

Regeringen

2005-11-01

Dnr 70:2005:1193

**Redovisning av uppdrag om reformering av den nationella
uppföljningen av det offentliga skolväsendet för vuxna**

Dnr U2004/5173/DK

I bifogad rapport redovisas uppdrag om reformering av den nationella uppföljningen av det offentliga skolväsendet för vuxna givet i regleringsbrev för Skolverket för budgetåret 2005.

Per Thullberg
Generaldirektör

Annika Haglund
Undervisningsråd

I ärendets slutliga handläggning har Ann Carlson Ericsson, Ragnar Eliasson, Lena Fischer, AnnCharlotte Gunnarson och Staffan Lundh i Skolverkets ledningsgrupp deltagit.

Regeringen

2005-11-01

Dnr 70-2005:1193

Redovisning av uppdrag om reformering av den nationella uppföljningen av det offentliga skolväsendet för vuxna

Dnr U2004/5173/DK

Härmed redovisas uppdraget ”Reformering av den nationella uppföljningen av det offentliga skolväsendet för vuxna” givet i regleringsbrev för Skolverket för budgetåret 2005.

Sammanfattning

Skolverket ansvarar för uppföljningen av kommunal vuxenutbildning, svenskundervisning för invandrare, vuxenutbildning för utvecklingsstörda samt utbildningar som bedrivs av Nationellt centrum för flexibelt lärande, dvs. det offentliga skolväsendet för vuxna. Därutöver ansvarar Skolverket även för uppföljning av kompletterande utbildningar. Skolverket anser att också kompletterande utbildningar bör omfattas av de allmänna förändringarna i uppföljningssystemet, vilka föreslås inom ramen för utredningen då målet är att jämförbara data skall kunna presenteras på hela vuxenutbildningens område.

Skolverkets förslag beträffande reformering av uppföljningen inom vuxenutbildningen sker i en situation då ett flertal stora utredningar pågår inom vuxenutbildningens område. En ny vuxenutbildningslag avses träda i kraft 1 juli 2007, en särskild utredare har tillsatts med uppgift att 1 februari 2006 föreslå hur en ny central myndighet för vuxnas lärande kan bildas och nya kursplaner för gymnasieskolan utarbetas, vilka avses träda i kraft år 2007.

Utgångspunkten för utredningen är att uppföljningen av den vuxenutbildning som angavs ovan fortsättningsvis skall utgöra en del av den helhet, vilken ingår i Skolverkets ansvar som central förvaltningsmyndighet inom det offentliga skolväsendet.

Utredningen innehåller förslag på:

- 1) Förändrad uppföljningsinformation och tillkommande variabler

- 2) Utgående variabler ur uppföljningssystemet samt
- 3) Redovisning av övriga behov av uppföljning, vilka inte ansetts kunna tillgodoses inom ramen för uppdraget.

Förslag till reformering av uppföljningen inom alla skolformer

Centrala principer, vilka betonas i förslaget till ny vuxenutbildningslag är rättssäkerhet, kvalitet och likvärdighet. Dessa principer är vägledande vid definitionen av statens kunskapsintresse. Därutöver betonas individens behov som fokus för vuxenutbildningen. Moderniseringen av uppföljningen bör ha sin utgångspunkt i dessa principer och ställningstaganden.

Det har under arbetets gång konstaterats ett behov av en mer *individriktad uppföljning vid sidan av den uppföljning som sker via huvudmännen, t.ex. i form av en s.k. studerandespegel eller attitydmätning*. Utredningen argumenterar för en kombination av ett individ- och ett huvudmannaperspektiv i uppföljningen. En individriktad uppföljning kunde förslagsvis genomföras vart tredje år. Kostnaderna för uppföljningen beräknas omfatta cirka 1,5 miljoner per undersökning. En sådan uppföljning kunde utföras med viss regelbundenhet, förslagsvis vart tredje år. Ytterligare överväganden beträffande säkerställandet av finansieringen av uppföljningen krävs.

Därutöver föreslås en övergång till uppföljning enligt kalenderår istället för läsår. Inom hela vuxenutbildningens område anses det traditionella skolperspektivet med en indelning i läsår vara föråldrad då vuxnas lärande i allt högre grad sker under flexibla former. En övergång till kalenderår istället för läsår bör dock övervägas noggrant. En övergång till kalenderår i uppföljningen innebär att den officiella statistiken publiceras cirka ett halvt år senare än för närvarande. Därutöver leder en förändring till ökade kostnader då en "historik" måste skapas för jämförbarhetens skull, förslagsvis omfattande de två senaste kalenderåren. Kostnaderna för detta beräknas omfatta minst 150 000 kronor som en engångskostnad. Också ur ett principiellt perspektiv kan det anses problematiskt att uppföljningen av vuxenutbildningen rapporteras enligt kalenderår, medan övrig uppföljning av skolverksamhet inom Skolverkets ansvarsområde rapporteras enligt läsår. Om en övergång till kalenderår förordas av regeringen borde möjligheterna att påskynda/snabba upp statistikproduktionen med tre månader utredas då detta skulle leda till väsentliga förbättringar i förhållande till bl.a. tidpunkterna för Utbildnings- och kulturdepartementets huvudsakliga kunskapsbehov. Då den här frågan framför allt berör huvudmännens inrapportering samt eventuell framtida teknikutveckling ansågs den dock falla utanför ramarna för detta uppdrag.

I redovisningen föreslås att begreppet "lärarledd verksamhet" skall ersätta begreppet "undervisnings- eller elevtimmar" inom svenskundervisning för invandrare samt vuxenutbildning för utvecklingsstörda. Det nya begreppet anses kunna tolkas vidare än för närvarande. Begreppet kräver dock ytterligare operationalisering så att enhetligheten i rapporteringen och datakvaliteten kan garanteras. Undervisnings-

timmar föreslås utgå ur uppföljningen av kommunal vuxenutbildning och utbildningar bedrivna av CFL på grund av att en övergång till inrapportering av verksamhetspoäng bättre anses motsvara dagens behov av resultatmått inom dessa skolformer.

När det gäller flexibla studieformer och uppföljningen av dem inom vuxenutbildningen konstateras behov av ytterligare utredningsarbete.

Förekomsten av provningar kan delvis kartläggas via uppföljningssystemet. När det gäller valideringar konstateras dock ett behov av ytterligare utredningsarbete som bör ske jämsides med Valideringsdelegationens uppdrag.

Entreprenader bör fortsättningsvis följas upp inom alla skolformer, vilket innebär att uppföljning av entreprenader bör införas i vuxenutbildning för utvecklingsstörda.

Det konstateras att i det fall att fristående anordnare i framtiden ges rätt att utfärda betyg bör skyldigheten att inrapportera statistik klargöras så att den åligger endera utbildningens anordnare eller kommunal huvudman.

I utredningen redogörs för Skolverkets förslag till beräkning av kostnad per heltidsstuderande. För sfi har beräkningsmodellen redan använts i årets rapportering. Beräkning av antal heltidsstuderande i komvux utifrån verksamhetspoäng används första gången nästa år.

Därutöver argumenteras för införande av en registerstudie gällande de studerandes aktivitet efter studier inom vuxenutbildningen som ett grovt effektmått för utbildningen. Registerstudien kunde förslagsvis genomföras vart tredje år och beräknas innebära kostnader på cirka 50 000 kronor/undersökning.

Förslag till reformering av uppföljningen inom kommunal vuxenutbildning

Inom kommunal vuxenutbildning borde uppföljning av intyg och studievägs kod vid sidan av kurskod inom påbyggnadsutbildning införas.

Förslag till reformering av uppföljningen inom svenskundervisning för invandrare

Det föreslås att uppföljning av provningar införs innebärande registrering av kursdeltagare för vilka kursens start- och slutdatum är detsamma.

Inom svenskundervisning för invandrare föreslås ett mått ”andel nyanlända invandrare som deltar i svenska för invandrare”, vilket beräknas leda till kostnader omfattande 15 000 kr per undersökning. Mätningen förutsätter dock att invandrarna har hunnit få ett svenskt personnummer, vilket påverkar måttets kvalitet.

Förslag till reformering av uppföljningen inom vuxenutbildning för utvecklingsstörda

Insamlingen av statistik för vuxenutbildning för utvecklingsstörda föreslås att skall organiseras så att den motsvarar insamlingen inom övriga skolformer. Data för perioden 1 januari – 30 juni skall inrapporteras senast 15 augusti av huvudmännen. Inrapportering av uppgifter för perioden 1 juli – 31 december sker senast 1 februari. Statens kostnader beräknas då omfatta ca 340 000 kronor årligen då kostnaden för närvarande utgör ca 150 000 kronor. Därutöver tillkommer en engångskostnad i form av programmering för omläggning till kalenderår omfattande ca 130 000 kronor.

Därutöver föreslås att variablerna betyg och intyg samt utbildning som sker på entreprenad införs i uppföljningen.

Förslag på utgående variabler ur uppföljningen

Utredningen argumenterar för att variablerna "lokalyta" i kostnadsstatistiken samt undervisningstimmar inom kommunal vuxenutbildning och utbildning bedriven av CFL kan avföras ur uppföljningssystemet. Samtidigt konstateras dock ett behov av anvisningar för beräkning av verksamhetspoäng inom grundläggande vuxenutbildning.

Behov av anvisningar för verksamhetspoäng inom grundläggande vuxenutbildning

För närvarande är beräkningen av heltidsstudier i gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning relativt okomplicerad, medan däremot beräkningen av heltidsstudier i grundläggande vuxenutbildning varierar mellan olika huvudmän. Då beräkningen av verksamhetspoäng skall vara individanpassad och anges i den individuella studieplanen blir variation vid beräkningen en naturlig följd. Den här variationen leder dock till svårigheter vid jämförelser, vilka kan få konsekvenser för bedömningen på nationell nivå av de studerandes rättssäkerhet, måluppfyllelsen samt likvärdigheten mellan olika huvudmän. Det finns därför behov av anvisningar för beräkning av verksamhetspoäng i grundläggande vuxenutbildning.

Fortsatta överväganden

I regeringsuppdraget ingick följande ordalydelse: "En utgångspunkt för förslagen är att uppgiftsbördan för huvudmännen inte skall öka." Införandet av de förändringar som föreslogs ovan kräver fortsatt övervägande utgående från bl.a. uppgiftsbördan, kvalitetsaspekter, tidtabeller samt kostnader. Samråd med Sveriges kommuner och landsting samt hantering av förändringarna i Rådet för den officiella statistiken utgör förutsättningar för reformeringen. Många av de föreslagna förändringarna av

Dnr 70-2005:1193

uppgiftsbördan är små till sin omfattning, men avvägningen mellan eventuellt utgående uppföljningsinformation samt inkommande ny information är svår att göra utgående från ett huvudmannaperspektiv, varför samråd och fortsatt samarbete vid prioriteringarna mellan Utbildnings- och kulturdepartementet, Sveriges kommuner och landsting samt Skolverket krävs.

Behov av uppföljning som inte har kunnat tillgodoses inom ramen för uppdraget

Avslutningsvis kan konstateras, att många av de behov av uppföljning som konstaterats inom ramen för uppdraget inte har kunnat tillgodoses på grund av svårigheter att definiera behoven i termer av mätbara och enhetliga variabler, svårigheter att mäta uppgifterna på ett kostnadseffektivt sätt eller att inlemma nya variabler i systemet inom ramen för huvudmännens uppgiftsbörda. Införandet av en individinriktad uppföljning vid sidan av den nuvarande uppföljningen via huvudmännen torde delvis – men inte fullt ut - kunna svara på de behov som faller utanför ramar för detta uppdrag. Därutöver kvarstår behov av bl.a. olika djupgående utvärderingar inom vuxenutbildningens område.

Innehållsförteckning

1. Vuxenutbildning – en översikt	7
2. Myndighetsutövande organ inom vuxenutbildningens område	9
3. Reformering av vuxenutbildningen	9
4. Uppföljning i det mål- och resultatstyrda utbildningssystemet	12
5. Behovet av modernisering av uppföljningen inom vuxenutbildningens område	14
6. Uppföljningen av hela det offentliga skolväsendet för vuxna inom Skolverkets ansvarsområde, förslag	16
7. Uppföljningen av kommunal vuxenutbildning och den utbildning som bedrivs av CFL, förslag på nya variabler	23
8. Uppföljningen av svenskundervisning för invandrare, förslag på nya variabler	24
9. Uppföljningen av vuxenutbildning för utvecklingsstörda, förslag	24
10. Kartläggning av variabler som bör utgå ur det nuvarande uppföljningssystemet inom vuxenutbildningen	26
11. Övriga behov av uppföljning av det offentliga skolväsendet för vuxna, vilka inte kan tillgodoses inom ramen för föreliggande uppdrag	26
12. Konsekvenser av de föreslagna förändringarna för Skolverkets publikationer	34
BILAGA 1. Nya kostnader vid omläggning av särvox till kalenderår med två insamlingar per år.	37
BILAGA 2. Engångskostnad programmering för omläggning till kalenderår med två insamlingar från tidigare mätvecka för särvox	38
BILAGA 3. Konsekvenser av rapportens förslag för de statliga kostnaderna, sammanfattning	39
BILAGA 4. Konsekvenser av rapportens förslag för huvudmännens uppgiftsbörda, sammanfattning	40

1. Vuxenutbildning – en översikt

Vuxenutbildning innebär stöd till livslångt lärande för individen med utgångspunkt från den enskildes och arbetsmarknadens behov på både grundläggande, gymnasial och eftergymnasial nivå.

Vuxnas lärande är en både utbildningspolitisk, arbetsmarknadspolitisk, kulturpolitisk och näringspolitisk angelägenhet. Det engagerar ett stort antal offentliga och privata aktörer i kommuner, regioner och på nationell nivå.

Definitionerna av begreppet ”vuxenutbildning” är varierande. En klassificering som kan användas i sammanhanget är den följande:

- 1) Utbildning av vuxna som kommunerna och landstingen ansvarar för, vilken vanligen resulterar i utfärdande av betyg.
- 2) Folkbildning samt personalutbildning i arbetslivet, ofta resulterande i intyg.
- 3) Utbildning utanför de reguljära systemen, t.ex. UR:s verksamhet, studiecirkular på privat initiativ etc.

Högskoleutbildning ingår inte i begreppet vuxenutbildning.

I det här inledande kapitlet avses med vuxenutbildning framför allt kategorierna 1) och 2) ovan, medan kategori 3) inte behandlas.

Sålunda omfattar vuxenutbildning enligt definitionen i rapporten: kommunal vuxenutbildning, svenskundervisning för invandrare, vuxenutbildning för utvecklingsstörda, kompletterande utbildningar, kvalificerad yrkesutbildning, arbetsmarknadsutbildning, personalutbildning, folkbildning, rehabiliteringsutbildning samt utbildning inom kriminalvårdens regi.

I det följande presenteras de huvudsakliga formerna av vuxenutbildning kortfattat med angivelse av omfattning när det gäller antalet studerande. Uppföljningen av olika skolformer varierar, delvis beroende på att skolformerna är olika, men också på grund av att olika myndigheter ansvarar för uppföljningen.

Kommunal vuxenutbildning består av grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning. Grundläggande vuxenutbildning är utbildning för vuxna på grundskolenivå och syftar till att ge vuxna sådana kunskaper och färdigheter som de behöver för att delta i samhälls- och arbetsliv. Gymnasial vuxenutbildning syftar till att ge vuxna kunskaper och färdigheter motsvarande dem som ungdomar får i gymnasieskolan och påbyggnadsutbildning till att ge vuxna en sådan utbildning som leder till en ny nivå i deras yrke eller till ett nytt yrke. Antalet studerande i kommunal vuxenutbildning läsåret 2003/04 var 227 000.

Svenskundervisning för invandrare syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället. Antalet studerande läsåret 2003/04 var 47 600.

Vuxenutbildning för utvecklingsstörda syftar till att ge kunskaper och färdigheter motsvarande dem som ges i den obligatoriska särskolan och på nationella eller specialutformade program i gymnasiesärskolan. Antalet studerande läsåret 2004/05 var 4 800.

Kompletterande utbildningar anordnas av enskilda fysiska eller juridiska personer. Antingen utgör de komplement till gymnasieskolan eller motsvarande utbildningar eller också har de genomgången gymnasieskola, gymnasiesärskola eller motsvarande utbildning eller viss yrkeserfarenhet som antagningkrav. Kompletterande utbildningar är dock inte jämförbara med högskoleutbildning. Exempel på kompletterande utbildningar är konstutbildningar, hantverksutbildningar samt utbildningar inom design, teknik eller hälsa. Statligt stöd till kompletterande utbildningar beviljas enligt tre olika nivåer: 1) tillsyn, 2) tillsyn och studiestöd samt 3) tillsyn, studiestöd och statsbidrag. Antalet studerande hösten 2004 var 5 700.

Kvalificerad yrkesutbildning är en eftergymnasial utbildningsform inom det reguljära utbildningssystemet. Utbildningen är utformad i samarbete med arbetslivet och utgör ett alternativ till högskoleutbildning. Kvalificerad yrkesutbildning står under statlig tillsyn och bedrivs av kommuner, utbildningsföretag och högskolor i samverkan med arbetslivet. De ca 400 utbildningarna finns inom de flesta branscher och är mellan 1 och 3 år långa. Antalet studerande år 2004 var ca 20 800.

Det samhällsstödda *folkbildningsarbetet* sker i studieförbund, med främst studiecirklar och olika kulturverksamheter, och inom folkhögskolor, med både långa och korta kurser och kulturaktiviteter. En stor del av folkbildningsarbetet, både i studieförbund och i folkhögskolor, sker i nära samarbete med de folkrörelser och andra organisationer som antingen är medlemmar i studieförbund eller huvudmän för folkhögskolor. Idag finns 148 folkhögskolor och 9 studieförbund.

De nio olika studieförbunden arrangerar över hela landet ca 310 000 studiecirklar med totalt nära två och en halv miljon deltagare, samt ca 220 000 kulturprogram med mer än 15 miljoner besökare/deltagare. De 148 olika folkhögskolorna har varje termin ca 27 000 deltagare i långa kurser samt ca 75 000 deltagare på korta kurser.

Nationellt centrum för flexibelt lärande har i uppdrag att stödja utvecklingen av distansutbildning, IT-användning och andra former för flexibelt lärande inom kommunernas vuxenutbildning och folkbildningen. Därutöver bedriver Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL) en alltmer begränsad egen utbildningsverksamhet. Antalet studerande läsåret 2003/04 var 5 800. Antalet studerande beräknas fortsättningsvis minska.

Utöver utbildning inom ovan nämnda former förekommer vuxenutbildning som finansieras av AMS och vilken främst består av yrkesinriktade kurser, rehabiliteringsutbildning, vilken finansieras av Försäkringskassan samt olika former av kompetensutveckling och fortbildning av personal finansierade av arbetsgivare.

2. Myndighetsutövande organ inom vuxenutbildningens område

Inom Utbildnings- och kulturdepartementets ansvarsområde har för närvarande ett flertal myndigheter och myndighetsutövande organ ansvar i frågor som rör vuxnas lärande: Statens skolverk, Myndigheten för skolutveckling, Specialpedagogiska institutet, Nationellt centrum för flexibelt lärande, Valideringsdelegationen, Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning, Folkbildningsrådet, Centrala studiestödsnämnden samt Statens institut för särskilt utbildningsstöd.

Härutöver har Landsorganisationen och Tjänstemännens Centralorganisation myndighetsuppgifter som avser korttidsstudiestödet.

Myndigheter under Närings- och Socialdepartementen ansvarar också för frågor inom området. Glesbygdsverket har till uppgift att tillföra kunskap om de speciella utvecklingsförutsättningar som råder i glesbygds-, landsbygds- och skärgårdsområden när det gäller bl.a. arbetsmarknad och utbildning, Arbetsmarknadsstyrelsen svarar för arbetsmarknadsutbildning, Nutek för frågor som rör viss personalutbildning och Försäkringskassan för rehabiliteringsutbildning.

På kommunal nivå förekommer således för närvarande ett flertal olika finansiärer, eller beställare av vuxenutbildning: AMS, Försäkringskassan, arbetsgivare samt kommunerna. Detta leder till att det blir svårt att via statistisk uppföljning skapa en bild av vuxenutbildningen i Sverige i sin helhet på nationell, regional och kommunal nivå.

3. Reformering av vuxenutbildningen

Vuxnas lärande har successivt kommit att markeras som ett eget område inom utbildningspolitiken med en betydligt större bredd än tidigare. Det livslånga lärandets betydelse markeras då kunskapsamhällets krav och arbetskraftens kompetens i hård internationell konkurrens framhävs allt starkare. Kvalificerad yrkesutbildning har etablerats som en reguljär utbildningsform. De långsiktiga effekterna av kunskapslyftet samt utvecklingen av distansutbildning och andra former av flexibelt lärande utgör också viktiga inslag i utvecklingen.

Inom vuxenutbildningen betonas individperspektivet. Utbildningen skall utformas flexibelt och lämpa sig för människor i olika livssituationer och med olika behov. Det skall vara möjligt att kombinera arbete och studier, studier inom olika skolformer, att pröva och validera kunskaper; kort sagt, att studera utgående från de egna behoven.

Den ökade betoningen av vuxnas lärande inom utbildningspolitiken kommer bl.a. till uttryck genom ett förslag till en ny vuxenutbildningslag som avses träda i kraft 1 juli 2007, samtidigt med den nya skollagen som regeringen avser att föreslå riksdagen. Den nya vuxenutbildningslagen skall, enligt förslaget, omfatta kommunal utbildning för vuxna (nuvarande kommunal vuxenutbildning, komvux), utbildning för vuxna med utvecklingsstörning (nuvarande vuxenutbildning för utvecklingsstörda,

särvux) och utbildning i svenska för invandrare (nuvarande svenskundervisning för invandrare, sfi). I förslaget till ny vuxenutbildningslag betonas kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet som genomgående principer.

Regeringen har också tillsatt en särskild utredare med uppgift att föreslå hur en central myndighet för vuxnas lärande kan bildas genom en sammanslagning av vissa myndigheter inom utbildningsområdet eller genom en omfördelning av uppgifter mellan dem. Utredaren skall också överväga och föreslå vilka uppgifter den nya myndigheten för vuxnas lärande som skall inrättas den 1 juli 2007 skall ansvara för. Enligt kommittédirektivet utgör uppföljningen en av de uppgifter som utifrån perspektivet vuxnas lärande skulle vinna på att hanteras gemensamt av den nya myndigheten. Utredaren skall redovisa ett fullständigt förslag, inklusive nödvändiga författningsförslag, senast den 1 februari 2006.

Nya kursplaner för gymnasieskolan utarbetas för närvarande och träder i kraft år 2007. Kursplanerna kommer eventuellt att innebära krav på förändrad uppföljning av den gymnasiala utbildningen, t.ex. i form av uppföljning av ämnesbetyg inom kommunal vuxenutbildning och den i statlig regi bedrivna distansutbildning som genomförs av CFL.

Skolverkets förslag beträffande reformering av uppföljningen inom vuxenutbildningen sker såsom ovan framgår i en situation då ett flertal stora utredningar pågår på vuxenutbildningens område.

3.1 Skolverkets uppföljning av vuxenutbildningen

Skolverket ansvarar för uppföljningen av kommunal vuxenutbildning, svenskundervisning för invandrare, vuxenutbildning för utvecklingsstörda, kompletterande utbildningar och samt de utbildningar som bedrivs av Nationellt centrum för flexibelt lärande.

Det föreliggande regeringsuppdraget avser det *offentliga skolväsendet för vuxna*, eller enligt definitionen i det nya förslaget till vuxenutbildningslag *skolväsendet för vuxna*, vilket inom Skolverkets ansvarsområde utgörs av ovan nämnda utbildningar med undantag för kompletterande utbildningar som drivs av enskilda fysiska eller juridiska personer. Skolverket anser dock att också kompletterande utbildningar bör omfattas av de allmänna förändringar i uppföljningssystemet, vilka föreslås inom ramen för denna utredning då målet är att jämförbara data skall kunna presenteras på hela vuxenutbildningens område.

Förändringarna inom vuxenutbildningen bör återspeglas i uppföljningssystemet. Målet för föreliggande utredning är att förnya uppföljningen av det offentliga skolväsendet för vuxna så att den motsvarar den utveckling som under de senaste åren skett i kommuner och verksamheter/lärcentra. Målet är alltså att kritiskt granska och omvärdera den nuvarande uppföljningen av vuxenutbildningen samt att uppnå en modernisering av uppföljningssystemet.

Den allt starkare betoningen av individperspektivet inom vuxenutbildningen ställer krav på införlivande av ett individbaserat tankesätt också inom uppföljningen; t.ex. hur beskriva det flexibla lärandets olika komponenter ur ett individperspektiv genom data som insamlas på huvudmannanivå? Ur individens perspektiv är det egalt vilken skolform eller anordnare som står för utbildningen; det relevanta är om utbildning som motsvarar behoven erbjuds under sådana former att de passar individuella behov.

Utgångspunkten för utredningen är att uppföljningen av vuxenutbildningen fortsättningsvis skall utgöra en del av den helhet, vilken ingår i Skolverkets ansvar som central förvaltningsmyndighet inom det offentliga skolväsendet. I det fall att en ny myndighet med uppföljningsansvar inrättas inom vuxenutbildningens område, sker en omprövning av det framtida informationsbehovet naturligt som en del av denna myndighets verksamhet.

Arbetet med föreliggande utredning har förankrats både inom och utanför Skolverket. Mats Söderberg har som representant för Sveriges Kommuner och Landsting deltagit i projektets referensgrupp. Stina Utterström har i projektets referensgrupp företrätt Myndigheten för skolutveckling och Allan Westerdahl Nationellt centrum för flexibelt lärande. SCB har i projektet representerats av Alfred Kerkenberg. Från Skolverket har Björn Berglund, Britt-Marie Jarnhammar, Silja Jundin, Sven Sundin, Eva Wirén, Ulf Schwartz, Suzanne Mehrens, Gunilla Stenman Jacobson, Fredrik Andersson, Eva Jönsson samt Ylva Malm deltagit i arbetet.

Utredningen kartlade i ett inledande skede önskvärda variabler i uppföljningssystemet samt utredde hur data skall redovisas. Därefter genomfördes en kartläggning av de variabler som kan utgå ur det nuvarande uppföljningssystemet. Projektet har förankrats så brett som möjligt, bland annat via samrådsgruppen för den officiella statistiken, Skolverkets kommunala referensgrupp samt Sveriges kommuner och landstings referensgrupp i vuxenutbildningsfrågor.

En prioritering av de önskvärda variablerna har varit nödvändig givet förutsättningen att uppgiftsbördan för huvudmännen inte skall öka. En avvägning mellan behovet av jämförelse med samma data för tidigare år, dvs. kontinuitet i uppföljningssystemet versus behovet av ny data har också gjorts.

Syftet är att uppföljningen genom insamling av relevanta och tidsenliga data skall spegla det offentliga skolväsendet för vuxna på ett rättvisande sätt, vilket ger underlag för analyser och beslut på skolnivå, kommunnivå, regional nivå och nationell nivå. Syftet är också att uppnå en enhetlighet i redovisningen av uppföljningsdata inom de olika skolformerna som ingår i det offentliga skolväsendet för vuxna.

Att insamlade data håller hög kvalitet och att kostnaderna för insamlingen hålls på en rimlig nivå utgör viktiga aspekter, vilka beaktats i utredningen.

Som en del av arbetet har inverkan på SCB:s datainsamling samt föreskrifterna i SKOLFS utretts. I utredningen har Skolverkets uppföljning av vuxenutbildningen getts en vid innebörd såtillvida att den ansetts innefatta både de data om vuxenut-

bildningen som samlas in i uppföljningssystemet samt de data som publiceras i Skolverkets uppföljningsrapporter.

I ett följande steg och i syfte att uppnå jämförbar statistik inom vuxenutbildningen i sin helhet kan en samordning samt sampublicering av uppföljningen inom Skolverkets ansvarsområde med den uppföljning som sker inom övriga statistikansvariga myndigheter för vuxnas lärande, dvs. Folkbildningsrådet, Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning, Arbetsmarknadsstyrelsen och Högskoleverket övervägas.

4. Uppföljning i det mål- och resultatstyrda utbildningssystemet

Nationell uppföljning, utvärdering och utbildningsinspektion skall bidra till att de nationella målen för utbildningspolitiken uppnås genom att främja likvärdighet, insyn, öppenhet och debatt inom utbildningen. Betydelsen av uppföljning, utvärdering och utbildningsinspektion framhävs i ett utbildningssystem som bygger på stor organisatorisk frihet och mål- och resultatstyrning. Uppföljning, utvärdering och utbildningsinspektion skall ge en samlad bild av de resultat som uppnås samt underlag för beslut om förändringar, forskning, reflektioner och analyser.

Det nationella uppföljningssystemet för vuxenutbildningen innehåller statistisk information som beskriver verksamheten, men också speglar dess måluppfyllelse.

Då uppföljningsinformationen skall kunna användas för att bevaka och följa utvecklingen inom skolsektorn ställs det krav på en regelbunden inhämtning och återrapportering av uppgifter. Systemet måste bygga på enhetliga definitioner, indelningar och tidsperioder som gör det möjligt att aggregera data till nationell nivå och göra jämförelser mellan huvudmän och verksamhetsområden – också över tid. Uppföljningen är till sin natur långsiktig och kontinuerlig. Därutöver är det viktigt att systemet är neutralt, faktainriktat och håller hög kvalitet.

Skolverkets uppföljningsstatistik riktar sig till många olika målgrupper: regering/riksdag, kommuner, regioner, skolhuvudmän, skolor, intressegrupper, myndigheter, organisationer, massmedia, elever, föräldrar, lärare samt medborgare i största allmänhet.

Uppföljningsdata besvarar frågorna:

- Vad presteras?
- Till vilken kostnad?
- Under vilka organisatoriska betingelser?
- Med vilken kvalitet/service?
- För vem?

Skolverkets uppföljningsdata publiceras i olika former av publikationer och databaser: SOS (Sveriges officiella statistik), Jämförelsetal, Beskrivande data, Nyhetsbrev, pressmeddelanden, kommunblad etc.

4.1 Förutsättningar för insamlingen av vuxenutbildningsstatistik

På uppdrag av Skolverket samlar SCB in statistik för vuxenutbildningen från skolhuvudmännen. Uppgiftsskyldigheten på vuxenutbildningens område regleras i SKOLFS – Statens skolverks författningssamling - med stöd av 1 § förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för skolhuvudmännen inom det offentliga skolväsendet samt 23 § förordningen (2000:521) om statligt stöd till kompletterande utbildningar.

Ändringsförslag med konsekvenser för uppgiftsskyldigheten för huvudmännen förutsätter utöver överväganden som sker på Skolverket och på Utbildnings- och kulturdepartementet också samråd med Sveriges kommuner och landsting. När det gäller Sveriges officiella statistik bör alla förslag till förändringar godkännas av Rådet för den officiella statistiken, ROS. Därutöver bör ändringarna införas i SKOLFS. Revideringar i SKOLFS görs vid behov, vanligtvis i juli-augusti.

De centrala dataleverantörerna för skolhuvudmännen (t.ex. TietoEnator och IST) har upp till ett år ledtid för införande av förändringar i systemen.

Sammantaget innebär ovanstående att det tar upp till två år att införa förändringar i insamlingen av data från skolhuvudmännen.

4.2 Insamlingen av statistik från skolhuvudmännen

Insamlingen av statistik avseende bl.a. elever och utbildningsresultat sker halvårsvis inom kommunal vuxenutbildning, den i statlig regi bedrivna distansutbildning som genomförs av CFL och svenskundervisning för invandrare. Uppgifter för perioden 1 januari – 30 juni skall inrapporteras senast 15 augusti av skolor och huvudmän. Inrapportering av uppgifter för perioden 1 juli – 31 december sker senast 1 februari.

Insamlingen av statistik avseende elever och elevtimmar för vuxenutbildning för utvecklingsstörda sker för närvarande under en mätvecka infallande 15 oktober. Statistiken för vuxenutbildning för utvecklingsstörda skall inrapporteras senast 1 november.

Huvudmän för kompletterande utbildningar rapporterar uppgifter avseende elever 1 januari-30 juni senast 1 november årligen. Därutöver insamlas samtidigt elevuppgifter för hösten under mätveckan infallande 15 oktober.

Uppgifter om *personal* i kommunal vuxenutbildning, svenskundervisning för invandrare, vuxenutbildning för utvecklingsstörda och kompletterande utbildningar avser mätveckan infallande 15 oktober och inrapporteras årligen senast 1 november.

Därutöver insamlas uppgifter om *intäkter/kostnader* avseende föregående kalenderår årligen den 15 april för kommunal huvudman och kompletterande utbildningar och 15 mars för landstingskommunal huvudman. Insamlingen gäller kommunal vuxen-

utbildning, svenskundervisning för invandrare, vuxenutbildning för utvecklingsstörda samt kompletterande utbildningar.

5. Behovet av modernisering av uppföljningen inom vuxenutbildningens område

5.1 Utvecklingsbehov, frågeställningar samt premisser för utvecklingsarbetet

Uppföljningssystemet förväntas svara på ett flertal – delvis motsägelsefulla – behov. Samtidigt som systemet bör värna om långsiktigheten förväntas det svara mot behovet av snabb styrinformation. De delvis motsägelsefulla kraven leder lätt till en situation då det allmänt anses att uppföljningssystemet inte fyller sin uppgift, eller fungerar på ett otillfredsställande sätt.

Det nationella uppföljningssystemet bygger på principen om huvudmän som uppgiftslämnare. Vissa uppföljningsbehov kan inte tillgodoses genom detta och förutsätter att man vänder sig direkt till de studerande. Det blir viktigt att kategorisera behoven av uppföljningsinformation enligt mest lämpliga källa för information, vilket gjorts i den här rapporten.

Då man betraktar det uppföljningssystem som Skolverket idag ansvarar för kan man konstatera att en mycket stor mängd data samlas in från skolhuvudmän och verksamheter, vilket innebär en stor belastning för leverantörerna av informationen. Samtidigt kan det också konstateras vara i huvudmännens eget intresse som ansvariga för verksamheten att ha omfattande uppföljningsdata om den egna verksamheten.

Mängden data leder till att det blir svårt att hitta den information man är intresserad av och att därefter bedöma vad informationen indikerar. Skolverket ser de senaste årens regeringsuppdrag som gäller utarbetande av indikatorer å ena sidan som ett uttryck för ett behov att överblicka och samla statistiken utgående från givna frågeställningar, och å andra sidan som ett uttryck för ett behov att inhämta information som idag inte samlas in via uppföljningssystemet.

En vanligt förekommande kritik gentemot uppföljningssystemet är också att informationen når intressenterna alltför sent. Då 290 kommuner och ett stort antal övriga huvudmän skall inrapportera data blir det inte sällan stora förseningar i leveranserna, och granskningen samt kvalitetskontrollen av data tar mycket tid i anspråk både på SCB och på Skolverket. Kravet på snabbare styrinformation har lett till att Skolverket för närvarande redovisar delvis icke-kvalitetsgranskat material halvårsvis på vuxenutbildningens område i form av ett regeringsuppdrag inom den kommunala vuxenutbildningens område. Den senaste av dessa rapporter ”Kommunal vuxenutbildning hösten 2004 - omfattning, innehåll och form samt tillfälligt vidgad användning av rekryteringsbidrag för vuxenstuderande” redovisades i maj år 2005, 9 månader före publiceringen av den officiella statistiken för läsåret 2004/05 som sker i februari år 2006.

Föreliggande regeringsuppdrag kan tolkas som ett uttryck för det behov som föranleds av bristen på relevant styrinformation och tidsenliga termer och resonemang i uppföljningssystemet. Uppgiftsörden, kostnadsaspekter samt kvalitet i data utgör dock begränsningar för vad som är möjligt att samla in. Olika intressenter har olika intressen, vilka ibland inte går att förena. En risk är därför att slutresultatet inte uppfyller beställarens förväntningar, eftersom förändringar i ett administrativt system inte nödvändigtvis leder till att styrningen av systemet blir mindre komplicerad eller innehåller tillräcklig information.

Det nuvarande uppföljningssystemet bygger i stort på de data som huvudmännen själva behöver för sin administration av verksamheten. Det förekommer dock att representanter för kommuner/regioner inte känner igen sig i den uppföljningsinformation som gäller deras kommun/region. Uppsala kan nämnas som ett exempel på en kommun som anser sig ha begränsad nytta av den av Skolverket publicerade statistiken. Det här beror på att kommunen utvecklat egna system för uppföljning som bättre lämpar sig för den beställarförvaltning som införts i kommunen. Då organisationsformerna för utbildningen varierar mellan olika kommuner kan vissa variabler i uppföljningssystemet förefalla onyttiga ur en kommuns/regions synvinkel, medan de är relevanta för någon annan kommun eller region. Det kommunala självstyret leder till en variation i verksamheten som är svår att spegla i uppföljningen. Det här problemet kan anses ligga i verksamhetens natur och föreliggande rapport torde inte kunna erbjuda en lösning till detta, samtidigt som strävan inom uppföljningssystemet naturligtvis måste vara att skapa en så rättvisande bild som möjligt av systemet som helhet.

5.2 Ett individperspektiv i uppföljningen av vuxenutbildningen

En fråga som man måste ta ställning till vid moderniseringen av uppföljningssystemet är vilken information som lämpar sig i ett uppföljningssystem. Många av de krav som ställs på uppföljningen av vuxenstudier gäller en mer individriktad uppföljning utgående från kombinationen av personliga val eller "hela livsprojektet" i studierna. Studerandes personliga studiekombinationer, attityder och förhållanden låter sig svårligen fångas i ett system som bygger på klara definitioner och jämförbarhet över tid och alla de komplexa skeenden som styr en människas val och liv låter sig inte fångas i ett administrativt system.

Utredningen argumenterar därför för ett införande av ett individperspektiv i uppföljningen vid sidan av den traditionella uppföljningen på kommunnivå t.ex. i form av en s.k. "studerandespegel" eller attitydmätning. Utbildningen inom kommunal vuxenutbildning och den av CFL genomförda utbildningen förändrades kraftigt under det s.k. kunskapslyftet och tiden därefter och utmärks idag av samverkan, entreprenader, kombinationer av flera skolformer i s.k. lärcentra och ett ökat krav på flexibilitet. Också inom svenskundervisning för invandrare förväntas utbildningen vara flexibel samt kunna kombineras med praktik, studier i grundläggande vuxenutbildning, gymnasiala studier, distansstudier etc. Utbildning på entreprenad förekommer allt oftare inom svenskundervisning för invandrare, men också inom

vuxenutbildning för utvecklingsstörda. Dessa förändringar är svåra att greppa genom den traditionella uppföljningen på huvudmannanivå. En kombination av uppföljning på huvudmannanivå och individbaserad uppföljning skulle bättre kunna svara mot dagens behov. En individbaserad uppföljning beräknas kosta åtminstone 1,5 miljoner per undersökning. Undersökningen kunde utföras med viss regelbundenhet, förslagsvis vart tredje år. Ytterligare överväganden beträffande säkerställandet av finansieringen krävs dock.

Från dessa inledande reflektioner som bildar en bakgrund till de förslag som ges i rapporten övergår vi nu till en granskning av de konkreta förslag och krav på förändringar som riktar sig mot uppföljningssystemet av vuxenutbildningen.

6. Uppföljningen av hela det offentliga skolväsendet för vuxna inom Skolverkets ansvarsområde, förslag

Skolverkets förslag nedan har tagits fram efter samtal med företrädare för Utbildnings- och kulturdepartementet, diskussioner inom projektets referensgrupp samt med deltagare i samrådsgruppen för den officiella statistiken, Skolverkets kommunala referensgrupp samt Sveriges Kommuner och Landstings referensgrupp i vuxenutbildningsfrågor. Inledningsvis tas de krav på modernisering upp som avser hela den uppföljning av vuxenutbildning som sker inom Skolverkets ansvarsområde och därefter redogörs för förändringstryck gällande enskilda skolformer inom vuxenutbildningen: kommunal vuxenutbildning, svenskundervisning för invandrare och vuxenutbildning för utvecklingsstörda.

6.1 Uppföljning av vuxenutbildning enligt kalenderår istället för läsår

Inom hela vuxenutbildningens område anses det traditionella skolperspektivet med en indelning i läsår vara föråldrat då vuxnas lärande i allt högre grad sker under flexibla former. Både Utbildnings- och kulturdepartementet och företrädare för olika kommuner har därför framfört att uppföljningen bör ske halvårs- och helårsvis enligt den modell som bl.a. CSN tillämpar i sin uppföljningsverksamhet. Utbildnings- och kulturdepartementet har behov av data främst i februari-mars då den kommunala skrivelsen utarbetas samt i juni-augusti då budgetpropositionen utarbetas. Den kommunala skrivelsen baseras idag på ogranskad statistik. Den nuvarande uppföljningen svarar inte fullt ut mot enskilda kommuners och Utbildnings- och kulturdepartementets behov när det gäller tidtabell och innehåll.

En förändring av uppföljningen så att den sker i enlighet med kalenderår istället för läsår påverkar inte kommuners och skolors uppgiftslämnande. Kostnadseffekterna av en förändring anses också vara relativt små. Däremot är förändringen av genomgripande karaktär för Skolverkets presentation av uppföljningsdata och en förändring gör jämförelser med tidigare år/läsår svåra. Behovet av kontinuitet vägs här mot behovet av en tydligare profilering av vuxenutbildningen. Konsekvenser av de önskemål som framställts är att Skolverkets vuxenutbildningsstatistik skall pre-

senteras i en särskild publikation och enligt kalenderår. Samtidigt är Skolverket väl medvetet om att detta gör det svårt att se på utbildningen som en helhet och att jämföra data för olika skolformer. Idag betonas vuxenutbildningen som en särskild helhet och det får därför anses befogat att modernisera uppföljningen på detta genomgripande sätt. Förändringen innebär att Sveriges officiella statistik för vuxenutbildningen avseende kalenderåret 2005 presenteras på hösten 2006. Förändringen innebär vidare att uppföljningen enligt kalenderår kompletteras med preliminära rapporter innehållande övergripande icke-kvalitetsgranskade halvårsdata på riksnivå – i enlighet med hittills rådande praxis, men med något förändrad tidtabell - i februari (avseende föregående vår) och juni (avseende föregående höst).

Då en förändring innebär att jämförelser med tidigare år/läsår försvåras vid övergången föreslår Skolverket att statistiken för de senaste två läsåren omarbetas och presenteras i form av kalenderår för att möjliggöra analyser och jämförelser bakåt i tiden för de senaste åren. Förslaget innebär en ökad arbetsbörda på SCB, vilken beräknas leda till kostnader på ca.150 000 kronor. Därutöver innebär förslaget en ökad arbetsbörda för Skolverket i form av granskning samt publicering av statistiken.

En övergång från läsår till kalenderår bör övervägas noggrant. En övergång till kalenderår i uppföljningen innebär att statistiken – då man betraktar statistiken för det senaste halvåret – publiceras *senare* än för närvarande: statistik för läsåret 2003/04 publicerades enligt nuvarande praxis i februari 2005. Statistik för kalenderåret 2005 publiceras – i det fall att uppföljningssystemet ändras - på hösten 2006.

Nuvarande tidtabell för publicering av data, föreliggande förslag samt konsekvenserna för publiceringen presenteras på följande sida.

		Kalenderår 2004		Kalenderår 2005		Kalenderår 2006		Anmärkning
		Lå 04/05		Lå 05/06		Lå 06/07		
		vår	höst	vår	höst	vår	höst	
	NU:							
	Officiell statistik:							
1	Kostnadsstatistiken Avser år 2005						Lev= Sep	Uppgifterna avser kalenderåret 2005 och levereras för sent för att kunna användas för BP för år 2007.
2	Organisationen läsar 04/05 (hösten 04 + våren 05) redovisas i mars år 06.					Lev= febr Anv= Kom. Skr.	Anv= BP	Uppgifterna anses ej bra eftersom de avser läsåret. Uppgifterna avser läsåret 04/05, används i mars 2006 för kommunala skrivelsen och i juli 2006 för BP för 2007.
	Regeringsuppdrag:							
3	Snabbstatistik kostnader Avser år 2005						Lev= juli, Anv= BP	Uppgifterna avser kalenderåret 2005, levereras i juli 2006 och används i juli 2006 för BP för 2007.
4	Verksamhet våren 05 redovisas i dec år 05.				Lev= 15 dec	Anv= Kom. Skr.	Anv= BP	Uppgifterna är preliminära och avser första halvåret 2005, levereras 15 december 2005 och används i mars 2006 för kommunala skrivelsen och i juli 2006 för BP för 2007.
5	Verksamhet hösten 04 redovisas i maj år 05.					Lev= 15 maj	Anv= BP	Uppgifterna är preliminära och avser andra halvåret 2005, levereras 15 maj 2006 och används i juli 2006 för BP för 2007.
	FÖRSLAG:							
	Officiell statistik:							
6	Kostnadsstatistiken Avser år 2005						Lev= Sep	Uppgifterna avser kalenderåret 2005, levereras i september 2006 vilket är för sent för att kunna användas för BP för 2007. Snabbstatistiken kommer i juli. <i>Det är önskvärt att denna redovisning kan tidigareläggas 3 månader, dvs. levereras redan i juni 2006.</i>
7	Organisationen kalenderår 2005 (våren 05 + hösten 05) redovisas i september år 06.						Lev= Sep	Uppgifterna avser kalenderår 2005, levereras i september 2006, vilket är för sent för att kunna användas för BP för 2007. <i>Det är önskvärt att denna redovisning kan tidigareläggas 3 månader, dvs. levereras redan i juni 2006.</i>
	Regeringsuppdrag:							
8	Snabbstatistik kostnader Avser kalenderår 2005						Lev= juli, Anv= BP	Uppgifterna avser kalenderår 2005, levereras i juli 2006 och används i juli 2006 för BP för 2007. <i>Det är önskvärt att den officiella kostnadsstatistiken, enligt punkt 6, kan tidigareläggas 3 månader, dvs. levereras redan i juni 2006. Då skulle denna statistik kunna utgå.</i>
9	Verksamhet våren 05 redovisas i dec år 05.				Lev= 15 dec	Anv= Kom Skr	Anv= BP	Uppgifterna är preliminära, avser första halvåret 2005, levereras 15 december 2005 och används i mars 2006 för kommunala skrivelsen och i juli 2006 för BP för 2007.
10	Verksamhet hösten 05 redovisas i maj år 06.					Lev= 15 maj	Anv= BP	Uppgifterna är preliminära, avser andra halvåret 2005, levereras 15 maj 2006 och används i juli 2006 för BP för 2007. <i>Det är önskvärt att den officiella statistiken över organisationen, enligt punkt 7, kan tidigareläggas 3 månader, dvs. levereras redan i juni 2006. Då skulle denna statistik kunna utgå.</i>

Regeringsuppdraget att halvårsvis följa upp vuxenutbildningen innebär att verksamhet under första halvåret redovisas i december. Denna statistik kan bland annat utgöra underlag för den kommunala skrivelsen. Redovisningen kan förslagsvis senareläggas till 1 mars.

Ifall redovisning av den officiella statistiken avseende organisationen kan tidigare läggas med ca 3 månader, dvs. redovisas i juni i stället för september kan preliminär statistik avseende andra halvåret enligt särskilt regeringsuppdrag utgå. På samma sätt skulle uppsnabbning av kostnadsstatistiken med 3 månader kunna innebära att det särskilda regeringsuppdraget avseende snabbstatistiken gällande kostnader skulle kunna utgå.

Teknikutvecklingen under de senaste åren torde möjliggöra ett system som leder till en snabbare rapportering av statistiken. Därutöver berör frågeställningen huvudmännens inrapportering. Då en snabbare statistikproduktion skulle förutsätta ekonomiska satsningar på uppföljningssystemet och ytterligare utredning, faller frågeställningen utanför ramarna för det givna uppdraget och hänvisas till särskilda överlägganden mellan Utbildnings- och kulturdepartementet och Skolverket.

6.2 Lärarledd verksamhet ersätter undervisningstimmar i svenskundervisning för invandrare samt vuxenutbildning för utvecklingsstörda

För närvarande redovisas "antal undervisningstimmar" inom komvux, den utbildning som bedrivs inom CFL och särvox samt svenskundervisning för invandrare. Definitionen för antal undervisningstimmar lyder totalt antal elevtimmar om 60 min (undervisningstimmar) under läsåret. Avbrottselevern timer räknas inte bort. När det gäller svenska för invandrare redovisas elevtimmar med definitionen: antal undervisningstimmar om 60 minuter under vilken eleven varit närvarande under perioden 1 juli – 31 december för varje kurs. (Om eleven också deltagit i läs- och skrivinläring inom grundläggande vuxenutbildning, anges endast de timmar som avser sfi).

Ett flertal kommuners representanter anser att begreppen "undervisnings- och elevtimmar" är föråldrade. Kommunerna arbetar med olika typer av utbildningsinsatser för att producera verksamhetspoäng; traditionell undervisning, validering, prövningar, distanskurser, verksamhet vid lärcentra mm, vilket innebär att undervisnings- eller elevtimmar inte utgör ett tillräckligt underlag för begreppet heltidsstuderande vid flertalet vuxenutbildningar. För närvarande sker kommuners och skolors redovisning av undervisnings- och elevtimmar inte på ett enhetligt sätt, vilket medför kvalitetsbrister i statistiken.

Det föreslås därför att begreppet undervisningstimmar slopas inom kommunal vuxenutbildning och den utbildning som bedrivs vid CFL. Inom svenskundervisning för invandrare samt vuxenutbildning för utvecklingsstörda föreslås att begreppet elevtimmar ersätts med "lärarledd verksamhet" enligt följande definition:

Lärarledd verksamhet utgör all lärarledd undervisning i form av t.ex. kontaktundervisning och handledning av distansundervisning, redovisningsenhet är 60 minuter.

Begreppet kan dock kräva ytterligare operationalisering så att enhetligheten i rapporteringen och datakvaliteten kan garanteras.

6.3 Flexibla studieformer

Inom vuxenutbildningen är förekomsten och omfattningen av olika flexibla studieformer intressant att följa. Många olika lösningar har diskuterats inom ramen för uppdraget, men då ”flexibilitet” i sig utgör ett svårdefinierbart begrepp har det visat sig svårt att fånga inom ramen för uppföljningssystemet. Utredningen har inte uppnått enighet i hur flexibiliteten bör mätas: är det av intresse att följa studiernas förläggning i tid, eller förekomsten av olika studieformer? Kan mätsystemet i sig leda till en likriktning och minskning av verksamhetens flexibilitet?

Någon lösning när det gäller uppföljningen av verksamhetens flexibilitet kan inte presenteras inom ramen för detta uppdrag som endast kan peka på behovet av ytterligare metodutveckling och diskussioner kring temat. Om man kommer till att studiernas förläggning i tid är ett relevant mått på flexibilitet kan det exempelvis mätas enligt följande:

Kursdeltagarnivå; lärarledd aktivitet enligt indelningen:

- 1) dagtid (före kl.16:00)
- 2) kvällstid (efter kl. 16:00)
- 3) under valfri tid

Därutöver kan omfattningen av den lärarledda verksamheten vara intressant att följa upp då den ger en bild av hur formerna för studierna utvecklas över tid:

Kursdeltagarnivå; studierna bedrivs som:

- 1) 100 % lärarledd platsbunden verksamhet/lärarledd verksamhet i skollokal
- 2) Minst 50 % lärarledd platsbunden verksamhet/lärarledd verksamhet i skollokal
- 3) Minst 25 % lärarledd platsbunden verksamhet/lärarledd verksamhet i skollokal
- 4) Ingen lärarledd platsbunden verksamhet/lärarledd verksamhet i skollokal

I ”lärarledd platsbunden verksamhet” ovan anses då också ingå lärares handledning av distansstudier då det innebär platsbunden verksamhet. Icke-platsbundna studier utgör självstudier.

Ovanstående idéer skall inte betraktas som en rekommendation för uppföljningen då behov av ytterligare metodutveckling kunnat konstateras. Då utredningen angående en ny vuxenutbildningsmyndighet avslutats och den nya vuxenutbildningslagen trätt i kraft torde det vara intressant att återkomma till frågan.

6.4 Förekomsten av prövning inom vuxenutbildningen

I förslaget till en ny vuxenutbildningslag definieras prövning som: bedömning av kunskaper i förhållande till såväl uppställda kunskapsmål i kursplaner som till betygskriterier.

Prövningar förekommer idag inom ramen för svenskundervisning för invandrare samt kommunal vuxenutbildning. Inom ramen för dessa skolformer kan prövningar registreras som kursdeltagare för vilka kursens start- och slutdatum är detsamma. Prövningar ingår för närvarande i uppföljningen av kommunal vuxenutbildning och bör införas i uppföljningen av svenskundervisning för invandrare.

6.5 Entreprenader

I det fall att fristående anordnare ges rätt att utfärda betyg såsom aviserat (Ds 2005:35, Rätten att sätta och utfärda betyg) bör betonas att eventuella fristående anordnare bör åläggas skyldighet att inrapportera statistik till endera via den kommunala huvudmannen eller åläggas skyldighet att direkt redovisa sin verksamhet till Skolverket/SCB på samma sätt som t.ex. kommunala huvudmän. Val av redovisning direkt till Skolverket/SCB innebär att dessa anordnare skall registreras i skolregistret.

Det föreslås att uppföljning av entreprenader införs inom vuxenutbildning för utvecklingsstörda (se 9.3).

6.6 Heltidsbegrepp för kostnadsstatistiken, kostnad/heltidsstuderande

För att kunna jämföra kostnader för skolverksamhet mellan huvudmän, mellan år och mellan skolformer behövs det jämförbara mått på heltidsstuderande. Inom grundskola och gymnasieskola antas samtliga elever studera på heltid. Inom kommunal vuxenutbildning styr förordning (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning beräkningen av årsstudieplatser. Enligt förordningen motsvarar 800 verksamhetspoäng en årsstudieplats. Inom kommunal vuxenutbildning beräknas 20 verksamhetspoäng för en veckas heltidsstudier. Inom gymnasial vuxenutbildning beräknas en verksamhetspoäng för varje gymnasiepoäng och en veckas heltidsstudier motsvarar i genomsnitt 20 gymnasiepoäng. Verksamhetspoängen skall framgå av den enskildes individuella studieplan. Av förordningen kan också utläsas att 40 veckor används för att beräkna heltidsstudier. För närvarande är beräkningen av heltidsstudier i gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning relativt okomplexerad, medan däremot beräkningen av heltidsstudier i grundläggande vuxenutbildning varierar mellan olika huvudmän. Då beräkningen av verksamhetspoäng skall vara individanpassad och anges i den individuella studieplanen blir variation vid beräkningen en naturlig följd. Den här variationen leder dock till svårigheter vid jämförelser, vilket kan få konsekvenser för bedömningen på nationell nivå av de studerandes rättssäkerhet, måluppfyllelsen samt likvärdigheten mellan olika huvudmän. Det finns därför behov av anvisningar för beräkning av verksamhetspoäng i grundläggande vuxenutbildning.

Övergången till verksamhetspoäng vid beräkningen av kostnader per heltidsstuderande leder till att jämförelser med tidigare års data omöjliggörs. Verksamhetspoäng införs vid beräkningarna från och med publiceringen år 2006 och under detta första kalenderår kommer gamla och nya beräkningar att presenteras parallellt.

För **svenskundervisning för invandrare** finns inte samma styrning av beräkning av heltidsstuderande genom förordning. Skolverket har utarbetat ett förslag till mått för heltidsstuderande inom svenskundervisning för invandrare. För närvarande mäts s.k. elevtimmar inom svenskundervisning för invandrare. Förslagsvis kan begreppet elevtimmar ersättas med begreppet "lärarledd verksamhet". Enligt förslaget skall en heltidsstuderande motsvara 425 timmar lärarledd verksamhet eller 40 praktikveckor om 40 timmar/vecka. Då man beräknar det totala antalet heltidsstuderande summeras det totala antalet timmar och divideras därefter med 425 samt adderas till det totala antalet praktikveckor, dividerade med 40. Denna beräkningsmodell har använts redan i 2005 års rapportering.

Ett nytt mått föreslås: *andelen undervisning*. Andelen undervisning beräknas som antalet heltidsstuderande genom lärarledd verksamhet dividerat med det totala antalet heltidsstuderande.

För närvarande mäts s.k. elevtimmar inom **vuxenutbildning för utvecklingsstörda**. Antalet timmar är fortsättningsvis av intresse inom vuxenutbildning för utvecklingsstörda där olika former av flexibla lösningar, t.ex. distansundervisning inte är allmänt förekommande. Elevtimmar anses dock vara föråldrad terminologi och bör ersättas av begreppet "lärarledd verksamhet".

Från och med år 2006 skall statsbidraget för vuxenutbildningen i kommunerna även kunna användas för vuxenutbildning för utvecklingsstörda. På motsvarande sätt som när det gäller statbidraget för grundläggande och gymnasial vuxenutbildning skall statsbidrag för vuxenutbildning för utvecklingsstörda beräknas per heltidsstudieplats som kommunen erbjuder. Hur den lärarledda verksamheten inom vuxenutbildning för utvecklingsstörda skall omräknas i heltidsstudieplatser är en fråga som det blir viktigt att definiera. Skolverket anser att det behövs anvisningar för detta. Om begreppet verksamhetspoäng inom vuxenutbildning för utvecklingsstörda kan definieras på ett enhetligt sätt i anvisningar, förordas en övergång till uppföljning av verksamhetspoäng inom vuxenutbildning för utvecklingsstörda i syfte att undvika uppföljning både i form av lärarledd verksamhet och verksamhetspoäng. För närvarande bedöms en uppföljning i form av verksamhetspoäng dock inte vara möjlig då avsaknaden av definitioner leder till kvalitetsbrister i statistiken.

Såsom framgår ovan föreslår Skolverket en modell för beräkning av heltidsstuderand/årsstudieplatser, vilken inte blir jämförbar mellan de olika skolformerna. Det här motiveras genom att verksamheten inom de olika skolformerna är mycket olika till sin karaktär: lärarledd verksamhet utgör fortfarande ett relevant mått på utbild-

ningens omfattning inom både svenskundervisning för invandrare och vuxenutbildning för utvecklingsstörda där mycket kontaktundervisning är behövlig, medan undervisningen inom kommunal vuxenutbildning och den utbildning som bedrivs av CFL i högre grad sker i form av olika flexibla lösningar och det därför kan anses vara motiverat att övergå till ett resultatmätt vid beräkningen inom dessa skolformer.

6.7 Samhällsnyttan? Vad gynnar utvecklingen av vuxnas lärande?

Mått på de studerandes aktivitet efter studier inom vuxenutbildningen kan presenteras i form av en registerstudie beträffande de studerandes aktivitet efter avslutad utbildning, t.ex. övergång till annan skolform eller till arbetslivet kunde utgöra mått på hur väl skolformen lyckats i sin utbildningsuppgift. Samtidigt måste det betonas att vuxna deltar i utbildning med vitt skilda syften och med olika behov. Registerstudien utgör följaktligen ett grovt mått, vilket kan motiveras bl.a. utgående från det övergripande målet att främst de som erhållit minst utbildning skall få möjlighet att stärka sin ställning i arbetslivet och i det kulturella och politiska livet genom det offentliga skolväsendet för vuxna. Följande variabler kunde förslagsvis införas i uppföljningen: studerande 2 år efter vuxenutbildning: 1) i arbete 2) i fortsatta studier inom samma utbildningsform 3) i fortsatta studier i a) högskola b) annan skolform inom vuxenutbildningen 3) arbetssökande, 4) föräldraledig 5) övrigt.

Registerstudien kunde förslagsvis genomföras vart tredje år och innebär kostnader på uppskattningsvis 50 000 kronor per undersökning.

7. Uppföljningen av kommunal vuxenutbildning och den utbildning som bedrivs av CFL, förslag på nya variabler

7.1 Intyg

Inom kommunal vuxenutbildning utfärdas betyg samt intyg. Intyg inom kommunal vuxenutbildning kan anses utgöra mått på måluppfyllelse och bör därför ingå i uppföljningssystemet vid sidan av betygen. Införandet av intyg i uppföljningen bedöms leda till en ökning av uppgiftsbördan för huvudmännen.

7.2 Studievägs kod utöver kurskod inom påbyggnadsutbildningen

Inom påbyggnadsutbildningen registreras för närvarande kursdeltagarna enligt kurskod. Därutöver borde också studievägs koden registreras i syfte att ge information om hela den utbildning de studerande avlägger. Detta skulle möjliggöra jämförelser med antalet utexaminerade inom olika program i gymnasieskolan. Införandet av studievägs kod i uppföljningen bedöms leda till en marginell ökning av uppgiftsbördan.

8. Uppföljningen av svenskundervisning för invandrare, förslag på nya variabler

8.1 Verksamhetspoäng

Ur jämförbarhetssynpunkt med den övriga vuxenutbildningen vore verksamhetspoäng inom svenskundervisning för invandrare ett behövt mått. Då måttet inte existerar inom studieformen för närvarande, är det dock omöjligt att operationalisera i detta skede.

8.2 Andel nyanlända invandrare som deltar i svenska för invandrare

Ett kvalitetsmått inom svenskundervisning för invandrare är hur snabbt invandrare inleder studier inom skolformen. För närvarande innehåller uppföljningssystemet inte information om andelen av det totala antalet invandrare i olika åldersgrupper som deltar eller deltagit i svenska för invandrare. Det här måttet vore intressant med tanke på att mäta tillgängligheten och flexibiliteten inom svenskundervisning för invandrare. Förslagsvis kunde andelen invandrare som deltar i svenskundervisning för invandrare inom 2 år efter ankomsten till Sverige mätas genom en registerstudie.

En förutsättning för uppföljningen är dock att invandraren fått ett *svenskt personnummer*, vilket inte sker omedelbart efter ankomsten till Sverige. Den här begränsningen påverkar måttets kvalitet.

Måttet anses inte leda till en ökning av uppgiftsbördan, men leder till ökade kostnader för uppföljningen omfattande cirka 15 000 kronor/undersökning enligt uppgifter från SCB.

8.3 Prövningar

Prövningar kan i uppföljningen registreras som kursdeltagare för vilka kursens start- och slutdatum är detsamma. Det föreslås att prövningar införs i uppföljningen av svenskundervisning för invandrare.

9. Uppföljningen av vuxenutbildning för utvecklingsstörda, förslag

I det följande redogörs för reformeringsbehov som gäller specifikt för vuxenutbildning för utvecklingsstörda.

9.1 Insamling per halvår och kalenderår

För närvarande sker insamlingen av statistik för vuxenutbildning för utvecklingsstörda vid ett mättillfälle under året. Önskemål har framställts om att uppföljningen borde ske halvårsvis på samma sätt som uppföljningen av t.ex. kommunal vuxenutbildning och övrig uppföljning av vuxenutbildningen.

Statistiska centralbyrån gavs i uppdrag att beräkna vad en förändrad uppföljning inom vuxenutbildning för utvecklingsstörda skulle innebära ur kostnadssynpunkt. Beräkningen bifogas utredningen som bilaga 1. Statens kostnader beräknas omfatta ca 340 000 kronor årligen då kostnaden för närvarande utgör ca 150 000 kronor. Därutöver tillkommer en engångskostnad i form av programmering för omläggning till kalenderår omfattande ca 130 000 kronor.

I ovanstående uppgifter tas inte hänsyn till kostnader för den ökade uppgiftsbördan för huvudmännen. Skolformen är dock relativt liten till sin omfattning, vilket betyder att uppgiftsbördan sammantaget på huvudmannanivå inte anses öka i någon större omfattning.

9.2 Betyg och intyg

Variablerna betyg och intyg borde följas upp inom vuxenutbildning för utvecklingsstörda. Den här resultatuppföljningen görs för närvarande inte, vilket innebär att variablerna – ifall de införs - leder till ökad uppgiftsbörda för kommunerna. Införandet av betyg och intyg i uppföljningen motiveras ur ett rättssäkerhets- och likvärdighetsperspektiv och då man bl.a. i det nya förslaget till vuxenutbildningslag betonar den målinriktade verksamheten inom skolformen.

9.3 Andel på entreprenad

I den nuvarande uppföljningen av kommunal vuxenutbildning anges för varje kurs utbildningsanordnaren enligt: K = kommunen, L = landstinget, S = studieförbund, F = folkhögskola och X = övrig anordnare. I presentationen av statistiken är andelen på entreprenad summan av S, F och X.

I uppföljningen av svenskundervisning för invandrare anges anordnare enligt: studieförbund, folkhögskola, kommun och övrig anordnare. Då blir andelen på entreprenad summan av studieförbund, folkhögskola och övrig anordnare. Inom vuxenutbildning för utvecklingsstörda är frågeställningen relevant, men statistik har hittills inte samlats in angående entreprenader. När det gäller insamlingen av statistik för kompletterande utbildningar är statistik om entreprenader inte intressant.

Förslagsvis kunde statistiken organiseras på samma sätt inom vuxenutbildningens alla skolformer, förutom kompletterande utbildningar. Det här betyder i praktiken att statistik enligt anordnare skall börja insamlas inom vuxenutbildning för utvecklingsstörda. Detta skulle möjliggöra en kostnadsuppdelning i statistiken enligt utbildning i egen regi samt entreprenader. Förslaget bedöms inte leda till någon större ökning av huvudmännens uppgiftsbörda då skolformen är relativt liten.

10. Kartläggning av variabler som bör utgå ur det nuvarande uppföljningssystemet inom vuxenutbildningen

Det är svårt att besluta vilka variabler som kan utgå ur ett fungerande system. Variabler som publicerats i form av tidsserier under ett antal år blir lätt behövliga för någon av de många intressenter som ett uppföljningssystem skall tjäna – t.ex. forskningen. Följaktligen är det en mycket svår uppgift att avföra variabler ur statistiksystemet.

Skolverket har ett fåtal förslag på variabler, vilka eventuellt kan avföras ur statistiksystemet:

- Lokalyta i kostnadsstatistiken. Måttet anses allmänt vara svårt att beräkna och är av dålig kvalitet ur jämförbarhetssynpunkt.
- Undervisningstimmar inom kommunal vuxenutbildning och utbildning vid CFL. Undervisningstimmar inom kommunal vuxenutbildning och den av CFL bedrivna utbildningen definieras som en lärarledd sextiominuterslektion. Begreppet är delvis föråldrat då olika flexibla studieformer används i allt större grad inom skolformerna. Skolverket föreslår därför att undervisningstimmar utgår några år efter övergången till verksamhetspoäng, vilket i praktiken innebär en starkare betoning av verksamhetens resultat istället för dess organisationsformer. Definitioner och råd för poängsättning torde utarbetas, eftersom jämförbarheten i måttet på nationell nivå förutsätter sådana. För närvarande är behovet av definitioner och råd för poängsättning speciellt stort inom grundläggande vuxenutbildning.

Speciellt beträffande måttet undervisningstimmar inom grundläggande vuxenutbildning har det i utredningen framställts divergerande åsikter. Argumentet för att bibehålla insamlingen av undervisningstimmar är att det vara intressant att kunna jämföra undervisningstimmar och verksamhetspoäng. Det här ger information om rimligheten i verksamhetspoängen som i avsaknad av definitioner och råd för poängsättning kan variera mellan olika kommuner.

11. Övriga behov av uppföljning av det offentliga skolväsendet för vuxna, vilka inte kan tillgodoses inom ramen för föreliggande uppdrag

I samband med arbetet har ett flertal förslag som gäller uppföljningen av vuxenutbildningen i vid mening framställts; som ett resultat av diskussioner i projektets referensgrupp samt i samband med möten i bl.a. Skolverkets kommunala referensgrupp samt Sveriges Kommuner och Landstings referensgrupp i vuxenutbildningsfrågor. Dessa förslag är angelägna och intressanta, men har av olika orsaker inte

ansetts vara möjliga att tillgodose inom ramen för uppdraget. Orsaker har t.ex. varit svårigheter att definiera behoven i termer av mätbara och enhetliga variabler, svårigheter att mäta uppgifterna på ett kostnadseffektivt sätt eller att inlemma nya variabler i systemet inom ramen för huvudmännens uppgiftsbörda.

Införandet av ett individperspektiv i uppföljningen i form av en s.k. studerandespegel eller attitydmätning vid sidan av den nuvarande uppföljningen via huvudmännen torde delvis – men inte fullt ut - kunna svara på de behov som faller utanför ramarna för detta uppdrag. Därutöver kvarstår behov av bl.a. olika djupgående utvärderingar inom vuxenutbildningens område.

I det här kapitlet redogörs närmare för de förslag som framkommit samt orsaker till att det inte ansetts möjligt att tillgodose dem inom ramen för uppdraget.

Kunskapsbehoven har grovt indelats i följande kategorier: systemindikatorer, utvecklingsindikatorer samt studerandeindikatorer.

11.1 Systemindikatorer

11.1.1 Lärarnas ämnesbehörighet och vuxenpedagogiska utbildning

Ämnesbehörigheten utgör en aktuell fråga, men förutsätter att man frågar om lärares behörighet på varenda kurs, för varenda kursdeltagare i uppföljningssystemet. Detta blir svårt att förverkliga givet huvudmännens nuvarande uppgiftsbörda. Därutöver är begreppet svårhanterligt i t.ex. lärcentra där både handledare och studerande har mer varierande behörighet och bakgrund i jämförelse med vad som är vanligt i s.k. traditionell lärarledd verksamhet som bedrivs i skollokal.

11.1.2 Personal per skolledare/rektor

Antalet personal per skolledare/rektor inom kommunal vuxenutbildning är ett intressant mått som ger en bild av rektors möjligheter att ta ansvar enligt skollag och läroplan. Det är dock viktigt att skilja på kommunalt anställd personal och personal inom entreprenad, varför måttet kräver ytterligare utveckling.

11.1.3 Kursbetyg – Resultat på nationella prov, sammanföring i statistiken

Att sammanföra resultat på nationella prov i kommunal vuxenutbildning med kursbetygen har lyfts fram som en fråga när det gäller att belysa temat likvärdiga och rättvisa betyg. Det är dock inte avsikten att resultat på nationella prov och betyg skall vara direkt jämförbara då läraren skall göra en självständig och omfattande bedömning när han sätter betyg.

Man bör också ha i åtanke att kursbetygen samlas in på personnummernivå, medan de nationella proven utgör ett representativt urval inom kommunal vuxenutbildning, vilket endast samlas in för de nationella prov som görs på våren. Resultat för de nationella proven publiceras i december, vilket gör att tidtabellen inte passar in i

ovan skisserade tidtabell för publicering av vuxenutbildningsstatistik. Studerandeunderlaget vid mätningarna blir inte det samma, vilket är riskfyllt ur statistisk synvinkel. Då utgångspunkten vid en relevant jämförelse bör vara att resultat för nationella prov jämförs med kursbetyg för samma grupp av individer är det för närvarande inte möjligt att publicera statistik på detta sätt. Speciellt i små kommuner med få studerande kan resultatet bli mycket missvisande och jämförelse av olika studerandegrupper kan också ifrågasättas på nationell nivå.

11.1.4 Information om det totala utbudet

Uppgifter om kursutbudet per kommun i relation till antalet invånare i åldern 20-64 vore ett intressant mått på likvärdigheten inom vuxenutbildningen.

Hemkommunsfråga? Utbildning i egen eller annans regi? Hur stor andel av undervisningen i annan kommun, sökande i annan kommun, beviljats plats i annan kommun?

Det konstateras att måttet ovan kräver vidareutveckling samt förväntas leda till en betydlig ökning av huvudmännens uppgiftsbörda.

11.1.5 Rutiner för upphandling

De rutiner som tillämpas vid upphandling av vuxenutbildning i olika kommuner vore av intresse att studera. Rutinerna låter sig dock svårigen fångas inom ramen för uppföljningssystemet. Eventuellt kan frågeställningen belysas via Skolverkets utbildningsinspektion.

11.2 Utvecklingsindikatorer

11.2.1 Utvecklingstendenser inom vuxenutbildningen

Indikatorer på det systematiska utvecklingsarbete som sker i skolor och kommuner är viktiga att fånga upp utgående från regeringens utvecklingsplan. Skolverket anser att ett administrativt uppföljningssystem inte kan fånga utvecklingstendenser i tiden och föreslår därför att analyser av skolors och kommuners kvalitetsredovisningar görs i syfte att följa upp detta område i form av en särskild utvärdering.

11.2.2 Olikheter i sättet att organisera vuxenutbildning

Det är av intresse ur likvärdighetssynpunkt att utreda olikheter i huvudmäns/skolors sätt att organisera verksamheten. Att förutsättningslöst utreda olikheter i organisationen är dock en svår uppgift i ett uppföljningssystem som bygger på enhetliga definitioner. Ett s.k. flexibilitetsindex har lyfts fram som ett alternativ när det gäller att redogöra för olikheterna i sättet att organisera utbildningen. Man kan dock konstatera att utvecklingen av ett index förutsätter en värdering och viktning av data, vilket inte är en lätt uppgift.

CFL har utvecklat ett index för att mäta flexibilitet, vilket är intressant att notera i detta sammanhang. I CFL:s effektutvärderingsrapport utvecklades indexet för att beskriva kommunernas grad av flexibilitet i utbildningsutbudet. Fyra frågor valdes ut som grund för indexet där varje fråga hade fem olika svarsalternativ för att uttrycka omfattning av en viss företeelse. De fyra frågorna handlade 1) om möjligheten att läsa i egen takt, 2) om de studerande erbjöds distanskurser med IKT-stöd, 3) om det fanns valfrihet när det gällde att studera individuellt eller följa en grupp samt 4) nyttjandet av lärcentrum. Varje fråga gavs mellan 0 och 4 poäng. Maximalt kunde en kommun uppnå 16 poäng.

Mätt på detta sätt erbjöd 41 kommuner (37 %) hög eller mycket hög grad av flexibilitet i sitt utbud. Högst flexibilitetsindex hade kommungruppen övriga kommuner och därefter glesbygdskommuner och medelstora städer. Lägst hamnade storstäderna.

11.2.3 Förekomsten av validering inom vuxenutbildningen

Förekomsten av validering och dess omfattning är av intresse, eftersom valideringen kan ge information om flexibiliteten inom utbildningssystemet.

Validering innebär en strukturerad bedömning, dokumentation och erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats¹. Validering förekommer främst i tre olika sammanhang:

- som ett led i en pågående utbildning i syfte att klarlägga kunskapsnivån, anpassa innehållet i och/eller förkorta studietiden för den studerande
- i anslutning till vägledning för att definiera utgångsnivå för vidare studier samt
- för att dokumentera faktiska kunskaper och färdigheter inför ansökan om anställning eller i samband med personalutveckling på arbetsplatsen².

Av dessa tre ovan beskrivna sammanhang kan man inom ramen för uppföljningssystemet inom vuxenutbildningen endast få en bild av förekomsten av validering inom ramen för de orienteringskurser som förekommer inom grundläggande och gymnasial vuxenutbildning. Detta kunde göras genom att en variabel ”validering har skett inom ramen för orienteringskursen (ja/nej)” införs i uppföljningssystemet. Det bör samtidigt konstateras, att endast en mycket begränsad del av den validering som förekommer kan inhämtas på detta sätt. Skolverket anser därför att rapporteringen inte blir tillräckligt enhetlig och likvärdig för att kunna ingå i uppföljningssystemet. Valideringar har heller inte införts i Högskoleverkets statistiska uppföljningar och det har framförts synpunkter att det är utbildningssystemet resultat och inte sättet på vilket resultatet uppnås som är relevant att fokusera i uppföljningssystemet. Valideringsdelegationen, vars mandat pågår t.o.m. december 2007 har listat nio olika kategorier inom vilka validering förekommer. Fortsatta diskus-

¹ Ds 2005:33. Vuxenutbildningslag. Förslag utarbetat inom Utbildnings- och kulturdepartementet.

² Ds 2003:23 Validering mm – fortsatt utveckling av vuxnas lärande.

sioner med valideringsdelegationen bör föras i syfte att utveckla uppföljningen på detta område.

11.3 Studerandeindikatorer

11.3.1 Genomströmning

Genomströmningen vore ett intressant kvalitetsmått inom vuxenutbildningen. Skolverket konstaterar ändå att det är svårt att inom ramen för uppföljningssystemet greppa genomströmningen i ett system där vuxna väljer att studera en eller flera kurser enligt eget behov, tid och intresse. Skolverket anser följaktligen att eventuella studier bör diskuteras separat från föreliggande uppdrag.

11.3.2 I vilken mån når man dem som fått minst utbildning

Det är intressant att skapa en bild av om de personer som vill ha utbildning också kan erbjudas det i kommunerna och om situationen varierar mellan olika kommuner.

I vilken mån vuxenutbildningen når dem som fått minst utbildning kan delvis undersökas med hjälp av variabeln ”elevernas utbildningsbakgrund”, vilken i kombination med andelen korttidsutbildade invånare i kommunerna såsom den t.ex. publiceras i Jämförelsetal 1, kommunal vuxenutbildning tabell 2, ger viss information.

Ett förslag i sammanhanget är ett mått på dem som tillhör gruppen som är berättigad till studiestöd (idag 20-55 år) och är lågutbildade och relatera detta till andel lågutbildade i vuxenutbildningen för samma åldersgrupp enligt kommun.

Frågan som ställdes ovan går dock längre och syftet torde snarast vara att utreda varför man inte når mer än i genomsnitt 4,3 procent av de korttidsutbildade invånarna i Sverige. Det här är en fråga som beror på ett flertal olika faktorer, bl.a. korttidsutbildades ekonomiska förhållanden och de stödformer som finns, vilket gör att det blir svårt att utreda frågan via uppföljningssystemet. De personer som studerat, men valt att inte ta ut någon examen framstår också i statistiken som kortutbildade, trots att de läst kurser på gymnasienivå.

Ett mått som vore intressant är måttet ”vad kommunerna gör för att utveckla arbetsformer för att nå gruppen korttidsutbildade”. Detta mått är dock ytterst svårdefinierbart i dagsläget och frågeställningen kan kanske bäst utredas genom Skolverkets utbildningsinspektion.

11.3.3 Stödformer

Får vuxenstuderande det stöd de behöver i sina studier? Hur ser stödformerna ut och är de likvärdiga?

Studierande i behov av stöd, deras behov och tillmötesgåendet av dem i utbildningssystemet är aktuella och viktiga frågor ur likvärdighetssynpunkt. Då studerandes behov av stöd är individuellt och varierande blir dessa frågor ändå komplicerade att definiera och mäta genom uppföljningssystemet. Det konstateras att ytterligare utvecklingsarbete av måttet krävs.

11.3.4 Gruppstorlekar och studieomfattning inom svenskundervisning för invandrare

Inom svenskundervisning för invandrare är det viktigt att gruppstorleken inte är för stor. Det bedöms ändå som svårt att införa gruppstorleken som en variabel i uppföljningssystemet på grund av att gruppkonstellationerna enligt uppgifter från kommuner varierar inom skolformen och undervisningen individanpassas.

Antal "elevtimmar" inom svenskundervisning för invandrare mäts för närvarande inom uppföljningssystemet. Därutöver är det viktigt att på nationell nivå få en bild av antalet timmar lärarledd undervisning som de studerande i praktiken erhåller inklusive uppgifter om frånvaro och avancemang i studierna. Införandet av uppgifter om studerandes frånvaro från lektionerna i uppföljningssystemet bedöms dock leda till en stor ökning av huvudmännens uppgiftsörda. Avancemang i studierna är även komplicerat att mäta i ett flexibelt system. Frågeställningarna kräver därför ytterligare utredning och operationalisering.

11.3.5 Studerandeperspektiv på kvalitet

Hur upplever de vuxenstudierande sin utbildning? Var förekommer det kvalitetsbrister och vad uppfattas som kvalitetsbrister?

Skolverkets utbildningsinspektion inhämtar information om de studerandes syn på kvaliteten i utbildningen. Inom ramen för uppföljningssystemet blir de studerandes upplevelse av sin utbildning samt eventuell kvalitetsbrister svåra att definiera och mäta på ett enhetligt sätt. En individbaserad uppföljning kan eventuellt i framtiden belysa dessa frågor.

11.3.6 De vuxenstudierandes bakgrund

Det vore av intresse att få en bild av t.ex. övergången från gymnasieskolan till kommunal vuxenutbildning inom 1-3 år efter avslutade gymnasiestudier samt i vilken mån personer som varit arbetssökande, föräldralediga samt i arbete söker sig till kommunal vuxenutbildning. Frågeställningen torde vara möjlig att belysa genom en registerstudie, men fortsatt utvecklingsarbete krävs för att definiera de relevanta frågeställningarna och variablerna samt utreda kostnaderna för en sådan studie.

11.3.7 Vilka skolformer studerar man på parallellt och vart tar man vägen efteråt?

Den här frågeställningen kan undersökas genom en samkörning av SCB:s register. Ytterligare operationalisering av vad som bör mätas krävs dock.

11.3.8 Sökandetryck från behöriga sökande och hur verksamheten svarar mot efterfrågan

Huvudfråga: fullgör kommunerna sina skyldigheter att erbjuda utbildning som motsvarar efterfrågan från studerande/arbetsliv?

- vilka kurser erbjuds
- vilka kurser söker de studerande till
- vilka kurser beviljas sökande rätt att studera i hemkommun eller annan kommun

Ovanstående variabler statistikförs för närvarande inte allmänt i kommunerna och skulle inom ramen för uppföljningssystemet leda till en stor ökning av uppgiftsbördan.

11.3.9 Orsaker till att personer inte studerar

En utredning av orsaker till att personer inte studerar i uppföljningssystemet skulle förutsätta att alla sökande registreras i kommunerna, vilket för närvarande inte torde vara fallet. I uppföljningssystemets regi kunde orsaker till att personer inte studerar följas upp på ett schematiskt sätt, t.ex. via 1) avbrutit, datum 2) fick inte studieplats p.g.a. platsbrist samt 3) dök inte upp när utbildningen inleddes.

Eventuellt kan frågan också undersökas genom studieplanen, vilket förutsätter ett register på studerandenivå.

Båda ovan beskrivna lösningar blir kostsamma med tanke på kommunernas uppgiftsbörda och har av denna orsak lämnats utanför ramen för uppdraget.

11.3.10 Finansieringen av vuxenstuderandes studier

En utredning av finansieringen av vuxenstuderandes studier kan tjäna till att belysa förutsättningarna för vuxenstuderandes studier. Utredningen anses dock ligga utanför ramarna för uppföljningssystemet på huvudmannanivå.

11.3.11 Andel som studerar för att förbättra sina gymnasiebetyg samt gymnasiekompetens bland studerande i kommunal vuxenutbildning

Att personer studerar i t.ex. kommunal vuxenutbildning i syfte att förbättra sina gymnasiebetyg och uppnå en eftersträvd studieplats i högskolan är ur individens perspektiv en rationell och logisk strävan då man av olika orsaker inte uppnått den önskade kompetensen under gymnasietiden. Ur utbildningssystemets synvinkel innebär det dock delvis en dubbling av gymnasiestudierna som leder till ökade statliga och kommunala kostnader.

Personer som förbättrar sin gymnasiekompetens i kommunal vuxenutbildning är svåra att precisera via uppföljningssystemet, eftersom det ofta kan vara fråga om studerande som inte officiellt avslutat sina gymnasiestudier. Det här gör det svårt

att identifiera den grupp studerande som deltar i kommunal vuxenutbildning för att förbättra gymnasiebetygen.

Däremot kan antalet studerande med slutbetyg – dvs. officiellt avslutade gymnasie-studier anges och publiceras i form av en tabell i uppföljningssystemet. Man måste skilja mellan att förbättra ett betyg i en kurs där man redan har godkänt betyg, dvs. konkurrenskomplettera och att behörighetskomplettera, dvs. läsa en nya gymnasial kurs som man behöver. Det senare kan anses vara berättigat även för dem som har slutbetyg från gymnasieskolan.

11.3.12 Individens rättigheter när det gäller svenskundervisning för invandrare och grundläggande vuxenutbildning, vad innebär detta i praktiken?

Frageställningarna ovan kräver ytterligare operationalisering och kan eventuellt belysas genom framtida individbaserad uppföljning.

11.3.13 Avbrottsorsaker

Inom uppföljningen av den kommunala vuxenutbildningen och den av CFL bedrivna utbildningen registreras kursdeltagarna enligt: slutfört, avbrutit eller fortsätter kursen vid läsårets slut. En svaghet i det nuvarande systemet är att antalet kursdeltagare som förmodas fortsätta studierna kan bli överskattat då alla kursavbrott inte registreras direkt. Avbrottsorsaker följs för närvarande inte upp inom kommunal vuxenutbildning och utbildning bedrivna av CFL.

Avbrottsorsakerna är mycket varierande och utgår från den enskilda studerandes livssituation. Det vore intressant att utreda vilka de vanligaste avbrottsorsakerna är och om man från utbildningssystemets sida kunde göra något för att minska antalet avbrott. Då människor i praktiken avbryter sin utbildning av vitt skilda orsaker och det kan vara svårt för huvudmannen att få tag på dem som avbrutit studierna för att registrera avbrottsorsak, kan det vara svårt att uppnå god kvalitet i statistiken. Inom svenskundervisning för invandrare registreras avbrott för närvarande enligt: avbrottsorsak: 1) annan utbildning, 2) studieuppehåll, 3) flyttat, 4) fått arbete, 5) sjukdom, 6) barnomsorg, 7) okänd anledning. Kvaliteten på uppföljningsinformationen av avbrott inom svenskundervisning för invandrare är dock undermålig då avbrott av ”okänd anledning” utgör ca. 60 %.

Flera kommuners representanter anger att ekonomiska orsaker utgör de vanligaste vid studieavbrott. Enligt dem är det också relevant att särskilja avbrott som görs inom 3 veckor efter utbildningens inledande och efter 3 veckor i statistiken, då flertalet avbrott görs i början av studierna.

Ur utbildningssystemets synvinkel är det ytterst relevant att följa upp avbrotten. Man kan ändå fråga sig om en individbaserad uppföljning kunde ge ett mer intressant och uttömmande svar när det gäller att utreda avbrottsorsaker. En viktig fråga i sammanhanget är vilken funktion erbjudandet, dvs. utbildningen hade för individen? I vissa fall efterfrågar individen en specifik kunskap och avbryter studierna när

behovet uppfyllts, vilket inte rimligen kan ses som ett misslyckande ur utbildnings-systemets synvinkel.

Föreliggande utredning föreslår att avbrotten inom alla studieformer följs upp i form av individbaserad uppföljning. Både djupintervjuer eller en enkätstudie i form av ”studerandespegel” eller attitydmätning bedöms ge intressantare information än en uppföljning inom ramen för huvudmännens uppgiftslämnande. I ljuset av detta kan också den nuvarande uppföljningen inom svenskundervisning för invandrare ifrågasättas på grund av kvalitetsbrister i statistiken. Utredningen är dock inte beredd att föreslå att denna statistik tas ur systemet i det här skedet, då någon motsvarande individbaserad uppföljning ännu inte införts.

11.3.14 Studieplan, vilken delaktighet och inflytande har eleven över sin studiesituation?

På grund av att delaktighet och inflytande definieras på olika sätt av olika individer är frågeställningen svår att införliva i ett administrativt uppföljningssystem. Frågor gällande delaktighet och inflytande torde lämpa sig bättre i ett system för individbaserad uppföljning.

11.3.15 Målet med utbildningen för de studerande? Motivationsfaktorer

Frågan hänför sig till utbildningens funktion för den enskilde, vilken berördes under diskussionen om avbrottsorsaker ovan. Frågeställningen är intressant och relevant ur ett utvecklingsperspektiv då vuxenutbildningen skall inriktas så att den motsvarar individuella behov.

Då motivationsfaktorer varierar mellan olika individer är de svåra att fånga i ett administrativt system. En kartläggning av motivationsfaktorer lämpar sig därför bättre i ett system för individbaserad uppföljning.

11.3.16 Nyttan med vuxenutbildningen

Önskemål om att mäta nyttan av vuxenutbildningen har framförts från flera håll. Det nationella uppföljningssystemet lämpar sig inte för denna typ av frågeställningar. Särskilda utredningar får istället söka svaret. Såväl nyttan för individen som hos samhället kan då bli föremål för undersökningar.

12. Konsekvenser av de föreslagna förändringarna för Skolverkets publikationer

12.1 Jämförbarhet mellan olika verksamheter inom vuxenutbildningen

Statistiken för de olika skolformerna inom vuxenutbildningen inom Skolverkets ansvarsområde borde i möjligaste mån vara jämförbar. Det föreslås att några sammantagna mått för Skolverkets vuxenutbildning presenteras i statistiken, t.ex. mått på antalet studerande, andel utbildning på entreprenad för att kunna utreda kostna-

Dnr 70-2005:1193

der totalt och kostnader för undervisning i egen regi etc. Skolformernas särart motiverar att alla mått inte kan/skall vara lika, men strävan efter jämförbarhet mellan måtten bör genomsyra statistiken.

I föreliggande utredning görs ett flertal förslag om förändringar av uppföljningssystemet för vuxenutbildningen. I regeringsuppdraget står: ”En utgångspunkt för förslagen är att uppgiftsbördan för huvudmännen inte skall öka.” Införandet av de förändringar som föreslogs ovan kräver fortsatt övervägande utgående från bl.a. uppgiftsbördan, kvalitetsaspekter, tidtabeller samt kostnader. Samråd med Sveriges kommuner och landsting samt hantering av förändringarna i Rådet för den officiella statistiken utgör också förutsättningar för reformeringen. Många av de föreslagna förändringarna av uppgiftsbördan är små till sin omfattning, men avvägningen mellan eventuellt utgående uppföljningsinformation samt inkommande ny information är svår att göra utgående från ett huvudmannaperspektiv, varför samråd och fortsatt samarbete vid prioriteringarna mellan utbildnings- och kulturdepartementet, Sveriges kommuner och landsting samt Skolverket krävs.

Förslagen kommer i behörig ordning att behandlas och i det fall att förslagen leder till förändringar i uppföljningssystemet måste detta beaktas i Skolverkets publikationer där eventuella nya variabler bör presenteras på ett åskådligt och relevant sätt. Utredningen vill i detta skede inte föregå beslutsfattandet i dessa frågor genom utarbetande av tabellförslag, utan konstaterar endast att tabeller och diagram där eventuella ändringar i uppföljningssystemet beaktas bör utarbetas.

Kommunernas företrädare har framfört förslag till några mått, vilka kunde införas som kommunala jämförelsetal. Ett mått där antalet helårsplatser inom vuxenutbildningen relateras till antalet studerande belyser den kommunala arbetsbördan, vilken kan variera enligt kommun. Därutöver är ett mått på antalet nya studerande inom vuxenutbildningen per halvår intressant när det gäller att belysa både kommunal arbetsbörda och flexibilitet i systemet.

Det torde också vara intressant när det gäller att belysa de studerandes studieomfattning att presentera mått på antalet studerande som läser:

- 1) 0-200 verksamhetspoäng
- 2) 200-400 verksamhetspoäng
- 3) 400-600 verksamhetspoäng
- 4) 600-800 verksamhetspoäng samt
- 5) över 800 verksamhetspoäng

under ett givet kalenderår uppdelat t.ex.. enligt ålder.

Måttet kompletterar den nuvarande uppföljningen av antalet kurser per studerande.

Det konstateras behov av ytterligare utredningsarbete när det gäller utformandet av Skolverkets publikationer i samband med att innehållet och omfattningen av reformeringen slås fast.

BILAGA 1. Nya kostnader vid omläggning av särvox till kalenderår med två insamlingar per år.

STATISTISKA CENTRALBYRÅN

AM/S

Ansvarig

ANDERSSON TORE

Produkt: 363035-7 SÄRVUX
Plan

Namn	Timmar	Timpris	Kostnad (tkr)
Pgr 1	460	430	198
Pgr 2	220	480	106
Pgr 3	0	0	0
Totalt AM/S	680		303
AM/IT (programmering)	60	620	37
Totalt	740		341

Kostnader (tkr)

Löner AM/S	303
Löner övr AM	37
Löner övr SCB	
IP-tryck	5
Övrigt	5
Totalt	351

Dubbla insamlingar personalgrupp 1

Ökat antal variabler = mer registrerings- och rättningstid personalgrupp 1 och 2

Handläggartid x 1,5 personalgrupp 2

Något utökad programmering löpande personalgrupp 3.

Första året en beräknad kostnad på ca 350 000 men som sedan troligen minskar till ca 300 000 per år när skolorna kommit in i det nya uppgiftslämnandet.

Engångskostad programmering två insamlingar och sammanslagning till läsår i egen kalkyl.

BILAGA 2. Engångskostnad programmering för omläggning till kalenderår med två insamlingar från tidigare mätvecka för sÄrvux

Tidsuppskattning

En höst- och en vårinsamling

1. Ytterligare en VB-applikation behövs (en kopia av befintlig) om det är så att man har behov att arbeta med både höst och vår samtidigt. **10 tim.**
2. Tre databaser behövs, vår, höst samt läsår. **26 tim.**
3. Script för ihopslagning till läsår. **26 tim.**
4. Uttag av läsårsvariabler. **35 tim.**

Nya variabler

1. Utöka databasen med de nya variablerna. **10 tim.**
2. Komplettera VB-applikationen med ytterligare inmatningsfält. **32 tim.**
3. Ändra i befintliga procedurer och script. **20 tim.**
4. Kontroller på de nya variablerna. **10 tim.**
5. Nya uttagsvariabler. **35 tim.**

204 tim, som dock är en mycket grov gissning av tidsuppskattningen.

Detta är troligen lågt räknat och skulle innebära en kostnad på ca 127 tkr för ny programmering.

BILAGA 3. Konsekvenser av rapportens förslag för de statliga kostnaderna, sammanfattning

Huvudmännens kostnader ingår inte i beräkningarna.

- Individinriktad uppföljning, ca 1,5 miljoner kr/gång (förslag: görs vart tredje år).
- Övergång till kalenderår, minst 150 000 kr – engångskostnad.
- Registerstudie aktivitet efter studier, minst 50 000 kr/gång (förslag: görs vart tredje år).
- Registerstudie invandrare i SFI, minst 15 000 kr/gång.
- Särvux ändrad uppföljning, tilläggskostnad 200 000 kr/år, engångskostnad 130 000 kr.
- Eventuella nya variabler i relation till utgående variabler ? kr. Det konstateras att kostnaderna är beroende av underhandlingar med SCB samt med Sveriges kommuner och landsting.

**BILAGA 4. Konsekvenser av rapportens förslag för huvudmännens
uppgiftsbörda, sammanfattning**

NYA VARIABLER

- Komvux PU, studievägskod
- Komvux, intyg
- Svenskundervisning för invandrare, prövningar
- Entreprenader, sårvux
- Sårvux, betyg och intyg

UTGÅENDE VARIABLER

- Lokalyta, kostnader
- Undervisningstimmar komvux, CFL