetsredovisning inom skolväsendet kom år 1999 för att stödja kommunerna i deras kvalitetsarbete. Skolverkets bild är att trots detta finns det kompletta kvalitetsredovisningar med vuxenutbildningsdel endast i ett fåtal kommuner i dag. Insamling av kvalitetsredovisningar pågår.

Kunskapslyftet är inne på sitt tredje år och förändras ständigt. Kommunernas verksamheter inom Kunskapslyftet är ett försöksprojekt som hela tiden ska utvecklas för att möta nya individer och omvärldens olika krav och som i praktiken ska omfatta all vuxenutbildning där kommunen är huvudman. Det är svårt att formulera resultat och måluppfyllelse enligt kvalitetsredovisningens struktur, då verksamheten förändras hela tiden. Ansökningarnas återblick på föregående år visar att många kommuner har nått bra resultat och måluppfyllelse utifrån sina förutsättningar. Skolverkets bild är att det pågår ett kvalitetsarbete på olika nivåer inom Kunskapslyftet och övrig vuxenutbildning, trots att få kommuner redovisar detta i sina kvalitetsredovisningar, men att det samlade greppet om all vuxenutbildning i många fall saknas.

En viktig framgångsfaktor i kvalitetsarbetet är att alla i kommunen på olika nivåer arbetar mot ett gemensamt mål. Att alla aktörer ser sin del i helheten och dokumenterar kontinuerligt samt följer upp sitt arbete mot målen. Med andra ord genomsyras arbetet av en strategisk planering som omfattar all vuxenutbildning i kommunen. Styrkedjan är tydlig och obruten. Det finns kommuner som har hela kedjan klar, som följer upp målen och även värderar, analyserar resultaten och genomför egentillsyn. De formulerar förbättringsförslag för att få högre grad av måluppfyllelse och arbetar med att ständigt förbättra sin verksamhet.

Sammanfattningsvis kan Skolverket konstatera att kommunerna behöver utveckla sitt kvalitetsarbete utifrån de nya förutsättningar som gäller för det offentliga skolväsendet för vuxna. Skäl till detta är framför allt att flera aktörer och intressenter involveras och att infrastrukturen därmed utvecklas och tenderar att bli mera komplex

²⁸ SFS 1997:702

2000-08-29

Vuxenutbildning i samverkan som regional tillväxtmotor

För att i Kunskapslyftet nå de uppsatta politiska målen ökad tillväxt och minskad arbetslöshet förutsätts att kommunen samarbetar med näringslivet och arbetsförmedlingarna. Skolverkets bild är att kommunerna på ett mycket markant sätt har ökat sitt samarbete med båda dessa parter på lokal nivå.

På lokal nivå visar bilden också att samtliga kommuner i princip har kontakt med näringslivet i någon form och att tre av fyra kommuner har regelbundna överläggningar eller till och med gemensam planering med näringslivet vad gäller olika utbildningssatsningar. En femtedel av dessa kommuner har dessutom gemensamma utbildningsprojekt med näringslivet. Detta är naturligtvis ingen garanti för att utbildningsanordnarna erbjuder utbildningar som kan leda till arbete, men det ökar förutsättningarna för den studerande att erhålla både en utbildning och därefter ett arbete om utbildningen är efterfrågestyrd av de privata och offentliga arbetsgivarna. Större delen av kommunerna bedöms att ha samverkat med näringslivet om sitt kursutbud.

Kommunens ansvar är att arbeta utifrån den enskildes efterfrågan och att skapa vägar för förmedling av signaler från den lokala arbetsmarknaden. Det senare kan ske på många olika sätt och måste ske i samverkan med andra aktörer och intressenter.

För att kunna erbjuda ett så varierat kursutbud som möjligt har många kommuner samverkat med varandra och träffat s k samverkansavtal. Lättast för samverkan har de kommuner som samverkat redan innan Kunskapslyftet startade, men en ökande vilja till samverkan över kommungränserna, regionalt och i nätverk, kan noteras.

Viktiga framgångsfaktorer för att vuxenutbildningen ska få effekt som motor för såväl lokal som regional utveckling och tillväxt är flera. Samverkan inom ramen för infrastrukturen på flera nivåer är en förutsättning. Det är i det perspektivet viktigt att staten skapar förutsättningar för att det ”livslånga lärandeperspektivet” utvecklas över gränserna mellan de berörda politikområdena på nationell och regional nivå.

Tydliga signaler från den lokala arbetsmarknadens aktörer, samt modeller och rutiner för hur dessa fångas upp och förmedlas till den enskilde, är andra viktiga komponenter för att utbildningen ska få effekter vad gäller tillväxt samtidigt som utgångspunkten är den enskildes behov, förutsättningar och intressen. Med andra ord hur processerna i detta avseende fungerar i infrastrukturen är en viktig framgångsfaktor. Behovsreglerade alternativ vad gäller utbildningsutbud, tillgänglighet, former, flexibilitet och genomförande där inte minst den lokala arbetsmarknaden är delaktig är andra förutsättningar för utbildningen ska bli en tillväxtmotor. Tillgång till högre studier i anslutning till övrig vuxenutbildning i form av flexibla modeller, t

2000-08-29

ex som distans eller i högskolecentrum är ett viktigt komplement i att utveckla utbildningens tillväxt drivande funktion.

En viktig förutsättning för samlade effekter är en infrastruktur även på regional nivå. En sådan infrastruktur innefattar modeller för hur det regionala kompetensrådet och den kompetensutveckling som sker i arbetslivet ska samverka med andra instanser. Samarbete mellan kommuner är en annan viktig förutsättning. Viktig är också samverkan utifrån individperspektivet mellan de olika aktörerna och intressenterna. För individen innebär det en "väg in" där den studerande sätts i centrum i mötet med rekryterare och vägledare inom arbetsförmedling och kommun.

Vuxenutbildningen i kommunerna har sällan varit en part i utarbetandet av de regionala tillväxtavtalen. En bedömning är att i merparten av kommunerna har vuxenutbildningen ej deltagit i utformningen av tillväxtavtalen. Skolverkets bild är också att man inte heller har varit remissinstans. I detta sammanhang kan vi urskilja en skillnad gentemot hur de kvalificerade utbildningarna (KY) och högskolan inbegripits i diskussioner om regional tillväxt och utveckling. Helt klart är att det råder en markant statusskillnad mellan dessa utbildningar och den vuxenutbildning där kommunen är huvudman. Det finns flera orsaker. Den kommunala vuxenutbildningen måste i hög grad ses som en förutsättning för rekrytering till den expanderande högskolan och följaktligen en förutsättning för högskolans insats vad gäller att möjliggöra den enskildes omställning på en allt mer fluktuerande arbetsmarknad. Möjligen är det så att aktörerna inbegripna i det regionala arbetet inte alltid betraktar kommunernas vuxenutbildning som en del i den regionala infrastrukturen. Detta trots den stora omfattningen och det tydliga uppdraget vad gäller tillväxt och utveckling som det offentliga skolväsendet för vuxna har. Förverkligandet av avtalen har just nu startat och i detta sammanhang måste vuxenutbildningen få en betydande roll.

Vuxenutbildningen är en viktig förutsättning för att vuxna genom omställning ska kunna vidareutveckla sig för ett föränderligt arbets- och samhällsliv eller för vidare studier. Den enskildes behörighet för studier på högskolenivå eller för postgymnasiala yrkesutbildningar är en viktig förutsättning för en regions höjning av utbildningsnivån. All utbildning är i sig en drivkraft för den utveckling och tillväxt man beskriver i regionernas tillväxtavtal. Förutsättning för att det ska bli så är att man säkerställer hela utbildningskedjan och i samband därmed utvecklar ett flexibelt utbildningssystem och där alla aktörer är involverade och att man därmed utvecklar en regional infrastruktur för det livslånga lärandet.