

Till statsrådet Ingegerd Wärnersson

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

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

Kommunalrådet Anders Arneson förordnades som ordförande i kommittén.

Ledamöter under utarbetandet av slutbetänkandet har varit f.d. riksdagsledamoten Elving Andersson (c), riksdagsledamoten Yvonne Andersson (kd), rektor Björn Grip (v), riksdagsledamoten Lars Hjertén (m) (fr.o.m. 1999-08-14), riksdagsledamoten Agneta Lundberg (s), folkhögskoleläraren Anita Nahlbom (mp), riksdagsledamoten Ulf Nilsson (fp), f.d. riksdagsledamoten Berit Oscarsson (s), borgarrådet Lars Rådth (s) (fr.o.m. 1996-01-29) och f.d. riksdagsledamoten Christina Zedell (s) (fr.o.m. 1995-12-22).

Tidigare ledamöter har varit riksdagsledamoten Beatrice Ask, (t.o.m. 1999-08-12), riksdagsledamoten Bo Bernhardsson (t.o.m. 1995-12-22) och borgarrådet Bertil Karlberg (t.o.m. 1995-12-18).

Sakkunniga under utarbetandet av slutbetänkandet har varit om-sorgsöverläkaren Sven Olov Edvinsson, ombudsmannen Lars-Åke Henriksson, ombudsmannen Thomas Janson (fr.o.m. 1998-10-27), utredaren Leif Lindberg (fr.o.m. 1999-04-05), förbundsordföranden Inga-Britt Lindström, departementssekreteraren Johannes Sjögren (fr.o.m. 1998-04-22), departementssekreteraren Kerstin Svensson (fr.o.m. 2000-02-11), förbundssekreteraren Mats Söderberg, sacionomen Christer Wikfeldt (fr.o.m. 1997-05-20) och departementssekreteraren Fredrik Wiklund (fr.o.m. 2000-03-16).

Tidigare sakkunniga har varit departementssekreteraren Maria Bergendahl-Gerholm (fr.o.m. 1999-04-12 t.o.m. 2000-03-15), departementssekreteraren Maud Carlsson (t.o.m. 1998-04-21), ombudsmannen Eva-Maria Danvind (t.o.m. 1997-07-03), departementssekreteraren Charlotta Gustafsson (t.o.m. 1996-09-16), ombudsmannen Nils-Åke

Holmgren (fr.o.m. 1997-07-03 t.o.m. 1998-10-26), departementssekreteraren Suzanne Håkansson (fr.o.m. 1997-09-29 t.o.m. 1999-04-26), departementsrådet Christer Marking (t.o.m. 1997-09-29), departementsrådet Johnny Nilsson (fr.o.m. 1996-08-27 t.o.m. 2000-02-10), projektledaren Margareta Nygren (t.o.m. 1997-05-20), utredaren Marta Olsson (t.o.m. 1998-08-24), landshövdingen Björn Rosengren (fr.o.m. 1995-12-22 t.o.m. 1998-06-29), utredaren Auli Strandh (fr.o.m. 1998-08-25 t.o.m. 1999-04-04), departementssekreteraren Lars Svensson (fr.o.m. 1996-09-16 t.o.m. 1997-09-10), departementsrådet Sven-Erik Wallin (t.o.m. 1996-08-27) och departementssekreteraren Helen Ångmo (fr.o.m. 1997-09-10 t.o.m. 1999-04-11).

Kommitténs sekretariat har under utarbetandet av slutbetänkandet bestått av huvudsekreterare Åsa Sohlman, sekreterare Thorbjörn Levin, sekreterare Johan Hedlund (fr.o.m. 1998-04-20), biträdande sekreterare Mårten Sundmark (fr.o.m. 1998-10-19) och biträdande sekreterare Bodil Lampén (fr.o.m. 2000-01-01). Kommittéassistent har varit Karin Karlsson.

Enligt direktiven och regeringsbeslut (U1999/3858/V) ska kommittén vara verksam till 1 april år 2000 och årligen 1998 och 1999 rapportera till regeringen. Kommittén har i uppdrag att som en grund för sina slutsatser och förslag om framtida vuxenutbildning följa det femåriga Kunskapslyftsprojektet och den verksamhet som kommer till stånd som en följd av den satsningen. Kommitténs åliggande enligt det andra steget i de ursprungliga direktiven, att lägga fram förslag till ansvarsfördelning mellan den offentligt finansierade utbildningen, arbetslivet och individen och till lämplig arbetsfördelning mellan olika anordnare av samhällsstödd vuxenutbildning, har skjutits fram tills erfarenheterna av Kunskapslyftet gett underlag för nya ställningstaganden.

Enligt tilläggsdirektiv och regeringsbeslut (U98/4150/V) ska Kunskapslyftskommittén rapportera om funktionshinderades deltagande i vuxenutbildning år 1999 och 2000.

I kommitténs uppdrag har också ingått att beakta regeringens direktiv (dir. 1994:23) till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden. I det framhålls bl.a. att varje ”kommitté skall visa hur förslag som innebär utgiftsökningar eller inkomstminskningar skall finansieras. Detta skall ske genom att konkreta förslag om effektiviseringar eller omprövningar lämnas. Dessa skall medföra besparingar eller omprioriteringar i första hand inom samma politikområde. Utgiftsökningar eller inkomstminskningar skall således kunna genomföras med totalt sett oförändrade eller minskade resurser.”

Kunskapslyftskommittén har tolkat detta uppdrag i ljuset av tilläggsdirektiven (dir. 1996:71) till kommittén att komma med förslag som ska kunna ”ligga till grund för överväganden om de förändringar som behövs för att den femåriga satsningen skall kunna leda till en reformerad vuxenutbildning”.

Regering och riksdag har vid ett flertal tillfällen uttryckt att beslutet om satsningen på Kunskapslyftsprojektet var ett beslut om en varaktig satsning (prop. 1995/96:222, bet. 1995/96, rskr.307; skr. 1998/99:121). Med detta betraktelsesätt kan de förslag som kommittén för fram genomföras med i stort sett oförändrade resurser. Om man däremot jämför med situationen före Kunskapslyftsprojektet blir läget det motsatta. Då finns ingen finansiering av förslagen och de kan inte genomföras med oförändrade resurser. Kunskapslyftskommittén anser att det senare betraktelsesättet är felaktigt. Det skulle dessutom ha gjort tilläggsuppdraget till kommittén att föreslå en ny vuxenutbildningsreform helt meningslöst.

Viktiga underlag för kommitténs arbete har varit föredragningar inför kommittén, seminarier som kommittén organiserat samt kommun- och folkhögskolebesök. Myndigheter, organisationer, kommuner och andra anordnare av vuxenutbildning har beredvilligt försett kommittén med arbetsmaterial. Ett särskilt tack vill kommittén rikta till de kommuner och folkhögskolor som tagit emot kommittén, dess sekretariat och utvärderare och under intensiva dagar låtit alla dessa besökare diskutera och studera Kunskapslyftet i praktiken.

Kommittén får härmed överlämna slutbetänkandet SOU 2000:28 *Kunskapsbygget 2000 – det livslånga lärandet*.

Stockholm i april 2000

Anders Arneson

Elving Andersson

Björn Grip

Agneta Lundberg

Ulf Nilsson

Lars Rådih

Yvonne Andersson

Lars Hjertén

Anita Nahlbom

Berit Oscarsson

Christina Zedell

*Åsa Sohlman
Thorbjörn Levin
Johan Hedlund
Mårten Sundmark*

Bodil Lampén

Innehåll

1 Sammanfattning av Kunskapslyftskommitténs slutbetänkande ...17

1.1	Kunskapslyftet, Kunskapslyftskommittén och Kunskapsbygget.....	17
1.2	Översikt av Kunskapslyftskommitténs förslag – åtta teman.....	19
1.3	Individen – rättigheter och möjligheter.....	20
1.4	Studierande i behov av särskilt stöd – studerande med funktionshinder.....	23
1.5	Tillgång till utbildning – kommunal utbildning för vuxna och folkhögskola – Kunskapsbygget.....	29
1.6	Studiestöd och andra former av finansiering av uppehålle under studier.....	32
1.7	Infrastruktur en lokal tillgång.....	37
1.8	Angränsande områden – mål och styrning.....	40
1.8.1	Angränsande områden.....	40
1.8.2	Målstyrning – mål för utbildningen för vuxna.....	44
1.8.3	Styrmedel – statliga organ och myndigheter.....	47
1.9	Forskning, utveckling och kompetensutveckling för vuxenutbildare.....	49
1.10	Omvärld – utbildningspolitiska utmaningar – utbildningsbehov.....	52
1.10.1	Utbildningspolitiska utmaningar.....	54
1.10.2	Utbildningsbehov – kompetenskrav.....	56
1.11	Vad kostar Kunskapslyftskommitténs förslag?.....	57

2 Kunskapslyftskommitténs slutbetänkande – inriktning och uppläggning.....59

2.1	Kunskapslyftskommitténs slutbetänkande.....	59
2.2	Betänkandets uppläggning.....	62

I	Utvecklingstendenser – utmaningarna och visionerna – ett helhetsperspektiv	65
3	Scenarier, globala framtidsbilder och svenska prognoser.....	67
3.1	Globalisering och kunskapssamhälle	67
3.2	Internationella prognoser och utbildningspolitik	78
3.3	Svenska prognoser och utbildningspolitik.....	83
3.4	Sammanfattning – framtida utmaningar för den svenska vuxenutbildningspolitiken.....	86
4	Utvecklingstendenser – internationella jämförelser och forskningsresultat.....	89
4.1	Utvecklingstendenser och internationella jämförelser.....	90
4.2	Strukturutveckling och kompetensbehov i Sverige	101
4.3	Forskningsresultat.....	113
4.3.1	Resultat på samhällsnivå	113
4.3.2	Resultat på individnivå.....	114
4.3.3	Infrastruktur och pedagogisk-organisatoriska frågor	121
4.3.4	Forskarnas slutsatser	124
4.4	Sammanfattning och förslag till vuxenutbildningspolitiska ställningstaganden.....	129
4.4.1	Sammanfattning.....	129
4.4.2	Svenska utbildningspolitiska utmaningar – Kunskapslyftskommitténs slutsatser.....	144
5	Visionen – det goda kunskapssamhället – och verkligheten	153
5.1	Kommitténs vision av en förändrad ungdomsutbildning och ett livslångt lärande	154
5.2	Ett lärande arbetsliv	157
5.3	Verklighet och vision.....	161
5.4	Mål för samhällsstödd utbildning för vuxna.....	166
5.4.1	Bakgrund.....	167
5.4.2	Förslag	169
5.5	Ansvarsfördelning och statliga styrmedel.....	173
5.5.1	Ansvarsfördelning – stat, individ och arbetsliv.....	174
5.5.2	Statens styrmöjligheter.....	179
5.6	Sammanfattning och förslag.....	188

II	Hur tar vi oss till målet? Utgångspunkter.....	199
6	Den kvantitativa utvecklingen av utbildning av vuxna i Sverige	200
6.1	Kvantitativ utveckling av utbildning av vuxna under slutet av 1990-talet.....	200
6.1.1	Kommunal utbildning av vuxna	200
6.1.2	Folkhögskolan.....	211
6.1.3	Övrig utbildning av vuxna	214
6.1.4	Sammanfattning av kvantitativ översikt	219
6.2	Arbetsmarknadsutbildning för arbetshandikappade	222
6.2.1	Vad händer efter arbetsmarknadsutbildningen?	227
6.3	Prognoser för framtidens vuxenutbildningsvolym.....	229
6.3.1	Utvecklingen av utbildningsnivån utan vuxenutbildning... ..	232
6.3.2	Befolkningens utbildningsnivå med hänsyn tagen till vuxenutbildning.....	233
6.3.3	Efterfrågan på vuxenutbildning enligt enkätsvar	237
6.3.4	Diskussion.....	239
6.4	Sammanfattning och slutsats av prognoserna	240
7	Vuxenutbildningens kvalitativa utveckling och utvärderingar av Kunskapslyftet.....	242
7.1	Kvalitativ utveckling, pedagogiskt-organisatoriskt inriktade utvärderingar	243
7.2	Privat- och samhällsekonomiska utvärderingar.....	262
7.3	Övriga utvärderingar.....	267
7.3.1	Vuxenutbildningsverksamhet i ett jämförande kommunperspektiv	267
7.3.2	De internationella utvärderarna	271
7.4	Sammanfattning.....	272
8	Ekonomisk summering.....	277
8.1	Kostnadsöversikt.....	277
8.2	Kommunal vuxenutbildning – kostnader och statsbidrag till Kunskapslyftet.....	284
8.3	Sammanfattning.....	289

III	Hur tar vi oss till målet? Styrmedel.....	291
9	Det livslånga lärandet – ansvarsfördelning, finansieringsmodeller och kostnader.....	292
9.1	Ansvarsfördelning – utgångspunkter	292
9.2	Ett Kunskapsbygge i kommunal utbildning för vuxna	293
9.2.1	Garanti för vuxna till ett Kunskapsbygge	297
9.2.2	Kunskapslyft till gymnasienivå – en definition	299
9.2.3	Alternativa finansieringsmodeller	300
9.2.4	Rättighet i kombination med statliga medel till det generella statsbidrags- och utjämningsystemet.....	304
9.2.5	Garanterad mångfald avseende utbud och pedagogik i kombination med statliga medel till det generella statsbidrags- och utjämningsystemet.....	311
9.2.6	Kunskapsbygge i folkhögskolan.....	314
9.3	Genomförande av reformen	315
9.4	Bedömningar, volym och kostnader.....	316
9.4.1	Bedömningar.....	316
9.4.2	Kostnader för reformen i kommunerna och i folkhögskolan.....	319
9.4.3	Övriga kostnader	323
9.5	Angränsande frågor	325
9.5.1	Ungdomsutbildning.....	326
9.5.2	Arbetsmarknadsutbildning	331
9.5.3	Eftergymnasial utbildning annan än högskoleutbildning... ..	333
9.5.4	Högskola	333
9.5.5	Arbetsliv	338
9.5.6	Kulturliv, informativa verksamheter och infrastruktur	339
9.6	Sammanfattning av förslag och kostnader	339
9.6.1	Sammanfattning av förslagen	343
9.6.2	Sammanfattning av kostnader.....	348
10	Finansiering av uppehälle under studier – statligt finansierat studiestöd.....	349
10.1	Beskrivning av gällande och föreslagna studiestödssystem.....	349
10.1.1	Dagens studiestödssystem.....	349
10.1.2	1999 års studiestödsproposition i korthet.....	350
10.2	Undersökningar och beskrivande statistik med fokus på studiestödet	357
10.2.1	Vuxenutbildning på högskolenivå	357

10.2.2	Studiestödets effekter för deltagare inom kommunal vuxenutbildning.....	360
10.2.3	Med fokus på det särskilda utbildningsbidraget, UBS.....	363
10.2.4	En CSN-undersökning av studiestödets användare.....	364
10.2.5	Beskrivande statistik avseende deltagare med statligt studiestöd i gymnasial kommunal vuxenutbildning.....	368
10.2.6	Deltagare i Kunskapslyftet med anställning – en AMS-undersökning.....	373
10.3	Reflektioner	375
10.3.1	Diskussion med fokus på studiestödssystemen.....	376
10.3.2	Sammanfattande diskussion utifrån redovisade statistik- och forskningsresultat	381
10.4	Förslag och kostnader.....	384
10.4.1	Förslag på förändringar av studiestödssystemet.....	384
10.4.2	Kostnadsberäkningar för studiestöd efter 2002	389
11	Alternativa sätt att finansiera livsuppehälle under studier..	396
11.1	Övergripande diskussion om social- och arbetslöshetsförsäkringen.....	396
11.2	Arbetsmarknadsrelaterade ersättningar	398
11.2.1	Arbetslöshetsersättning.....	398
11.2.2	Utbildningsbidrag.....	401
11.2.3	EU:s Mål 3, individuell kompetensutveckling i arbetslivet och kompetenskonton.....	404
11.3	Försörjningsstöd.....	410
11.3.1	Socialbidrag.....	410
11.3.2	Introduktionsersättning	414
11.3.3	Utvecklingsgaranti för ungdomar i åldern 20–24 år	419
11.4	Socialförsäkringar vid sjukdom och funktionshinder.....	421
11.4.1	Sjukpenning.....	422
11.4.2	Rehabiliteringsersättning.....	425
11.4.3	Förtidspension och sjukbidrag.....	428
11.4.4	Arbetskadeförsäkring.....	431
11.5	Ålderspension.....	434
11.6	Reflektioner och förslag.....	436
11.6.1	Reformering av arbetslöshetsförsäkringen.....	438
11.6.2	Utbildningsbidrag.....	432
11.6.3	Flexibla studier med EU:s Mål 3 och individuell kompetensutveckling i arbetslivet.....	443
11.6.4	Studier med socialbidrag.....	443
11.6.5	Utökade möjligheter att studera med introduktionsersättning	444

11.6.6	Reformerad förtidspension	445
11.6.7	Rehabiliteringsersättning.....	451
11.7	Sammanfattning av förslag.....	453
12	Särskilda målgruppsfrågor: invandrare och jämställdhet	456
12.1	Invandrare, flyktingar och sfi.....	456
12.1.1	Bakgrund.....	456
12.1.2	Begrepp.....	457
12.1.3	Ansvarsfördelning	458
12.1.4	Omfattning.....	460
12.1.5	Finansiering av utbildning.....	461
12.1.6	Utbildningens genomförande	462
12.1.7	Resultat	463
12.1.8	Satsningar på ökat deltagande	465
12.2	Kvinnor och män i vuxenutbildningen.....	466
12.2.1	Kvantitativ redovisning.....	466
12.2.2	Regeringens prioriteringar och exempel på några insatser.....	472
12.3	Sammanfattande diskussion.....	473
13	Studerande med funktionshinder.....	474
13.1	Tilläggsuppdraget.....	474
13.1.1	Frågor rörande studerande med funktionshinder i detta betänkande.....	475
13.1.2	Mål för den svenska handikappolitiken.....	477
13.1.3	Internationella överenskommelser.....	477
13.1.4	Utgångspunkter för kommitténs arbete.....	479
13.1.5	Genomförande av handikappuppdraget.....	480
13.1.6	Definitioner och avgränsningar	481
13.2	Gemensamma iakttagelser inom vuxenutbildningen.....	484
13.2.1	Vad säger statistiken om vuxenutbildning och funktionshinder?.....	485
13.2.2	Kunskaper inom vuxenutbildningen vad avser funktionshinder, rättigheter, undervisningsmetoder och stödåtgärder	499
13.2.3	Iakttagelser rörande särskilt stöd och särskilda anpassningar	503
13.2.4	Utbildningstolk.....	509
13.2.5	Specialpedagogisk stödorganisation.....	521
13.3	Iakttagelser från olika vuxenutbildningsformer	525
13.3.1	Studieförbund.....	525

13.3.2	Invandrare med funktionshinder i kommunal utbildning för vuxna	535
13.3.3	Boende- och omsorgskostnader inom folkhögskolan.....	537
13.3.4	Högskolan.....	540
13.4	Reflexioner och förslag.....	542
13.4.1	Utgångspunkter för kommitténs förslag.....	542
13.4.2	Reflexioner och förslag rörande särskilt stöd och särskilda anpassningar	550
13.4.3	Ökad kunskap om funktionshinder.....	555
13.4.4	Specialpedagogisk stödorganisation.....	557
13.4.5	Utbildningstolk.....	565
13.4.6	Utgångspunkter för ett nytt system för finansiering av utbildningstolkning.....	568
13.4.7	Studieförbunden	587
13.4.8	Kvalificerad yrkesutbildning.....	592
13.4.9	Invandrare med funktionshinder inom den kommunala utbildningen för vuxna	592
13.4.10	Boende- och omsorgskostnader inom folkhögskolan.....	596
13.4.11	Ekonomiska konsekvenser av Kunskapslyftskommitténs förslag i kapitel 13	602
13.5	Sammanfattning av uppdraget att utreda situationen för studerande med funktionshinder.....	605
14	Vuxenpedagogik och flexibelt lärande	619
14.1	Vuxnas lärande	619
14.1.1	Kunskap, bildning och vuxenlärande	619
14.1.2	Perspektiv på vuxenpedagogik	620
14.1.3	Vuxenpedagogikens funktioner	621
14.1.4	Arbetsplatsförlagd utbildning och lärande på arbetsplatsen.....	625
14.1.5	Flexibelt lärande – en organisatorisk och vuxenpedagogisk utmaning.....	627
14.1.6	Flexibelt lärande med datorstöd.....	629
14.1.7	Distansutbildning med IT i ett vuxenpedagogiskt perspektiv	631
14.1.8	Vuxenpedagogik och modern teknik.....	634
14.1.9	Distansutbildning med IT – några utvecklingsexempel...	635
14.1.10	Distansutbildning och funktionshinder.	639
14.1.11	Förslag	644
14.2	Forskning.....	649
14.2.1	Förslag	653
14.2.2	Kostnader	653

14.3	Information – kunskapsspridning.....	654
14.3.1	Förslag.....	655
14.3.2	Kostnader.....	655
14.4	Utbildning och kompetensutveckling.....	656
14.4.1	Förslag.....	658
14.4.2	Kostnader.....	659
14.5	Sammanfattning – förslag och kostnader.....	659
14.5.1	Förslagen i sammanfattning.....	659
14.5.2	Kostnaderna i sammanfattning.....	665
15	Organisation.....	667
15.1	Statliga myndigheter och relationen stat-kommun- region.....	667
15.1.1	Statliga myndigheter.....	668
15.1.2	Stat – kommun.....	678
15.1.3	Regionalt och interkommunalt samarbete.....	680
15.1.4	Angränsande områden.....	682
15.2	Styrdokument och särskilda mål för samhällsstödd utbildning för vuxna.....	682
15.2.1	Övergripande mål för samhällsstödd vuxenutbildning....	682
15.2.2	Styrdokument för kommunal utbildning för vuxna och för statens skolor för vuxna.....	683
15.2.3	Styrdokument och särskilda mål för folkbildningen.....	691
15.2.4	Styrdokument och särskilda mål för övrig samhällsstödd vuxenutbildning.....	693
15.3	Övriga organisationsfrågor – sfi, sÄrvux och fristående vuxenutbildningsenheter.....	695
15.3.1	Sfi.....	695
15.3.2	SÄrvux.....	697
15.3.3	Fristående vuxenutbildningsenheter på grundskole- och gymnasienivå.....	698
15.4	Sammanfattning av förslag och kostnader.....	700
15.4.1	Förslagen.....	700
15.4.2	Kostnader.....	704
16	Infrastruktur i Övrigt.....	705
16.1	Uppsökande verksamhet, rekrytering, vägledning och validering.....	705
16.1.1	Uppsökande verksamhet – rekrytering.....	705
16.1.2	Studie- och yrkesvägledning – Individuella studieplaner .	707
16.1.3	Validering.....	710
16.2	Att organisera utbildning.....	711

16.2.1	Ansvar – organisation	711
16.2.2	Samarbete.....	713
16.2.3	Utbudet och dess organiserande	715
16.3	Att genomföra utbildning.....	716
16.3.1	Flexibelt lärande – individuella studiegångar.....	716
16.3.2	Stöd.....	717
16.3.3	Utvärdering i ”klassrummet”	717
16.4	Sammanfattning.....	718
17	Kunskapslyftskommitténs förslag, kostnadskonsekvenser samt reformens genomförande	724
	Reservationer och särskilda yttranden.....	730
	Referenser.....	754
	Bilaga: Kommittédirektiv	778

1 Sammanfattning av Kunskapslyftskommitténs slutbetänkande

1.1 Kunskapslyftet, Kunskapslyftskommittén och Kunskapsbygget

Kunskapslyftskommittén startade sin verksamhet 1995. Kommitténs huvuduppgift har varit att ta fram underlag för en nationell svensk vuxenutbildningspolitik. Vad ska staten göra för att åstadkomma ett fortsatt – som det står i kommitténs direktiv – kunskapslyft för vuxna som en del i en strategi för ett livslångt lärande? Vid sidan om huvuduppdraget, att föreslå en reformering av vuxenutbildningen, har Kunskapslyftskommittén haft två specialuppdrag – att utvärdera Kunskapslyftsprojektet och att utreda situationen för studerande med funktionshinder. Kommittén har tidigare publicerat åtta delbetänkanden.

Kunskapslyftskommitténs publikationer

SOU 1996:27 En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande.

SOU 1996:164 Livslångt lärande i arbetslivet – steg på vägen mot ett kunskaps-
samhälle.

SOU 1996:188 Vuxenutbildare ser på sig själva.

SOU 1997:120 Vuxenpedagogik i Sverige – Forskning, utbildning, utveckling – En
kartläggning.

SOU 1997:158 Vuxenpedagogik i teori och praktik – Kunskapslyftet i fokus.

SOU 1998:51 Vuxenutbildning och livslångt lärande – Situationen inför och under
första året med Kunskapslyftet.

SOU 1999:39 Vuxenutbildning för alla? – Andra året med Kunskapslyftet.

SOU 1999:141 Från Kunskapslyftet till en Strategi för Livslångt Lärande. Ett per-
spektiv på svensk vuxenutbildningspolitik.

Kunskapslyftsprojektet började den 1 juli 1997 och är en femårig statlig satsning. Det vänder sig främst till arbetslösa vuxna som saknar treårig

gymnasial utbildning, men även anställda och andra vuxna kan delta i mån av plats. Över 100 000 heltidsplatser har årligen funnits tillgängliga och ett särskilt utbildningsbidrag, UBS, har varit kopplat till projektet.

Kunskapsbygget är det sammanfattande namn Kunskapslyftskommittén gett sina förslag till vuxenutbildningsreform som presenteras i denna rapport. Det är kommitténs förhoppning att förslagen och underlaget i kommitténs slutbetänkande ska öppna för en bred diskussion om vuxenutbildningen på 2000-talet och att vi därmed kan ta några steg på vägen mot ett effektivt och rättvist kunskapssamhälle i Sverige, ett kunskapssamhälle tillgängligt för alla.

Kunskapslyftskommittén har valt att anlägga ett helhetsperspektiv. Dels i så måtto att kommittén inte bara ser på Sverige utan på Sverige som en del i världen. Dels i så måtto att kommittén inte bara diskuterar vuxenutbildningspolitik utan vuxenutbildningspolitik som en del i utbildningspolitiken och den allmänna ekonomiska politiken – även om kommittén självfallet ägnar speciell uppmärksamhet åt sina kärnfrågor, det vill säga fortsättningen på Kunskapslyftsprojektet och det särskilda utbildningsbidraget, UBS, efter 1 juli 2002.

Med det synsätt som Kunskapslyftskommittén har – att vi befinner oss i början på utvecklingen av det livslånga lärandet – är det naturligt att de förslag som kommittén för fram å ena sidan har karaktären av stegvis reformering. Å andra sidan är siktet inställt på djupgående förändringar av utbildningssystemet och vuxenlärandet i syfte att dels påverka samhällsutvecklingen dels anpassa dem till omvärlden.

Vad menar Kunskapslyftskommittén med vuxenutbildning?

Utbildning för vuxna är all den utbildning en människa genomgår efter den utbildning upp till och med gymnasial nivå som barn/ungdomar genomgår i en följd. Vuxenutbildning kan kompensera tidigare avbruten eller ej fullföljd ungdomsutbildning, komplettera och bygga på tidigare utbildning eller utgöras av utbildning inom ett helt nytt område.

Här ingår utbildningsformerna kommunal vuxenutbildning, inklusive särsvux (vuxenutbildning för utvecklingsstörda) och sfi (svenskundervisning för invandrare), SSV (statens skolor för vuxna), folkbildning, arbetsmarknadsutbildning, kvalificerad yrkesutbildning, kompletterande skolor och högskola.

1.2 Översikt av Kunskapslyftskommitténs förslag – åtta teman

Kunskapslyftskommittén sammanfattar nedan sina förslag i åtta teman, vilket illustreras i figuren på nästa sida. Motsvarande diskussioner finns i själva betänkandet men då upplagt på ett annat sätt.

Kunskapslyftskommitténs reformering av utbildningen för vuxna tar sin utgångspunkt i individen. Individen ska få större rättigheter och möjligheter att studera. *Tema 1* handlar om vuxnas rättigheter till en god grundutbildning upp till och med gymnasienivå – rätt till studier i kommunal utbildning, rätt till hela det gymnasiala utbudet, att få börja inom tre till sex månader, att få stöd och vägledning.

Tema 2 handlar om studerande i behov av särskilt stöd och studerande med funktionshinder. Kommittén föreslår bl.a. att den studerande ges rätt till en fördjupad individuell studieplan och utökad stödundervisning; att vuxenutbildningen får tillgång till specialpedagogiskt stöd och att staten finansierar kostnaderna för utbildningstolk till döva och hörselskadade.

Kommittén bedömer i *Tema 3* att en nödvändig, långsiktig nivå på den framtida vuxenutbildningen upp till och med gymnasienivå efter år 2002 ligger på 137 000 helårsplatser i kommunal utbildning för vuxna och på folkhögskolor. Förslaget förutsätter kraftfulla rekryteringsinsatser och ett förstärkt studiestöd om de aktuella målgrupperna ska kunna nås i den tänkta omfattningen.

Om inte finansieringen är ordnad är det många – inte minst vuxenstudenter – som tvekar att ta steget in i studier. Kommittén lägger i *Tema 4* förslag på hur det nya studiestödssystemet kan förbättras ytterligare.

Till individernas stöd ska det, som närmare beskrivs i *Tema 5*, ute i kommunerna finnas tillgång till en bra infrastruktur för livslångt lärande: uppsökande verksamhet – rekrytering; studie- och yrkesvägledning – individuella och fördjupade studieplaner; validering; samarbete mellan utbildningsanordnare och kommunala förvaltningar, med näringsliv och arbetsförmedling; flexibelt lärande – individuella studiegångar, IT-baserat lärande; utvärdering och kvalitetssäkring på lokal nivå.

I *Tema 6* betonar kommittén vikten av samordning med ungdomsutbildning, arbetsmarknadsutbildning, eftergymnasial yrkesutbildning, högskola, arbetsliv, kulturliv och ekonomisk politik. Målstyrningen och dialogen med kommunerna måste också utvecklas liksom den statliga myndighetsstrukturen så att den avspeglar det livslånga lärandet.

Kommittén hyser stora förhoppningar om att de förslag till satsningar på forskning, utveckling och kompetensutveckling som beskrivs i *Tema 7* ska leda till att individerna successivt får allt större möjligheter till ett flexibelt, livslångt lärande.

Tema 8 diskuterar omvärlden. Globalisering, kunskapssamhälle och informationssamhälle – hur ser de utbildningspolitiska utmaningarna ut? De framtida utbildningsbehoven?

1. Individen - rättigheter och möjligheter

grundläggande utbildning, gymnasial utbildning, mångfald, vägledning, validering

2. Studerande i behov av särskilt stöd- studerande med funktionshinder

individuella studieplaner, utökad stödundervisning, specialpedagogiskt stöd, tolkning

3. Tillgång till utbildning - kommunal vuxenutbildning och folkhögskola - Kunskapsbygget

utbildningsplatser, kommunal utbildning för vuxna, folkbildning, Kunskapsbygget

4. Studiestöd och andra former för finansiering av uppehälle under studier

studiestöd, särskilt utbildningsbidrag, UBS, åldersgränser, tidsättning, internatbidrag, utbildningsbidrag, förtidspension

5. Infrastruktur - en lokal tillgång

information, vägledning, individuella studieplaner, validering, kvalitetssäkring av utbildningsanordnare, kompetensutveckling för vuxenutbildare, flexibelt lärande, samarbete mellan utbildningsanordnare, bibliotek, kommun arbetsförmedling och näringsliv, infrastruktur för IT-baserat lärande

6. Avgränsande områden - mål och styrning

ungdomsutbildning, arbetsmarknadsutbildning, eftergymnasial yrkesutbildning, högskola, arbetsliv, kulturliv, informativa verksamheter, ekonomisk politik, målstyrning, dialog, utvärdering, statliga organ och myndigheter

7. Forskning, utveckling och kompetensutveckling för vuxenutbildare

forskning om livslångt lärande, utveckling av webbaserat lärande, kompetensutveckling för vuxenutbildare

8. Omvärld

globalisering, kunskapssamhälle, informatinssamhälle, utbildningspolitiska utmaningar,

1.3 Individen – rättigheter och möjligheter

Varje kommuninvånare har enligt skollagen rätt att delta i grundläggande vuxenutbildning.

Kunskapslyftskommittén föreslår att individens rättigheter till kommunal vuxenutbildning utökas.

Staten bör garantera individerna tillgång till

– gymnasial kompetensnivå

- en viss minimistandard vad gäller infrastruktur för livslångt lärande i kommunerna.

När gymnasiekompetens mer eller mindre blir ett nödvändigt krav för att kunna vara delaktig i samhällsutvecklingen och för att kunna få arbete måste staten ta ett ansvar för att alla medborgare får tillgång till dylik utbildning. En god basutbildning är även en förutsättning för ett demokratiskt samhälle och i ett samhälle med en god basutbildning blir de sociala konflikterna mindre.

Det är också Kunskapslyftskommitténs bedömning att dylika investeringar är samhällsekonomiskt lönsamma. Kunskapslyftskommittén håller med de forskare som anser att:

- det är viktigt att investeringarna i utbildning på både grundläggande och högre nivå fortsätter.
- en politik som uppmuntrar ett brett deltagande av arbetskraften i utbildning och vidareutbildning kan spela en betydande roll för ekonomisk tillväxt och en bred välförhållandeutveckling.

Utbildning och kompetensutveckling leder till högre löner och högre produktivitet. Tillgång till en välutbildad arbetskraft är en förutsättning för att företag ska etablera sig i Sverige. Produktionen blir successivt mer kapitalintensiv vilket leder till en ökad efterfrågan på kvalificerad arbetskraft. Brist på välutbildad arbetskraft kan ge negativa biverkningar under lång tid.

De vuxnas tillgång till gymnasiala studier bör utformas som en garanti att – tillsammans med tidigare studier på gymnasial nivå – få läsa en utbildningsvolym omfattande 2 000 gymnasiepoäng (motsvarande) med godkända betyg. En sådan garanti ger möjlighet för den som så önskar att fortsätta utbildning på högskolenivå eller med kvalificerad yrkesutbildning/påbyggnadsutbildning. Då tidigare studier i gymnasieskolan omfattat högst ett år ska den vuxne ges möjlighet att läsa in en hel gymnasial utbildning.

Det är den studerandes önskemål och behov som ska vara styrande. Möjligheten till studier på gymnasial nivå bör därför omfatta samtliga nationella kurser – alltså även alla kurser inom de olika yrkesområden som finns på denna nivå. Om kommunen eller samverkansområdet inte kan erbjuda kursen, så har den sökande rätt att välja att gå sin utbildning på annan ort och hemkommunen skyldighet att betala anordnarkommunens kostnader (interkommunal ersättning).

Kommunernas skyldighet att erbjuda utbildning avser utbildning på dag- och/eller kvällstid samt utbildning i ett system av flexibelt lärande

där exempelvis även distansutbildning och ett webbaserat lärande kan ingå.

Om inte särskilda skäl finns, ska den garanterade undervisningen kunna påbörjas inom tre till sex månader.

Kommunerna ska vidare ha skyldighet att erbjuda alla studieintresserade rätt till kontinuerlig vägledning och rätt till validering.

Validering och vägledning

Med validering avser Kunskapslyftskommittén en värdering av reell kunskap och kompetens i form av informell diagnostisering och/eller formellt erkännande.

Med *informell diagnostisering* menar Kunskapslyftskommittén i ett

- utbildningsperspektiv inplacering i en kurs eller ett ämne utifrån individens förkunskaper oavsett hur de inhämtats. Detta förekommer redan idag normalt i kommunal utbildning för vuxna och i folkbildningen men inte i högskolan.
- yrkesperspektiv att man på den enskilda arbetsplatsen låter reell kompetens styra den enskildes inplacering i arbete och arbetsuppgifter. Detta torde vara det normala. Till vissa yrken/arbetsuppgifter finns dock kopplingar till formella behörigheter.

Med *formellt erkännande* avser Kunskapslyftskommittén en bedömning av den enskildes kunskap och kompetens utan krav på viss genomgången utbildning eller särskild behörighet som i ett

- utbildningsperspektiv formaliseras i betyg/omdömen/högskolepoäng. Detta är redan idag normalt förekommande i kommunal utbildning för vuxna men inte inom folkbildning och högskola.
- yrkesperspektiv formaliseras i certifikat eller liknande. Exempel är körkort och branschcertifikat för elbehörighet, VVS-arbeten etc. Detta är endast möjligt för ett fåtal arbetsuppgifter inom vissa branscher.

Validering bör enligt Kunskapslyftskommitténs mening vara en process där även vägledning ingår så att individen kan få råd och förslag till åtgärder, som individen kan vidta för att uppnå sina mål med valideringen.

Kommunerna har redan idag skyldighet att – tillsammans med de studerande som så önskar – upprätta en individuell studieplan. Kunskapslyftskommittén anser att kommunerna även ska ha skyldighet att upprätta fördjupade studieplaner och att ge studerande i kommunal vuxenutbildning studiehandledning och stödundervisning (se vidare avsnitt 1.4).

För att garantera individerna valmöjligheter och förstärka mångfalden i utbildningsutbudet *föreslår Kunskapslyftskommittén* att regeringen beslutar om fortsatta förstärkta statsbidrag till folkhögskolorna

för studier upp till och med gymnasial nivå, vilka ska kunna ge grundläggande behörighet för studier på universitet och högskolor.

Även när det gäller folkbildningen föreslår Kunskapslyftskommittén att vägledning förs in som ett krav i beskrivningen av statens syften med stödet till folkbildningen.

En grupp som i dagsläget inte är garanterad utbildning ens på grundläggande nivå är personer med utvecklingsstörning. *Kunskapslyftskommittén föreslår* att personer som är utvecklingsstörda garanteras utbildning

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

1.4 Studerande i behov av särskilt stöd – studerande med funktionshinder

Kunskapslyftskommittén har särskilt kartlagt situationen för studerande med funktionshinder inom alla former av vuxenutbildning. Kommittén har inriktat sitt arbete mot den grupp av studerande för vilka en funktionsnedsättning ger handikappande konsekvenser i samband med vuxenutbildning. Problemställningen utgår inte från hur människor med olika diagnoser/handikapp klarar sig i vuxenutbildningen utan från hur förutsättningarna för att på olika sätt erhålla en utbildningssituation som är anpassad efter den studerandes egna villkor ser ut. Detta är en bredare ansats och täcker naturligtvis de hinder som studerande med läs- och skrivsvårigheter/dyslexi, hörselskador, synskador, rörelsehinder, utvecklingsstörning, reumatism, förslitningsskador, olika sjukdomar etc. kan uppleva i samband med sitt deltagande i vuxenutbildningen.

Utifrån sina direktiv och de handikapp- och utbildningspolitiska målsättningar som riksdagen beslutat har Kunskapslyftskommittén fastställt följande utgångspunkter för de förslag som förs fram.

- Människor med funktionshinder ska ha lika möjligheter och samma rätt till en högkvalitativ utbildning som övriga medborgare.
- Det är den studerandes intresse och inte utbildningsform eller tillgång till särskilt stöd som ska styra den studerandes val av utbildning.
- Respektive utbildningsanordnare bör bära det övergripande ansvaret för att den egna verksamheten genomförs på ett sådant sätt att studerande med funktionshinder ges goda förutsättningar att delta.

- En funktionsnedsättning ska inte leda till högre kostnader för den studerande jämfört med övriga studerande.
- Staten bör ta ett nationellt ansvar för att utbildningssystemet med tillhörande stödfunktioner organiseras och regleras på ett sådant sätt att goda förutsättningar skapas för studerande med funktionshinder.

Kommittén har bl.a. konstaterat problem för studerande med funktionshinder att

- få personligt stöd i form av stödundervisning, assistans eller tolktjänster för döva
- dels ta sig till utbildningslokalerna dels ta sig runt inom skolan
- dels få tillgång till eller anpassad litteratur dels finansiera kostnaderna för litteraturen
- dels få klarhet i vem som ansvarar för att erbjuda hjälpmedel dels erhålla nödvändiga hjälpmedel
- finansiera sitt uppehälle under studierna.

Förutom ovanstående exempel finns det brister som mer har att göra med hur utbildningsanordnaren möter den studerande och i vilken utsträckning undervisningen och annan verksamhet anpassas till individens särskilda behov. Det är viktigt att de som verkar inom vuxenutbildningen har kunskap om olika funktionsnedsättningar, vilka problem dessa kan medföra i samband med utbildning, hur man kan anpassa undervisningens genomförande till studerande med funktionshinder. Dessutom är det viktigt att anordnaren har kunskap om vilka rättigheter den studerande har och vilka skyldigheter som utbildningsanordnare och andra huvudmän har gentemot den studerande.

Givet att människor med funktionshinder ska ha lika möjligheter och samma rätt till en högkvalitativ utbildning som övriga medborgare kan kommittén konstatera att studerande med funktionshinder har en allt för svag ställning gentemot utbildningsanordnaren och andra ansvariga huvudmän inom den nuvarande vuxenutbildningen för att ”lika möjligheter” ska kunna sägas föreligga. En stor del av kommitténs förslag syftar därför till att på olika sätt stärka den studerandes ställning. Det är inte möjligt att lägga det övergripande ansvaret för att den utbildning som en studerande med funktionshinder deltar i utformas med hänsyn till dennes förutsättningar på någon annan än utbildningsanordnaren. Samtidigt är det inte rimligt att enbart ställa större och hårdare krav på utbildningsanordnaren. Kommittén för därför fram ett flertal förslag på hur utbildningsanordnare kan ges stöd i sitt arbete med att erbjuda goda studievillkor för vuxna med funktionshinder.

Förslag som syftar till att stärka individens ställning

Kunskapslyftskommittén föreslår i detta betänkande att en utbildningsgaranti bör införas för studier upp till och med gymnasial nivå samt att motsvarande rätt till utbildning bör införas inom särvtux. För att vuxna ska kunna ta en utbildningsplats i anspråk krävs ibland ytterligare stödinsatser.

Läroplanen för de frivilliga skolformerna anger att kommunen ansvarar för att upprätta en individuell studieplan. När det gäller studerande i behov av särskilt stöd finns skäl att ytterligare stärka individens ställning gentemot utbildningsanordnaren inom ramen för en fördjupad individuell studieplan. Planen bör förutom mål och delmål för studierna samt individuell studieuppläggning tydliggöra vilka särskilda stödinsatser eller särskilda anpassningar den studerande kan behöva för att de uppsatta målen ska nås (stödundervisning, hjälpmedel, läromedel, elevassistent, resor till och från skolan, uppehälle under studierna etc.). Individens ansvar liksom anordnarens ansvar bör klargöras inför utbildningens genomförande. I vissa fall ligger ansvaret för att tillhandahålla särskilt stöd hos annan huvudman än hos utbildningsanordnaren. Ansvaret för att ta nödvändiga kontakter delas då mellan utbildningsanordnaren och den studerande.

Kunskapslyftskommittén föreslår att kommunernas skyldighet att upprätta fördjupade studieplaner bör förtydligas genom att regeringen i förordning anger att studerande i behov av särskilt stöd ges rätt till en fördjupad individuell studieplan som tydliggör hur behovet av särskilda stödinsatser eller särskilda anpassningar ska tillgodoseas.

Rätten till stödundervisning har tidigare varit tidsbegränsad för studerande i såväl kommunal utbildning för vuxna som i gymnasieskolan. För studerande i gymnasieskolan har den nu förstärkts till att utgå så länge behov finns. Kunskapslyftskommittén anser att studerande på grundläggande och gymnasial nivå inom det offentliga skolväsendet bör ha samma rätt till stödundervisning oavsett i vilken ålder studierna bedrivs.

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

För de studerande med funktionshinder som normalt har rätt till assistansersättning enligt Lagen om assistansersättning finns vissa oklarheter om denna rätt kvarstår i samband med ett deltagande i vuxenutbildningen. Kommittén menar att dessa oklarheter bör undanröjas. *Kunskapslyftskommittén föreslår* därför att regelverket bör ändras på ett sådant sätt att den studerandes rätt till assistansersättning i samband med vuxenutbildning säkerställs.

Kunskapslyftskommittén anser att det är olyckligt att ansvaret för att erbjuda studerande i behov av särskilda stödinsatser inte reglerats i Lagen om kvalificerad yrkesutbildning och i tillhörande förordning.

Kunskapslyftskommittén föreslår att regelverket för den kvalificerade yrkesutbildningen ändras på ett sådant sätt att de behov av särskilda stödinsatser som studerande med funktionshinder kan ha tillgodoses.

Det finns ingen anledning att bygga upp separata stödorganisationer för barn och vuxna förutsatt att de organiseras för att möta både vuxna och barns behov. Tvärt om finns det stora vinster att göra om man samordnar utvecklingsarbete, kunskapsöverföring, erfarenhetsutbyte, rådgivning, administration m.m. Detta gäller t.ex. läromedels- och hjälpmedelsförsörjningen. Regeringen har, bl.a. mot bakgrund av kommitténs tidigare betänkanden, aviserat att man avser att utreda läromedels- respektive hjälpmedelsområdet för hela utbildningsväsendet i särskild ordning.

Kommittén har redovisat vilka problem som finns inom respektive område för vuxenstuderande men dragit slutsatsen att det är värdefullt att problemen löses gemensamt med utgångspunkt i barns, ungdomars och vuxnas behov.

Förslag som syftar till att stödja utbildningsanordnare

Det saknas en aktör med ett tydligt nationellt ansvar för utveckling och tillämpning av specialpedagogik inom vuxenutbildningen. Den enskilda folkhögskolan liksom den enskilda kommunen utgör i sig en för liten bas för att kunna upprätthålla en samlad specialpedagogisk kompetens som täcker de behov som kan uppstå i samband med att studerande med funktionshinder söker sig till utbildningen. Riksdagen har beslutat att stärka det specialpedagogiska stödet till huvudmännen för barn- och ungdomsskolan. En organisationskommitté har tillsatts för att samla det statliga stödet i specialpedagogiska frågor inom en myndighet. Kunskapslyftskommittén anser att även huvudmän för vuxenutbildningen bör ha möjlighet att få stöd från denna myndighet.

Kunskapslyftskommittén föreslår att regeringen ger Utredningen om statens stöd i specialpedagogiska frågor i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur stöd i specialpedagogiska frågor till skolhuvudmännen inom den kommunala utbildningen för vuxna ska organiseras inom ramen för myndighetens verksamhet samt att den nya specialpedagogiska myndigheten tillförs ytterligare ekonomiska resurser för att täcka det behov som finns av specialpedagogisk kompetens inom den kommunala utbildningen för vuxna.

Frågan om att ge folkhögskolan tillgång till den nya specialpedagogiska stödorganisationen är mer komplex. Kunskapslyftskommittén föreslår därför att frågan om hur folkhögskolan ska ges tillgång till specialpedagogiskt stöd från den nya myndigheten samt hur folkhögskolan kan bidra med sina specialpedagogiska kunskaper och erfarenheter utreds i särskild ordning. I uppdraget bör även ligga att utreda förutsättningarna för att ge någon eller några folkhögskolor i uppdrag att fungera som ett nationellt resurscenter för den samlade vuxenutbildningen inom ramen för den nationella stödorganisationen.

När det gäller övriga huvudmän inom vuxenutbildningen föreslår kommittén att regeringen ger Utredningen om statens stöd i specialpedagogiska frågor i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur myndighetens instruktion och övrigt regelverk bör utformas för att de ska ges möjlighet att upphandla specialpedagogiska tjänster.

Det är viktigt att vuxenutbildningens lärare har grundläggande kunskaper i specialpedagogik. Frågan om i vilken utsträckning dagens vuxenutbildningsanordnare är rustade för att möta de olika behov som en funktionsnedsättning kan ge upphov till är än så länge en obesvarad fråga. Kunskapslyftskommittén föreslår därför att regeringen ger Skolverket respektive Folkbildningsrådet i uppdrag att kartlägga behovet av fort- och vidareutbildning i specialpedagogiska frågor för yrkesverksamma lärare. Skolverket bör även ges i uppdrag att kartlägga vilket utbud som finns av fort- och vidareutbildning i specialpedagogik för yrkesverksamma lärare inom vuxenutbildningen. Visar kartläggningen att det finns behov av särskilda insatser bör förslag lämnas på hur utbudet av fort- och vidareutbildning i specialpedagogiska frågor kan förbättras.

Regeringen har ställt sig bakom Bemötandeutredningens förslag om att inrätta ett nationellt kompetensutvecklingsprogram kring frågor som rör bemötande av personer med funktionshinder. Förslaget syftar bl.a. till att åstadkomma en samsyn mellan olika aktörer som människor med funktionshinder möter. Människor med funktionshinder har ofta kontakter med många olika offentliga huvudmän. En förutsättning för ett fungerande samarbete är att de olika tjänstemän som den studerande möter har kunskap om vilka rättigheter människor med funktionshinder har, vilka skyldigheter olika huvudmän har samt att de har en gemensam syn på bemötandet av människor med funktionshinder som bottnar i de handikappolitiska målen om delaktighet och jämlikhet. Kunskapslyftskommittén anser

att frågor som kretsar kring studerande med funktionshinder och som rör arbetsförmedlingen, försäkringskassan, landsting, kommuner och anordnare av vuxenutbildning bör

kunna utgöra ett viktigt tema för det föreslagna nationella kompetensutvecklingsprogrammet.

En förutsättning för att barndomsdöva, dövblinda, vuxendöva och vissa hörselskadade ska kunna delta i vuxenutbildningen är att de får tillgång till utbildningstolk. De som behöver utbildningstolk har en särskilt utsatt position inom vuxenutbildningen eftersom denna insats är mycket kostsam. Förutsättningarna att erhålla utbildningstolkning ser olika ut beroende på vilken utbildningsform man väljer att studera inom. Detta beror på att staten avsatt särskilda medel som anordnare kan utnyttja för att finansiera tolkinsatser inom vissa utbildningsformer medan anordnare inom andra utbildningsformer förutsätts finansiera tolkinsatserna själva.

Kunskapslyftskommittén anser att staten bör ta ett större ansvar för att finansiera utbildningstolkning. Ett statligt initiativ för att stärka den studerandes ställning bör inriktas mot att åstadkomma ett system där människor som behöver utbildningstolkning har samma möjligheter att studera oavsett var man bor och oavsett vilken offentligt finansierad vuxenutbildningsform man väljer att studera inom.

Kunskapslyftskommittén föreslår därför att staten bör finansiera de kostnader som uppstår för att genomföra utbildningstolkning inom den offentligt finansierade vuxenutbildningen samt att kostnaderna för att erbjuda utbildningstolk i samband med vuxenutbildning finansieras via ett samlat anslag hos en huvudman.

Kunskapslyftskommittén har sett det som sin uppgift att ta ställning till hur studerande i behov av utbildningstolk kan ges möjligheter att studera på villkor som är likvärdiga med övriga vuxenstuderande, hur detta bör organiseras på ett övergripande plan, vilka utbildningsformer som bör omfattas och hur reformen bör finansieras. Frågan om i vilken takt en utbyggnad av utbildningstolkningen inom vuxenutbildningen kan ske hänger samman med tillgången på tolkar. Det är likaså viktigt att berörda myndigheter, utbildningsanordnare, utförare och brukare ges inflytande i processen med att genomföra kommitténs förslag.

Kunskapslyftskommittén föreslår att frågan om hur införandet av en samlad finansiering av kostnaderna för utbildningstolkning bör organiseras utreds i särskild ordning.

1.5 Tillgång till utbildning – kommunal utbildning för vuxna och folkhögskola – Kunskapsbygget

Grundstommen i Kunskapsbygget är infrastrukturen i kommunerna, den kommunala utbildningen för vuxna och folkhögskolorna. När Kunskapslyftskommittén föreslår att staten bör garantera alla tillgång till gymnasial kompetensnivå vad innebär det förutom den lagstiftning som ökar individernas rättigheter till vuxenutbildning? I termer av tillgång till utbildningsplatser, ansvarsfördelning och finansieringsmodeller?

Kunskapslyftskommittén anser att kommunerna ska ha huvudansvaret för genomförandet av reformen. Finansieringsmodellen ska vara att staten tillför medel till kommunerna via det generella statsbidrags- och kostnadsutjämningsystemet vilket korresponderar mot den föreslagna skyldighetslagstiftningen.

Finansieringsprincipen stat – kommun

Finansieringsprincipen i relationen stat – kommun innebär att riksdag och regering inte får ålägga kommunerna nya uppgifter utan att kommunerna samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Om statsmakterna fattar beslut som gör att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare får statsmakterna på motsvarande sätt minska de statliga bidragen.

Kommunerna ska stå för mångfald och flexibilitet i utbildningsutbudet och olika utbildningsanordnare (offentliga, privata, studieförbund och folkhögskolor) ska utnyttjas. Därutöver ska folkhögskolorna även fortsättningsvis få förstärkta statsbidrag för att på egna villkor kunna delta i Kunskapsbygget. Statsbidragen till dem ska kanaliseras ut via Folkbildningsrådet.

Mot bakgrund av ett delvis motsägelsefullt underlagsmaterial, där vissa studier tyder på ett behov av att snabbt öka utbildningsnivån i befolkningen medan andra indikerar att det kan vara klokare att gå långsammare fram, är det Kunskapslyftskommitténs slutsats att det å ena sidan behövs en långsiktig och uthållig satsning på vuxenlärande å andra sidan en anpassning av tillgången på utbildningsplatser till det aktuella behovet. Kunskapslyftskommittén anser därför

att tyngdpunkten i vuxenutbildningen under de kommande åren bör förskjutas i riktning mot kvalitet i vuxenlärandet och att säkerställa individernas rättigheter till utbildning upp till och med gymnasienivå samtidigt som tillgången på utbildningsplatser avpassas efter målgruppernas behov.

Hur ser det långsiktiga utbildningsbehovet ut?

Å ena sidan ...

- Jobben för korttidsutbildade individer försvinner i rask takt.
- Anställda och personalchefer vittnar om snabbt stigande kompetenskrav.
- Jämfört med andra länder är andelen i arbetskraften utan gymnasienivå inte speciellt låg i Sverige.
- Relativt stora grupper riskerar att marginaliseras på arbetsmarknaden på grund av bristande utbildning: personer med funktionshinder, utomnordiska medborgare med kort skolutbildning, korttidsutbildade inom tillbakagående yrken, samt ungdomar som inte fullföljt en gymnasieutbildning med godkända betyg.
- När det gäller att bygga upp en bra infrastruktur för utbildningssystemet måste man ligga i framkant av individernas och företagens behov och önskemål annars uppnås inte syftet att dra till sig nyetableringar och förhindra utflyttningar av arbetsplatser.
- En högre utbildningsnivå och en stor andel av de arbetslösa i utbildning ger positiva samhällsekonomiska effekter.

Å andra sidan ...

- I ett internationellt perspektiv ligger Sverige väl till på många avgörande utbildningspolitiska områden. Kompetensnivån i den svenska befolkningen låg bäst till i de testomgångar som genomfördes 1994/95. Deltagandet i personalutbildning är högt och vi har inte samma problem som många andra länder när det gäller kompetensutveckling för kortutbildade. Vi har ett generellt högt deltagande i formell och icke-formell vuxenutbildning. Sverige investerar redan mycket i kunskap – i förhållande till BNP investerar vi mest inom hela OECD. Till skillnad från andra OECD-länder ges också mycket vuxenutbildning i den svenska högskolan.
- Vi står delvis inför en ny situation på 2000-talet jämfört med 1990-talet. Arbetslösheten är på väg ner och risker för arbetskraftsbrist har noterats.
- SCB:s prognoser som gjordes i samband med Långtidsutredningen visar att det på arbetsmarknaden kan komma att handla om balans mellan utbud och efterfrågan på gymnasialt och eftergymnasialt utbildade, men överskott i utbudet på grundskoleutbildade. Ett överskott på individer med enbart grundskoleutbildning kan motivera fortsatta satsningar av typ Kunskapslyftet men för att deltagarna i dylika satsningar ska få jobb krävs att det skapas fler jobb än i SCB:s prognoser.
- Även andra studier indikerar att de högkvalificerade jobben och de kunskapsintensiva sektorerna utvecklas relativt långsamt och att efterfrågan på individer med gymnasial eller högre utbildning inte ökar i alltför snabb takt.
- Det kan vara ineffektivt att i förväg utbilda för en eventuellt kommande arbetsmarknad. Ett kraftigt ökat utbud av individer med kvalificerad utbildning kan leda till att de får svårt att få jobb, får en sämre löneutveckling och tränger undan arbetskraft med lägre, men för arbetsuppgifterna fullt tillräckliga, kvalifikationer. Intresset för högre studier kan gå ner och ge upphov till en negativ attityd till

studier inte minst bland äldre som via satsningar typ Kunskapslyftet sökt sig till utbildning. En dylik attitydförändring kan vara svår att ändra senare.

Och erfarenheterna av Kunskapslyftet ...

- Prognosberäkningar visar att med Kunskapslyftet minskar gruppen i befolkningen utan treårig gymnasienivå i åldern 25–54 år från knappt 2 miljoner till 1,6 miljoner mellan åren 1998 och 2002. Med en framtida volym på vuxenutbildningen motsvarande ett halvt Kunskapslyft om 50 000 helårsplatser skulle antalet minska med ytterligare knappt 900 000 till ca 760 000 personer mellan åren 2002 och 2015. Av detta står vuxenutbildningen för ca 300 000 personer. Resten är en effekt av att gymnasieskolan successivt byggts ut och att yngre generationer har mer grundläggande utbildning än äldre.
- Ett visst antal helårsplatser motsvarar en mycket större bruttovolym i antal deltagare. Prognosen ovan bygger på att omkring 1,5 miljoner personer deltar i vuxenutbildning under de prognostiserade åren 2002–2015.
- Efterfrågepotentialen har sina begränsningar. Svaren i en riksrepresentativ enkät från 1998 visar att det totalt i befolkningen i motsvarande åldersgrupper fanns ca 420 000 personer som var mer eller mindre starkt intresserade av att delta i vuxenutbildning.

Kunskapslyftskommittén bedömer att en dimensionering av den framtida vuxenutbildningen motsvarande 65 000 helårsplatser, utöver redan befintlig basorganisation på 72 000 helårsplatser, är en rimlig och nödvändig långsiktig nivå efter år 2002. Förslaget förutsätter enligt Kunskapslyftskommitténs bedömning kraftfulla rekryteringsinsatser och ett förstärkt studiestöd om de aktuella kortutbildade målgrupperna ska kunna nås. Konstruktion och dimensionering av ett studiestöd som ligger i linje med den föreslagna utbildningsvolymen beskrivs i avsnitt 1.6. Den föreslagna utbildningsnivån ligger 30 procent över den nivå på ett halvt Kunskapslyft om 50 000 helårsplatser som användes i prognoskalkylerna i faktarutan.

Kunskapslyftskommitténs förslag innebär att dimensioneringen i det framtida Kunskapsbygget uppgår till sammanlagt 137 000 helårsplatser

- 57 000 platser i basorganisationen i den kommunala vuxenutbildningen
- 15 000 platser i basorganisationen på folkhögskolorna
- 55 000 platser för fortsatt förstärkt kommunal vuxenutbildning varav 50 000 för gymnasial vuxenutbildning och 5 000 för grundläggande vuxenutbildning
- 10 000 platser för fortsatt förstärkt utbildning på folkhögskolorna.

En övergångsperiod om högst fem år med stegvisa förändringar från 1 juli 2002 kan behövas. Regeringen bör ge den särskilda delegation, som har till uppgift att följa upp det kommunala utjämningsystemet, i tilläggsuppdrag att i god tid före år 2002 lämna förslag till hur statliga medel ska föras in i och kanaliseras ut via utjämningsystemet.

1.6 Studiestöd och andra former av finansiering av uppehälle under studier

Riksdagen beslutade hösten 1999 om ett nytt studiestödssystem som ska införas 2001. Många förbättringar gjordes men systemet kräver ännu en del justeringar enligt Kunskapslyftskommitténs bedömning för att vara fullt ut anpassat till en fungerande vuxenutbildning och ett livslångt lärande.

Studiestöd och särskilt utbildningsbidrag (UBS)

Vikten av ett välfungerande studiefinansieringssystem kan inte nog betonas. Detta gäller både om man ser till möjligheterna för den enskilde individen att reellt kunna finansiera sitt livsuppehälle under studierna och om man beaktar det ur rekryteringssynpunkt.

Det nya studiestödet ska utgöras av ett lika stort belopp som tidigare (ca 7 100 kronor per månad). Skillnaden mot tidigare är att bidragsdelen höjs från 65 procent i vuxenstudiestöden SVUX/SVUXA till 82 procent i det nya systemet för dem som läser på grundskole- och gymnasienivå och som är 25 år eller äldre. I kronor räknat innebär det 82-procentiga stödet ca 5 800 kronor per månad. För övriga studerande höjs bidragsdelen i studiestödet från 28 procent till 34,5 procent.

En av utgångspunkterna för Kunskapslyftskommitténs överväganden har varit uppfattningen att den enskilde vuxenstuderande normalt sett inte ska behöva skuldsätta sig för studier på grundskolenivå. Det är ett samhälleligt ansvar att alla garanteras en grundskoleutbildning utan att under tiden behöva låna pengar till sitt uppehälle.

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

Enligt Kunskapslyftskommitténs beräkningar bör 27 000 personer i heltidsstudier ges möjlighet att få ett hundra procentigt bidrag för studier på grundläggande nivå.

Gruppen som är aktuell för ett studiestöd om 82 procent av stödets totala 7 100 kronor för studier på gymnasial nivå bör enligt kommitténs förslag vara 28 500 personer i heltidsstudier.

Kommittén har beräknat att det är 19 200 personer i heltidsstudier som kommer att göra anspråk på det 34-procentiga studiestödet.

Det särskilda utbildningsbidraget (UBS) med dess koppling till arbetslöshetsersättningen har haft stor betydelse för rekryteringen av arbetslösa med en, relativt sett, hög dagpenning i arbetslöshetsförsäkringen. Om UBS skulle upphöra år 2002 riskerar vi att få en situation där arbetslösa blir passiva mottagare av arbetslöshetsersättning istället för aktiva studerande.

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

Kommittén beräknar att medel bör avsättas för 34 900 personer i heltidsstudier med UBS2.

Övriga studerande har annan finansiering. Vanligast torde liksom i dagsläget bli att den består av inkomster från arbete på hel- eller deltid.

De arbetslösa har varit en prioriterad grupp inom Kunskapslyftet – både i urvalet till UBS och vad gäller tillgång till studieplats. Kortutbildade arbetslösa är fortfarande den grupp som det samhällsekonomiskt och statsfinansiellt är mest angeläget att lyfta.

Kunskapslyftskommittén föreslår därför att arbetslöshet även fortsättningsvis ska få påverka urvalet på så sätt att de arbetslösa i en urvalssituation prioriteras framför övriga både när det gäller studieplats och studiestöd.

Särskilt utbildningsbidrag 2 (UBS2)

Bidraget är tänkt för arbetslösa med kort utbildning, vilka har en dagpenning i arbetslöshetsförsäkringen ovanför den s.k. brytpunkten. Villkoren föreslås vara att personen är mellan 25 och 55 år gammal, studerar på grundskole- eller gymnasienivå samt uppfyller villkoren för att få arbetslöshetsersättning. Bidraget motsvarar dagpenningnivån och kan utgå under högst ett år.

Brytpunkten

Den nivå på dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen ovanför vilken ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen är högre än studiestödet definierat som endast bidragsdelen i det 82-procentiga studiestödet, dvs. högre än ca 5 800 kr per månad.

Kunskapslyftskommittén menar att den åldersgräns på 50 år vad gäller rätten till studiestöd – som riksdagen beslutade om hösten 1999 – är allt för snäv i förhållande till idén om det livslånga lärandet. Stora grupper av personer över 50 år som med det särskilda utbildningsbidraget (UBS) fått reell tillgång till vuxenutbildning kommer med det nya studiemedelssystemet att i praktiken hamna utanför.

Därför *föreslår Kunskapslyftskommittén* att åldersgränsen för behörighet till statliga vuxenstudiestöd (studiestöd om 100 procent, 82 procent samt UBS2) höjs från 50 till 55 år.

Stöd för studier av mindre omfattning

Studiestödsutredningen hade föreslagit att Kunskapslyftskommittén skulle utreda korttidsstudiestödet, internatbidraget och timersättningen. Regeringen valde att inte vänta på kommitténs slutbetänkande utan föreslog i studiestödspropositionen att stöden i princip skulle tas bort.

Anställda som studerar på särsvux några timmar per vecka har rätt till *timersättning* för förlorad arbetsinkomst. Samhall och andra arbetsgivare som har anställda med hjälp av lönebidrag eller motsvarande konjunkturoberoende åtgärd har ett ansvar att ge individen möjlighet till kompetensutveckling. Individernas deltagande i särsvux bör rymmas inom ramen för arbetsgivarens ansvar. Kunskapslyftskommittén anser

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

När det gäller mer omfattande studier för personer med utvecklingsstörning bör dessa finansieras via det ordinarie studiestödssystemet. Det studiestöd som främst är aktuellt är det av kommittén föreslagna stödet utan lånedel för studier på grundskolenivå eller motsvarande. Den lägsta studieomfattning som berättigar till studiemedel i det kommande studiestödssystemet är studier på halvtid. För dem som tillhör målgruppen för särvox finns det ett stort värde i att kunna kombinera studier på deltid med ett arbete.

Därför *föreslår Kunskapslyftskommittén* att ett undantag bör införas i studiestödssystemet som medger ersättning för studier på kvartstid för deltagare inom särvox.

Internatbidraget kan lämnas till kortutbildade – både anställda och andra – som deltar i en kurs om högst 14 dagar. Riksdagen har beslutat att de medel som finns idag ska distribueras via handikapporganisationerna. Kunskapslyftskommittén anser det olyckligt att det därmed kan bli diagnos och inte behov som blir avgörande för ett möjligt deltagande i de folkhögskolekurser som det i detta fall handlar om. Kunskapslyftskommittén menar att medlen skulle kunna hanteras av Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) istället. Sisus arbetar med att förbättra förutsättningarna för utbildning och studier för unga och vuxna med funktionshinder. Myndigheten hanterar de volymmässigt största anslagen för särskilda insatser för studerande med funktionshinder inom vuxenutbildningen. Kunskapslyftskommittén anser att medlen för internatbidrag inte bör överföras till handikapporganisationerna.

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

Riksdagen har beslutat att överföra medlen för korttidsstudiestödet till fackliga organisationer och handikapporganisationer. Orsaken är att syftet med stödet – att rekrytera till längre studier – endast har uppfyllts i liten omfattning. Stödet har i mycket hög utsträckning använts av förtroendevalda inom fackliga organisationer och handikappföreningar för kurser i samhällskunskap eller ökade kunskaper om funktionshinder. Medlen kommer nu att distribueras till samma ändamål utan administrativ omväg. Med Kunskapsbygget kommer kommunerna att få huvudansvaret för rekrytering och vägledning. Orienteringskurser ska finnas tillgängliga. Tillsammans med förbättringarna i studiestödet bör detta ge goda möjligheter att rekrytera kortutbildade till längre studier.

Alternativa sätt att finansiera livsuppehälle under studier

Utbildningsbidrag är ett stöd vars nivå är a-kasserelaterad och som ges bland annat vid deltagande i arbetsmarknadsutbildning. Däri inryms inte reguljär utbildning. Invandrare som har varit arbetslösa minst två år samt arbetshandikappade har dock möjlighet att läsa in grundläggande och gymnasial nivå som en arbetsmarknadsutbildning med utbildningsbidrag. Med dagens regler uppmuntras invandrare att vänta i två år innan de börjar utbilda sig, vilket ger en snedvridande effekt. Med de förbättrade studiefinansieringsvillkor som redan beslutats samt ligger i kommitténs förslag till ytterligare förbättringar finns det inte någon anledning att behålla denna åtgärd med inbyggd fördröjningseffekt för invandrare.

Kunskapslyftskommittén föreslår att möjligheten för långtidsarbetslösa invandrare att läsa grundläggande och gymnasial utbildning som en arbetsmarknadsutbildning tas bort under förutsättning att de av Kunskapslyftskommittén föreslagna förbättringarna inom studiestödssystemet genomförs.

Resonemanget ovan kan även appliceras på arbetshandikappade. Här är dock kommittén något mer tveksam eftersom det finns flera faktorer att ta i beaktande. Å ena sidan är det viktigt för funktionshindrade att få övriga bidrag, i form av exempelvis traktamente vid vistelse utanför hemmet eller täckta kostnader för punktskriftslitteratur. Detta eftersom den här gruppen kan ha svårt att få särskilda behov av stödinsatser tillgodosedda inom det reguljära utbildningssystemet. Å andra sidan är en renodling av regelverket något eftersträvänsvärt. Undantag bör därför tas bort och kommunerna ta sitt fulla ansvar för studerande med funktionshinder i kommunal utbildning för vuxna.

Kunskapslyftskommittén föreslår att undantaget för arbetshandikappade att läsa grundläggande och gymnasial utbildning som en arbetsmarknadsutbildning tas bort. Detta bör emellertid endast ske under förutsättning att de förbättrade villkor som kommittén föreslår vad gäller studiestödet och övrigt regelverk genomförs.

Studerande med funktionshinder har ofta flera olika hinder att passera på vägen till fungerande studier än vad övriga har. Bland annat finns det flera indikationer på att förtidspensionärer till följd av nuvarande regelverk avstår från vuxenutbildning. Det har gett kommittén anledning att fundera över möjligheterna att anpassa regelverket så att befintliga resurser kan användas effektivare.

Kunskapslyftskommittén föreslår att nuvarande regelverk ändras så att det ges större möjligheter att studera med bibehållen förtidspension. Regelverket för vilande förtidspension under arbete skulle kunna tjäna som utgångspunkt för hur ett sådant förslag kan utformas.

1.7 Infrastruktur en lokal tillgång

Vad menas med att staten bör garantera individerna tillgång till en viss minimistandard vad gäller infrastruktur för livslångt lärande i ute i kommunerna? Varför är det viktigt för individerna och för kommunerna att ha tillgång till en god infrastruktur för livslångt lärande?

Begreppet

De aspekter som Kunskapslyftskommittén lägger i begreppet infrastruktur för livslångt lärande handlar om information, vägledning, individuella studieplaner, validering, kvalitetssäkring av utbildningsanordnare, kompetensutveckling för vuxenutbildare, flexibelt lärande, samarbete mellan utbildningsanordnare, bibliotek, kommunen, arbetsförmedlingen och näringslivet liksom tillgång till infrastruktur för IT-baserat lärande. Utvecklingen av infrastrukturen är viktig för effektiviteten i hela utbildningssystemet och för allt vuxenlärande – inte bara för utbildning upp till gymnasial nivå.

Individerna

Utan en viss minimistandard vad gäller infrastrukturen för livslångt lärande i kommunerna kan inte individerna garanteras tillgång till gymnasial kompetensnivå. Utan tillgång till informationsteknik blir det heller inget livslångt lärande för alla.

Kommunerna

En välutbildad befolkning, en kreativ miljö med attraktiva arbetsplatser, ett rikt kulturellt utbud och flexibla möjligheter till livslångt lärande är viktiga beståndsdelar i infrastrukturen som gör länder och regioner attraktiva. En god infrastruktur på utbildningsområdet för barn, ungdomar och vuxna – inklusive pedagogisk utveckling, distansutbildning, kvalitetssäkring, vägledning, validering etc – är betydelsefulla delar i ett gott individ- och företagsklimat.

Kommittén slår fast att en för livslångt lärande väl fungerande kommun minst måste kännetecknas av en kedja som kan beskrivas på följande sätt:

Lärare • läromedel • hjälpmedel • informationsteknik
information • vägledning • uppsökande verksamhet • validering • bibliotek
arbetsförmedling • finansieringssystem • lagstiftning • rättsväsende • myndigheter

Uppsökande verksamhet – rekrytering

Den uppsökande verksamheten har tagit sig många olika uttryck i kommunerna. Många aktörer har varit involverade. Exempel är arbetsförmedlingen, fackföreningar, utbildningsanordnare, massmedia och olika kommunala förvaltningar. Kunskapslyftskommittén anser att även handikapporganisationerna bör ges möjlighet att ta del av de särskilda medel som utgår till de fackliga organisationerna för rekryterande och uppsökande insatser. Det framtida huvudmannaskapet för denna särskilda satsning som hittills legat på Utbildningsdepartementet bör övervägas.

Studie- och yrkesvägledning – individuella och fördjupade studieplaner

Den individuella studieplanen utgör den studerandes egen utvecklingsplan. I den kommer den enskilde – vanligtvis tillsammans med studie- och yrkesvägledare – fram till beslut om sina egna framtidsplaner och

om hur dessa ska förverkligas. Ibland utgör den en del i en individuell handlingsplan som upprättas på arbetsförmedlingen. Kunskapslyftskommittén har föreslagit att regeringen i förordning reglerar kommunernas skyldighet att erbjuda alla intresserade rätt till kontinuerlig vägledning och individuella studieplaner.

Validering

Kunskapslyftskommittén understryker vikten av att validering möjliggörs för vuxna i alla kommuner och inom alla yrkesområden som innefattas i den gymnasiala utbildningen. Kommittén har föreslagit att regeringen i förordning reglerar kommunernas skyldighet att erbjuda alla intresserade rätt till validering.

Samarbete mellan utbildningsanordnare, statliga och kommunala förvaltningar och med näringsliv om ett flexibelt kursutbud

Samarbetet kring den kommunala organisationen av utbildningen för vuxna har ökat markant under Kunskapslyftsprojektet. Kunskapslyftskommitténs förslag när det gäller forskning om livslångt lärande, utveckling av webbaserat lärande, informations- och kunskapsspridning samt erfarenhetsåterföring kommer att förstärka dessa tendenser och bidra till ett flexibelt kursutbud.

Flexibelt lärande – individuella studiegångar

Kommittén har sett en hel provkarta på individuella utbildningar och möjligheter till flexibelt lärande. Kunskapslyftskommittén föreslår också att kommunernas skyldighet att erbjuda flexibel utbildning regleras i förordning. Även på detta område kommer Kunskapslyftskommitténs förslag när det gäller forskning, utveckling, informations- och kunskapsspridning samt erfarenhetsåterföring tillsammans med förslagen om utbildning och kompetensutveckling för vuxenutbildare att ge viktiga impulser till vidareutveckling.

Stöd – särskilt stöd

Kunskapslyftskommittén har föreslagit att rätten till studiehandledning och stödundervisning för studerande i kommunal utbildning för vuxna regleras i förordning.

Utvärdering och kvalitetssäkring på lokal nivå

Utvärderingsverksamheten i kommunerna är omfattande. Mycket arbete läggs också ner på att kvalitetssäkra kursutbud och kursanordnare. Kunskapslyftskommittén anser att dessa verksamheter bör stöttas av den Främjandemyndighet för utvärdering och kvalitetssäkring som kommittén föreslår i avsnitt 1.8.

1.8 Angränsande områden – mål och styrning

Kunskapslyftskommitténs allmänna utgångspunkter är att vi i Sverige måste satsa

- *både på bredd i den grundläggande utbildningen och på spetsutbildning i högskola liksom på förstklassiga forskningscentra*
- *på bredd i grundläggande utbildning både för barn, unga och vuxna.*

Mot denna bakgrund har Kunskapslyftskommittén kommit fram till följande beträffande ungdomsutbildning, arbetsmarknadsutbildning, eftergymnasial yrkesutbildning, högskola, kulturliv, informativa verksamheter och infrastruktur.

1.8.1 Angränsande områden

Ungdomsutbildning

Kunskapslyftskommittén anser

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

Det ankommer på kommunerna att satsa på grundskolan och gymnasieskolan och ge ungdomarna det stöd de behöver för att kunna fullfölja sin utbildning med godkända resultat. Kommunernas ansvar för ung-

domarna och deras utbildning kompletteras med de möjligheter till utveckling som den kommunala uppföljningen av ungdomar upp till 20 år och ungdomsgarantin för ungdomar 20–24 år erbjuder. Strukturerna och resurserna finns men det krävs krafttag för att bryta den negativa trenden och få igång en positiv utveckling.

Kunskapslyftskommittén föreslår vidare att prioriteringarna vid uttagning till kurser i kommunal vuxenutbildning görs tydligare i en kommande ny vuxenutbildningsförordning.

Kunskapslyftskommitténs föreslår att kommunerna ska vara skyldiga att erbjuda vuxna gymnasial utbildning upp till 2000 poäng. Det innebär att kortutbildade vuxna garanteras plats. Andra sökande kan inte konkurrera med denna grupp om platserna. Sedan de kortutbildade fått plats prioriterar Kunskapslyftskommittén

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

Inom respektive urvalsgrupp bör dessutom, i enlighet med resonemanget i avsnitt 1.6, arbetslösa ges förtur.

Kunskapslyftskommittén rekommenderar kommunerna att vidta åtgärder för att minimera problemen för de ungdomar som vill komplettera sina betyg i kommunal vuxenutbildning och störningarna när det gäller den kommunala vuxenutbildningens huvuduppgift, dvs. att ge vuxna en chans att återuppta tidigare korta, avbrutna eller aldrig påbörjade studier. Studerande som kommer direkt från gymnasieskolan och behöver konkurrenskomplettera kan exempelvis få göra detta i särskilda grupperingar med färre lärarhandledda undervisningstimmar, studera på distans alternativt genomföra självstudier med viss handledning från lärare på gymnasieskola eller kommunal vuxenutbildning och därefter genomgå prövning i gymnasieskolan eller vid komvuxenheten. De bör erbjudas diagnos/vägledning och lämpliga individuella lösningar. Övriga ungdomar som vill komplettera sina gymnasiebetyg bör få samma möjligheter i den mån det bedöms lämpligt.

Arbetsmarknadsutbildning och eftergymnasial yrkesutbildning

Kunskapslyftskommittén anser att, förutsatt att de förbättrade villkor som kommittén föreslår för vuxenutbildning bl.a. när det gäller studiestöd,

studier på grundläggande och gymnasial nivå ska genomföras inom den kommunala utbildningen för vuxna och med de studiestöd som förutses för dylika studier.

Kunskapslyftskommittén anser vidare att den av kommittén föreslagna statligt garanterade rätten till treårig gymnasiekompetens inte ska vara knuten till konjunkturerna. Vid större konjunktur- och strukturförändringar kan dock utbildningsbehoven öka kraftigt och oförutsett varför *Kunskapslyftskommittén föreslår* att vid behov ska extra pengar för studiestöd och utbildningsplatser kunna tillföras det kommunala utbildningssystemet i samband med konjunkturedgångar och större lokala/regionala strukturförändringar.

Kunskapslyftskommittén anser också i likhet med kommittén för kvalificerad yrkesutbildning att utifrån försöksverksamheten med kvalificerad yrkesutbildning, KY,

bör en permanent och separat eftergymnasial yrkesutbildningssektor utvecklas i Sverige.

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

En särskild statlig myndighet bör ansvara för anslagstilldelning till de eftergymnasiala yrkesutbildningarna, mål- och resultatuppföljning samt regeltillsyn. Denna myndighet kunde också få i uppdrag att hantera nödvändiga konjunktur- och strukturbetingade satsningar både på yrkesinriktade eftergymnasiala utbildningar och den kommunala utbildningen för vuxna. Särskilda konjunktur- och strukturavtal skulle kunna upprättas med kommunerna i de aktuella fallen.

Högskolan

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

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

Folkbildningen men även den kvalificerade yrkesutbildningen skulle kunna fungera som alternativa rekryteringsvägar till högskolan och bidra till att bryta den sociala snedrekryteringen till högskolan. Validering, dvs. möjligheterna att få tillgodoräkna sig kunskaper som inhämtats på informella vägar, är ett viktigt instrument att effektivisera vuxenutbildningen och jämställa olika former av lärande.

Arbetsliv och uppbackning av utbildning och kompetensutveckling

Kunskapslyftskommittén anser att det är nödvändigt att individernas kompetens tas tillvara i arbetslivet och att alla får tillfälle att vidareutveckla sig i arbetslivet.

Arbetsgivaren har ett huvudansvar för kompetensutvecklingen på arbetsplatserna. Till det kommer offentliga satsningar. Nya Mål 3-programmet kommer att underlätta kompetensutvecklingen i arbetslivet. Kunskapslyftskommittén förutsätter att de individuella konton för kompetensutveckling som för närvarande är under utredning också kommer att innebära en resursförstärkning för dem som har behov av att komplettera en redan tidigare genomgången utbildning.

På det organisatoriska planet förutser Kunskapslyftskommittén att den infrastruktur på utbildningssidan som byggs upp ute i kommunerna också kommer att vara en stor tillgång för anställda, fack och arbetsgivare som vill engagera sig i kompetensutvecklingsfrågor. Inte minst bör ett samarbete kring vägledningscentra, kunskapscentra och kvalitetssäkring av utbildningsanordnare vara intressant för dessa olika parter liksom den föreslagna satsningen på distansutbildning/flexibelt lärande, som beskrivs i avsnitt 1.9.

På det nationella planet föreslår Kunskapslyftskommittén nedan att en samordning mellan denna del av det livslånga lärandet i arbetslivet och övrigt livslångt lärande kommer till stånd.

Kunskapslyftskommittén anser att de statliga insatserna för utbildning och kompetensutveckling även i övrigt måste backas upp inom den ekonomiska politiken och näringslivspolitikerna

av beslut och satsningar som leder till att det skapas fler kvalificerade jobb, som ökar efterfrågan på välutbildad arbetskraft och som kan stimulera individer, fack och arbetsgivare att själva investera i utbildning och kompetensutveckling och att ta tillvara den kompetens som redan finns.

Kulturliv, informativa verksamheter och annan offentlig basverksamhet

Både när det gäller kulturlivet och andra offentliga aktiviteter är sambandet mellan dem och samhällsutvecklingen inklusive utbildningssystemet och det livslånga lärandet dubbelriktat. Å ena sidan påverkar kulturlivet samhällsutvecklingen. Å andra sidan ger samhällsutvecklingen och utbildningssystemet vissa rambetingelser för kulturlivet.

Om man får upp befolkningens utbildningsnivå och intresse för det livslånga lärandet är det nödvändigt att också vara beredd på att efterfrågan på olika kulturyttringar kommer att öka. Det är viktigt att staten och kommunerna tar tag i denna kulturella potential och ser till att den verkligen kommer till uttryck inte bara i familje-, förenings- och kulturliv utan även i samhällsliv och demokratisk delaktighet. Kunskapslyftskommittén anser därför

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

Kunskapslyftskommittén anser vidare det viktigt att staten och kommunerna i sina överväganden beaktar effekter i andra riktningen av offentlig basverksamhet. De investeringar som görs i allmänna, bildande, utbildande och informativa aktiviteter typ bibliotek, föräldra- och mödravårdsutbildning, familjerådgivning och konsumentupplysning; i goda bostäder och stadsplanering höjer också effektiviteten i det livslånga lärandet.

1.8.2 Målstyrning – mål för utbildningen för vuxna

Kunskapslyftskommittén anser att målstyrningen måste vidareutvecklas och att det bör ske i perspektivet av livslångt lärande. I det syftet lägger kommittén förslag till övergripande mål för den samhällsstödda utbildningen för vuxna. Dessa mål följs upp av förslag till särskilda mål/syften för kommunal utbildning för vuxna och folkbildning. Som ett ytterligare steg i konkretiseringen av målen ger kommittén exempel på hur målen för kommunal utbildning för vuxna skulle kunna kvantifieras.

Övergripande mål för utbildning för vuxna

Kunskapslyftskommittén föreslår att målen för samhällsstödd utbildning för vuxna – folkbildning, kommunal utbildning för vuxna, särvox,

sfi, SSV, kvalificerad yrkesutbildning, kompletterande skolor och högskola – ska bygga på en gemensam värdegrund för det livslånga lärandet och ha som resultatmål

- att underlätta för vuxna att fördjupa och utveckla sina kunskaper samt att kunna samarbeta och kommunicera,
- att utveckla studieförmåga och studieintresse samt individens ansvar för sina studier,
- att stimulera de studerandes förmåga till självständig och kritisk granskning samt förmåga att på egen hand lösa problem av olika slag,
- att öka vuxnas förutsättningar till personlig utveckling och bildning samt deras förmåga att medverka i kulturellt, socialt och politiskt liv och därigenom bidra till det demokratiska samhällets utveckling,
- att underlätta för vuxna att inhämta sådana kunskaper de behöver för att klara varierande arbetsuppgifter, medverka till arbetslivets förändring samt bidra till full sysselsättning och därigenom främja utveckling och framsteg i samhället samt öka Sveriges konkurrenskraft i ett internationellt perspektiv,
- att medverka till att utjämna utbildningsklyftorna mellan och inom generationer samt därigenom verka för ökad jämlikhet och social rättvisa samt
- att genom ett brett utbud av individanpassade utbildningar ge vuxna förutsättningar att delta i ett livslångt lärande, där återkommande utbildning blir allt vanligare.

Kunskapslyftskommittén föreslår att de övergripande målen för samhällsstödd vuxenutbildning ska beslutas av riksdagen och föras in i den lag (motsvarande) som reglerar respektive vuxenutbildares verksamhet.

Särskilda mål för kommunal utbildning för vuxna och statens skolor för vuxna

Kunskapslyftskommittén föreslår också särskilda mål för kommunal utbildning för vuxna och statens skolor för vuxna. I dessa markeras att utbildningsanordnarna ska medverka till att förverkliga den samhällsstödda vuxenutbildningens övergripande mål genom att erbjuda vuxna kompetensgivande utbildning på grundläggande och gymnasial nivå. De särskilda målen konkretiseras dels i resultatmål på deltagarnivå dels i riktlinjer för hur man ska arbeta i kommunal utbildning för vuxna och statens skolor för vuxna med uppsökande verksamhet, information, vägledning, validering, att erbjuda ett brett efterfrågestyrt och behovs-

inriktat utbud, att organisera utbildning på ett flexibelt sätt och att utveckla flexibla studieformer, samråd med utbildningsanordnare på eftergymnasial nivå, näringslivet, arbetsförmedling, fackliga organisationer m.fl.

Exempel på kvantitativa mål för kommunal utbildning för vuxna

Den kommunala utbildningen för vuxna ska inom en tioårsperiod minst ska ha uppnått följande kvantitativa och kvalitativa mål i förekommande fall avseende den vuxna befolkningen mellan 20 och 64 år:

- Andelen medborgare med grundskola som högsta utbildningsnivå ska ha minskat med tio procent.
En framräkning av andelen medborgare med grundskola som högsta utbildningsbakgrund visar att andelen med enbart grundskola kan förväntas sjunka med cirka åtta procent som ett riksgenomsnitt. Ambitionen är att öka denna förändringstakt. Politiker på lokal nivå måste konkretisera detta riksgenomsnitt utifrån lokala förhållanden.
- Andelen medborgare med treårig gymnasial nivå ska ha höjts med fem procent.
En framräkning av andelen medborgare med treårig gymnasial utbildning som högsta utbildningsbakgrund visar på motsvarande sätt att andelen med treårig gymnasial utbildning stiger med cirka fyra procent. Politiker på lokal nivå måste konkretisera även detta riksgenomsnitt utifrån lokala förhållanden.
- Minst 70 procent av de studerande ska vara nöjda med
 - den vägledning de erhållit,
 - sin individuella studieplan,
 - sina möjligheter till validering av sin reella kompetens
 - kursutbudet samt
 - uppläggningsen av studierna.
- De studerandes resultat ska utvärderas. I de fall kommunen använder nationella prov bör hänsyn alltid tas till behovet av mångfald och de olika målgruppernas skiftande behov. De studerandes resultat ska minst vara likvärdiga de resultat som ungdomar i gymnasieskolan presterar.
- Fullföljandegraden i sfi, räknat två år efter det att kursen påbörjats, ska höjas till lägst 60 procent.
- Av de studerande i sår vux ska minst hälften delta i lägst halvtidstudier.

Vuxenutbildningslag

I Kunskapslyftskommitténs arbete med att värna den samhällsstödda utbildningen för vuxna borde det egentligen vara logiskt att lägga ett förslag med de övergripande målen inlagda i en vuxenutbildningslag för vuxnas livslånga lärande. Kunskapslyftskommittén når i sitt slutbetänkande inte ända fram till ett sådant förslag utan inskränker sig istället till att som ett första steg föreslå en vuxenutbildningslag och en vuxenutbildningsförordning för kommunal utbildning för vuxna (inklusive sfi och sår vux) samt för statens skolor för vuxna och att regeringen ger Skollagskommittén i uppdrag att lämna förslag till närmare innehåll i den föreslagna vuxenutbildningslagen.

De särskilda målen och riktlinjerna för kommunal vuxenutbildning och SSV bör återfinnas i vuxenutbildningsförordningen.

Folkbildning – mål och syften

Folkbildningen (studieförbund och folkhögskolor) fastställer själva sina mål – inom de ramar regeringen anger.

Kunskapslyftskommittén föreslår att beskrivningen av syftet med statens stöd till folkbildningen förtydligas kring vägledning, kunskap och kompetens samt livslångt lärande.

1.8.3 Styrmedel – statliga organ och myndigheter

För att genomföra de aktuella reformerna på vuxenutbildningsområdet krävs styrmedel av olika slag: lagar, förordningar och offentliga resursinsatser för att garantera platstillgång och studiestöd. När det gäller den statliga myndighetsorganisationen för Kunskapsbygget och livslångt lärande är det framför allt tre delvis sammanflätade problem som behöver lösas. För det första måste helhetsperspektivet avspeglas i myndighetsorganisationen. För det andra bör gränsdragningen mellan myndigheternas tillsynsuppdrag och främjandeuppdrag vara klar. För det tredje måste myndighetsstrukturen befrämja goda relationer mellan staten och kommunerna.

Mot denna bakgrund *föreslår Kunskapslyftskommittén* att det inom regeringskansliet inrättas en sektorsövergripande, rådgivande Beredning för livslångt lärande.

Under regeringsnivån anser Kunskapslyftskommittén

att det finns behov av två typer av statliga organ – myndigheter med kontrollerande uppdrag respektive organ

med främjande uppdrag – och att man bör pröva att i huvudsak skilja myndigheternas kontrollerande uppdrag från de främjande.

Till de kontrollerande räknar kommittén regeltillsyn, uppföljning av resultat- och måluppfyllelse, information om resultat- och måluppfyllelse och sektorsforskning i anslutning till de kontrollerande uppdragen. De kontrollerande uppdragen kan även fortsättningsvis hanteras av sektorsorgan som Skolverket, Högskoleverket, Folkbildningsrådet, Ams och den föreslagna nya myndigheten för eftergymnasial yrkesutbildning.

Till de främjande uppdragen räknar kommittén dialog mellan statliga företrädare och representanter för utbildningssektorn, kvalitetsutveckling, utvärdering, kompetensutveckling för vuxenutbildare och forskning i anslutning till främjandeuppdragen. Kunskapslyftskommittén föreslår att man successivt prövar att överlåta de främjande uppdragen på separata statliga organ, partnerskap och forskningsinstitutioner.

Inledningsvis föreslår Kunskapslyftskommittén

- att man inrättar en statlig Främjandemyndighet som ägnar sig dels åt utvärderingar av det livslånga lärandet dels åt utveckling av kvalitetssäkringssystem för det livslånga lärandet.
- att man startar ett utvecklingsprojekt för metod- och modellutveckling när det gäller validering.

Valideringsprojektet skulle kunna förläggas till den föreslagna Främjandemyndigheten för utvärdering och kvalitetssäkring som i sin tur skulle kunna upphandla det av någon eller några högskolor. Främjandemyndigheten skulle också kunna bli den myndighet som hanterar den av Kunskapslyftskommittén föreslagna utvecklingen av distansutbildning/flexibelt lärande med IT-stöd.

När det gäller relationerna mellan staten och kommunerna anser Kunskapslyftskommittén att det är angeläget att hålla fast vid decentraliseringen men att de nationella målen för utbildningspolitiken måste bli tydligare. Kommittén anser vidare

att former för regelbundna överläggningar och överenskommelser mellan stat och kommuner bör etableras på utbildningsområdet.

Denna dialog skulle dels ha en nationell dimension dels en lokal. På nationell nivå skulle övergripande mål och resultat av kommunernas insatser för Kunskapsbygget och det livslånga lärandet diskuteras mellan statliga företrädare och kommunala politiker m.fl. intressenter. Den nationella dialogen skulle kunna sortera under Beredningen för livslångt

lärande och resultaten av överläggningarna ta sig uttryck i överenskommelser om statliga stimulansbidrag till temporära främjandeinsatser. På lokal nivå handlar det om att fortsätta den dialog som introducerades av Delegationen för kunskapslyftet. I linje med Kunskapslyftskommitténs ställningstagande att skilja tillsyn och främjande framför allt på lokal nivå skulle denna dialog kunna hanteras av Beredningen för livslångt lärande alternativt Främjandemyndigheten för utvärdering och kvalitetssäkring.

Dialogen och det faktum att myndigheternas kontrollerande uppdrag i huvudsak skiljs från de främjande skulle konstruktivt kunna bidra till att lösa upp spänningen mellan statens roll som överordnad och samtidigt med kommunerna samspelande part.

När det gäller sektorsmyndigheternas främjandeuppdrag i övrigt föreslår Kunskapslyftskommittén att man successivt undersöker möjligheterna att lägga över dem på partnerskap och de aktörer som ingår i dessa.

Kunskapslyftskommittén föreslår regeringen att snarast tillsätta en organisationskommitté för att förbereda de föreslagna organisationsförändringarna och få till stånd en kontinuerlig förändringsprocess när det gäller organisationsstrukturen.

1.9 Forskning, utveckling och kompetensutveckling för vuxenutbildare

Utveckling av webbaserat lärande

Webbaserat lärande ger – som Kunskapslyftskommittén ser det – vuxna (och ungdomar) möjligheter att skaffa sig grundläggande och gymnasial utbildning på tid och plats och i en studietakt som bäst passar den enskilde. När kurser för denna form av lärande väl har byggts upp finns i princip hela utbudet tillgängligt för var och en som har tillgång till tekniken – hemma eller i kommunernas studiecentra.

Nuvarande utvecklingsanslag medger inte den storskaliga satsning som Kunskapslyftskommittén tror är förutsättningen för att detta lärande inom rimlig tid ska slå igenom. *Kunskapslyftskommittén föreslår*

- att staten ansvarar för att det sker en snabb uppbyggnad av webbaserade kurser inom såväl utbudet på grundläggande nivå, som på hela det gymnasiala området.

- att en planeringsram om 500 miljoner kronor avsätts för att under en åttaårsperiod ta fram webbaserade kurser på såväl grundläggande som gymnasial nivå.
- att utvecklingsarbetet delas upp i två perioder. Den första perioden föreslås omfatta fyra år. Därefter utvärderas resultaten och beslut fattas om det fortsatta arbetet.

Webbaserade kurser ger stora möjligheter för studerande med funktionshinder. En ram om 10–15 procent av det totala utvecklingsanslaget bör inledningsvis låsas för anpassning av kurserna för studerande med funktionshinder.

Utvecklingsarbetet är i Kunskapslyftskommitténs förslag väl avgränsat såväl vad gäller uppdraget som tiden för arbetet.

Kunskapslyftskommittén föreslår därför att utvecklingsarbetet med att ta fram webbaserade kurser på grundläggande och gymnasial nivå läggs ut som ett projekt. Utvecklingen bör ske i nära samarbete med övrigt utvecklingsarbete på gymnasial nivå. En organisationskommitté bör få i uppdrag att utreda formerna för hur detta projekt ska organiseras.

Kunskapslyftskommittén förutsätter att statens skolor för vuxna (SSV) eller andra lämpliga aktörer kommer att få en central roll i utvecklingsarbetet.

Kunskapslyftskommittén konstaterar att den tekniska utvecklingen går mycket snabbt inom detta område. Det är viktigt att ha uppsikt över hur utvecklingen framskrider och kontinuerligt föra in nya idéer i utvecklingsarbetet. Projektet ska dock koncentreras på pedagogisk-metodiska frågor – inte på att utveckla ny teknik.

Kunskapslyftskommittén utgår i sina förslag från att samtliga ca 875 kurser ska stå till alla intresserade utbildningsanordnares förfogande. Det förutsätter att utvecklaren också tar fram ett handledarstöd för dessa utbildningsanordnares lärare.

Kunskapslyftskommittén föreslår att statens skolor för vuxna eller andra lämpliga aktörer inom ramen för det aktuella utvecklingsprojektet får i uppdrag att dels vidareutveckla en handledarroll för olika utbildningsanordnares verksamma lärare, dels fungera som stöd för dessa lärare.

Forskning om livslångt lärande

Kunskapslyftskommittén har tidigare genomfört en kartläggning av forskning och utveckling inom vuxenutbildningens område. I den bekräftas att forskningen inom vissa av vuxenutbildningens kärnområden –

kommunal utbildning för vuxna, statens skolor för vuxna samt folkbildningen – är kraftigt åsidosatt.

Kunskapslyftskommittén föreslog i ett tidigare betänkande en kraftfull och omedelbar satsning på forskningen inom området vuxenutbildning och livslångt lärande. Eftersom forskarkompetens saknas helt eller delvis på många högskolor och universitet föreslog kommittén en stegvis utbyggnad under exempelvis fem år. *Kunskapslyftskommittén föreslår*

- att regeringen vidtar åtgärder för att åstadkomma en kraftfull och omedelbar satsning på forskningen inom området vuxenutbildning och livslångt lärande.
- att den framtida forskningen utvidgas från att hittills i huvudsak endast varit en fråga för de pedagogiska institutionerna till att för framtiden omfatta flera discipliner och ämnen, exempelvis de antropologiska, ekonomiska, filosofiska, handikappvetenskapliga och sociologiska.

Forskningen kommer med dessa förslag att ha ett tvärvetenskapligt angreppssätt och bland annat beröra forskning kring formellt och informellt lärande, lärande i studier, arbetsliv och vardagsliv samt samspelet mellan utbildning, lärande och samhällsutveckling.

Kunskapslyftskommittén föreslår i samband med detta att medel bör avsättas för att underhålla och uppdatera de databaser som utvecklats i samband med Kunskapslyftskommitténs utvärderingar och att ett statistikförsörjningsprogram utvecklas för en fungerande forskning om det livslånga lärandet.

Information – kunskapsspridning

Kunskapslyftskommittén föreslog också i det tidigare betänkandet att den som skulle få ansvaret för att beställa forskning också skulle ges ett ansvar för att forskningsresultaten spreds till avnämarna och att informationsverksamheten efter en kort introduktionsperiod utvärderas ur användarsynpunkt. *Kunskapslyftskommittén* vidhåller sina tidigare förslag och *föreslår* vidare

- att dels forskningsresultat från förekommande svensk och internationell forskning kring vuxenutbildning och livslångt lärande sprids till praktiker, dels att nätverk utvecklas för erfarenhetsutbyte praktiker emellan.
- att regeringen ger ett eller flera nationella resurscentra – endera nya eller redan existerande, exempelvis Vuxenutbildningscentrum i Linköping – i uppdrag att ansvara för spridning/nätverksuppbyggande.

- att regeringen ger organisationskommittén för utvecklingsprojektet om webbaserat lärande i uppdrag att även agera för kunskapsspridande när det gäller flexibelt lärande/lärande med datorstöd.

Utbildning och kompetensutveckling

Kunskapslyftskommittén lämnade i ett tidigare delbetänkande förslag avseende utbildning av lärare. Kommittén har även lämnat remissyttande på Lärarutbildningskommitténs slutbetänkande, där Kunskapslyftskommittén tillstyrkte förslagen avseende skollärarytbildningen samt lärarutbildningarna i allmänhet men uttryckte sin oro över möjligheterna att rekrytera blivande yrkeslärare. Kommittén betonade bland annat vikten av en lärarutbildning som tar hänsyn till de speciella villkor som gäller för lärare i vuxenutbildning samt gav exempel på vad som borde ingå i en specialisering för sådana lärare. Kommittén var vidare tveksamt inställd till åtskillnaden mellan lärarutbildningen för folkhögskollärare och lärarutbildningen för lärare i kommunal vuxenutbildning.

Lärarutbildningskommitténs förslag till utbildning i *specialpedagogiska frågor* kommer enligt Kunskapslyftskommitténs bedömning innebära att en långsiktig kunskapsuppbyggnad på detta område sker, vilket är angeläget.

Beträffande utbildningen till studie- och yrkesvägledare har Kunskapslyftskommittén en jämfört med Lärarutbildningskommittén avvikande uppfattning. Kommittén anser inte att utbildningen för studie- och yrkesvägledare går att lägga in i en lärarutbildning där endast dess inriktning och specialiseringen ger utbildning i för studie- och yrkesvägledare väsentliga områden. Regeringen har nyligen tillsatt en utredning om vägledning. Kunskapslyftskommittén vill understryka vikten av att vägledning inom vuxenutbildningen ses i ett brett perspektiv och att samarbete/samordning med utbildning för vägledare inom arbetsmarknadsverkets område övervägs.

När det gäller lärares och övrig personals generella fort- och vidareutbildning föreslår *Kunskapslyftskommittén* att Skolverket får i uppdrag att särskilt följa upp hur fort- och vidareutbildning för vuxenutbildningens personal hanteras av kommunerna.

I avsnitt 1.4 beskrivs Kunskapslyftskommitténs förslag om att ge Skolverket och Folkbildningsrådet i uppdrag att kartlägga behov och utbud av fort- och vidareutbildning i specialpedagogiska frågor.

1.10 Omvärld – utbildningspolitiska utmaningar – utbildningsbehov

Att vi lever i en förändringstid är inte kontroversiellt att påstå även om det är svårare att peka ut vad förändringarna består i, hur stora de är och hur snabbt de går. Att vi tidigare levde i ett jordbrukssamhälle som sedermera blev ett industrisamhälle är också de flesta överens om liksom att vi nu håller på att lämna industrisamhället – men för vad? Till att börja med talade man lite obestämt om det postindustriella samhället och sedan något mer precist om tjänstesamhället. Så småningom etablerades begreppet kunskapssamhället och andra beteckningar som härrör från den nya informationstekniken: informationssamhället, IT-samhället, nätverksekonomin och det experimentella samhället. Mer svepande har man börjat använda uttrycket den nya ekonomin.

På samhällsnivå kan man hävda att vi både lever i ett kunskaps- och ett informationssamhälle där ”Kunskap är innehållet, informationstekniken mediet. Det är innehållet som är förändringskraften men mediet underlättar förändringsprocessen.”

På individnivå talar man om kedjan: data – information – kunskap – eftertanke – handlande. Data måste bearbetas för att bli till information och kunskap. Avgörande i denna kedja är individens kunskaper, erfarenheter, förmåga till kritiskt tänkande och engagemang.

Att vi lever i ett informationssamhälle med en allt större tillgänglighet till information och att allt fler ägnar sig åt att bearbeta information är uppenbart:

- För närvarande har uppskattningsvis 100 miljoner människor tillgång till Internet. År 2002 beräknas den siffran ha ökat till 320 miljoner.
- Idag har 70 procent av jordens befolkning inte ringt ett telefonsamtal. Trots det gör vissa prognosmakare bedömningen att inom en relativt snar framtid kommer i stort sett alla ha full bredbandstillgång till nätet.
- Av alla vetenskapsmän som någonsin levde, lever 90 procent idag.
- Det är de kunskapsintensiva sektorerna som växer snabbast. Inte bara vetenskapsmän utan många andra aktörer – producenter och konsumenter – provar nytt, experimenterar och utvecklar ny kunskap.
- Den vetenskapliga kunskapsmassan fördubblas för närvarande vart femte till sjätte år. År 2020 beräknas den fördubblas var 73:e dag.

Den kanske viktigaste aspekten ur kommitténs synvinkel i detta sammanhang är kopplingen mellan kunskapssamhälle och livslångt lärande.

Det finns många skäl till att livslångt lärande blivit mer betydelsefullt. En fundamental aspekt är att i och med att kunskapsmassan kontinuerligt växer blir det allt orimligare att ens tänka sig att man i ungdomen ska kunna inhämta mer än en bråkdel av de kunskaper man kommer att behöva under sitt liv. Det mesta av dessa kunskaper finns inte ens utvecklade när man går i ungdomsskolan! Det livslånga lärandet har därför ett värde i sig. Färdigutbildade blir vi aldrig men vi kan alla delta i ett individuellt bildningsprojekt liksom i ett kollektivt. Dessutom har det livslånga lärandet ett praktiskt värde både politiskt och kulturellt men naturligtvis också för arbetslivet. Alla måste ha tillgång till en plattform – en god basutbildning – för det fortsatta lärandet.

1.10.1 Utbildningspolitiska utmaningar

Många scenariokonstruktörer har sökt utforska kunskaps- och IT-samhällets hot och möjligheter. Vad som förefaller vara nytt i den utbildningspolitiska framtidsdiskussionen är den – jämfört med tidigare – starkare betoningen på:

Utbildningspolitiken som resursskapare och som en del i innovationssystemet

Att producera och sprida kunskap är viktiga uppgifter för utbildningssystemet även om detta allt mer kommer att ske i samspel med andra aktörer. Nya kunskaper som kommer ut i samhället via unga och vuxna bidrar till att utveckla produkter och tjänster, produktionsprocesser och produktionsmetoder, marknader och organisationer såväl lokalt, som regionalt, nationellt och internationellt.

Utbildningspolitik för bättre konkurrenskraft och infrastruktur

Ett högkvalitativt system för livslångt lärande är ett angeläget utbildningspolitiskt bidrag till den infrastruktur som är en förutsättning för att ett land/region/lokalsamhälle ska kunna delta i och dra nytta av den globala utvecklingen. För att få ett bra individ- och företagsklimat behöver man utveckla både en god yrkesutbildning i snävare bemärkelse och möjligheter till en bredare allmänbildning. Validering, vägledning, flexibelt lärande/distansutbildning och kvalitetssäkring lär också bli viktiga utvecklingsområden för det livslånga lärandet i en globaliserad värld.

Utbildningspolitiken som problemlösare – kompetensbrist och en åldrande befolkning

I Sverige liksom i andra OECD-länder måste utbildningspolitiken hjälpa till att lösa omställningsproblem för arbetskraft med kort och/eller inadekvat utbildning. På liknande sätt har utbildningspolitiken viktiga uppgifter att fylla då befolkningen åldras. Dels måste utbildningspolitiken inriktas på att stimulera arbetskraftsutbudet. Även individer som förefaller stå långt ifrån arbetsmarknaden måste få chansen att komma ikapp men naturligtvis ska ingen parkera i utbildning som inte är motiverad och intresserad. Dels behövs kompetensutveckling i arbetslivet för äldre anställda. Det förutsätter i sin tur att de får tillgång till de baskunskaper som krävs. Ett livslångt lärande är också en förutsättning för ett aktivt åldrande.

Offensiva politiska strategier

I en globaliserad värld blir nödvändiga offensiva uppgifter för staten att värna den demokratiska utvecklingen, att förhindra att marknadskrafterna undergräver viktiga kulturella värden och att motverka polarisering på arbetsmarknaden och mellan grupper och regioner. I det sammanhanget blir utbildningspolitik en del av en övergripande politisk strategi.

Till statens särskilda uppgifter på utbildningsområdet i framtiden kommer att höra att gentemot de kommersiella krafterna bevaka:

- de kulturella och humanistiska inslagen
- demokratiaspekten av utbildning och livslångt lärande
- bredden i det livslånga lärandet, att utbildning fördelas jämlikt och jämställt så att även utsatta grupper ges förutsättningar till livslångt lärande
- att alla så tidigt som möjligt får tillgång till en god plattform för det fortsatta lärandet, en plattform som möjliggör en kreativ och flexibel individuell utveckling
- förutsättningarna för individerna till kontinuitet i lärandet så att de kan realisera sina personliga studie- och framtidsplaner.

I de senare avseendena underlättas utbildningspolitiken i och med att den kan anknyta till att i en globaliserad värld är en god infrastruktur på utbildningsområdet, en infrastruktur för livslångt lärande, en viktig del i ett gott företagsklimat. Ett brett kunskapsbehov kommer att finnas även inom arbetslivet. Ett gott individklimat – som också är en förutsättning för ett gott företagsklimat – inkluderar utbildning och livslångt lärande

och därtill inte enbart utbildning i snäv bemärkelse utan även utbildning som kultur och bildning.

1.10.2 Utbildningsbehov – kompetenskrav

En huvuduppgift för utbildningssystemet blir att ge alla individer möjligheter att tillägna sig och utveckla de grundläggande kunskaper och färdigheter som individerna behöver för att bli delaktiga i samhället och som behövs på arbetsmarknaden. I en situation där ny kunskap produceras snabbt blir den grundläggande utbildningens huvuduppgift att ge en bas för framtida aktiviteter snarare än att förbereda för initial yrkesverksamhet. Om detta råder tämligen stor enighet. Frågan är snarare vad ett baspaket ska innehålla. Individens behov ska stå i centrum men de relaterar till samhällsutvecklingen och arbetslivet.

- Hur ska uppdelningen i basutbildningen se ut på fakta, förståelse, färdighet och förtrogenhet?
- Vilka baskunskaper förutom att läsa, skriva och räkna ska uppmärksammas? Humanistiskt, samhällsvetenskapligt, matematiskt, analytiskt, tekniskt kunnande?
- Vilka färdigheter och personliga egenskaper ska tränas och i så fall hur? Social kompetens, samarbetsförmåga, kommunikativ förmåga, entreprenörskap, kreativitet, problemlösning, självförtroende, lust att lära, lust att verka?
- Vilken vikt ska fästas vid att kombinera teori och praktik och hur ska det gå till?
- Vad har den formella utbildningen att lära av arbetslivet och vice versa – ett praktikorienterat sätt att närma sig lärandet respektive ett aktivt och reflekterande sätt att lära?

De internationella och svenska prognoserna och utvecklingstendenserna ger för arbetslivets del följande indikationer om vilka kompetenskrav en basutbildning ska svara upp mot och vilka sektorer och typer av arbeten som den ska förbereda för

- Krav på högre formell utbildningsnivå.
- Mer komplexa arbetsuppgifterna där ofta personliga relationer ingår; kontakter, rådgivning och kundservice.
- De sektorer som expanderar är de kunskapsintensiva tjänste- och industrisektorena.
- De mest efterfrågade utbildningsinriktningarna är vård, ekonomi och teknik.

För att kunna arbeta i de expansiva sektorerna vare sig det handlar om produktion eller tjänster, stora eller små arbetsorganisationer betonas allt mer den generella kompetensen snarare än den rent företagsspecifika.

Personliga egenskaper som social kompetens, samarbetsförmåga, kommunikativ förmåga och initiativförmåga blir allt viktigare. Att vara engagerad i arbetet och att ge service åt kunder, att kunna ta folk liksom att kunna hantera affärskontakter är avgörande i ett allt mer kontaktintensivt arbetsliv. Till förutsättningarna för att kommunicera hör också språkkunskaper och förståelse för andra kulturer. Entreprenörskap liksom social kompetens sammanfattar viktiga aspekter av de nya krav som ställs i arbetslivet nästan oberoende av vilken bransch det handlar om.

För att kunna hantera de komplexa arbetsuppgifterna krävs förmåga till helhetssyn, att ta ansvar för planering och utförandet av olika arbetsuppgifter inklusive den egna kompetensutvecklingen – ett slags individuellt ledarskap. Att vara utvecklingsinriktad, ha självförtroende och lust att lära är viktigt liksom att kunna planera, följa upp och utveckla.

Andra generella kunskaper och egenskaper av betydelse för framtiden ligger inom området kreativitet och problemlösningsförmåga. Dessa förmågor relateras även till teoretiska kunskaper och intellektuella färdigheter såsom analytisk, teoretisk, matematisk och teknisk förmåga.

Basutbildningsbehoven kan dock ändras över tiden. Under förnyelse- och expansionsfaser, som den vi är inne i nu, introduceras nya metoder och produkter. Då krävs personal som kan den nya tekniken men tillgången på dylika individer är låg. Företagen tvingas satsa på att lära upp anställda. Efterfrågan på individer med hög allmän kompetens och god problemlösningsförmåga stiger därför. När man kommer över i en effektiviseringsfas kan efterfrågan förskjutas mot lägre men mer specifik kompetens och mer av lärandet kan överlåtas på utbildningssystemet.

Vi kan inte med säkerhet veta om den nya ekonomin med dess snabba förnyelseprocesser är här för gott. Under överblickbar framtid verkar det vara så. Att satsa på en god basutbildning och ett livslångt lärande bör dock under alla omständigheter var en riktig investering. Med allmänna kunskaper, självförtroende och social förmåga i bagaget är man väl rustad och kan gripa tillfällena i flykten.

1.11 Vad kostar Kunskapslyftskommitténs förslag?

Kunskapslyftskommittén vill satsa mer på kvalitet i Kunskapsbygget och mindre på kvantitet. Till de förslag som bidrar till kvaliteten i infrastrukturen och bemötandet av individer i behov av stöd hör följande.

Utgångspunkten i regeringens satsning på Kunskapslyftet var att de tillfälliga insatser som genomförts under åren 1992–1996 skulle ersättas av en varaktig utbyggnad av den reguljära vuxenutbildningen. Besluten innebar en kraftig omfördelning av statens resurser i syfte att långsiktigt förstärka utbildningsnivån och höja kompetensen i stället för att erbjuda kontant stöd och tillfälliga insatser för arbetslösa. Läsåret 2000/01 ligger de beräknade utgifterna för platserna i Kunskapslyftet på 4 200 miljoner kronor och för det särskilda utbildningsbidraget, UBS, på 5 100 miljoner kronor, sammanlagt 9 300 miljoner kronor.

Årliga statsfinansiella kostnader för Kunskapslyftskommitténs kvalitetshöjande förslag i den ordning de presenterats här:

Särvuxreform	7 mkr per år
Studiehandledning och stöd	112 mkr per år
Särskilda insatser för studerande med funktionshinder	40 mkr per år
Beredning för livslångt lärande	3 mkr per år
Projekt validering	5 mkr per år
	(totalt 15 mkr över tre år)
Temporära främjandeinsatser	20 mkr per år
Utveckling webbaserade kurser	60 mkr per år
	(totalt 500 mkr över åtta år)
Forskning om livslångt lärande	16 mkr per år
	(totalt 162 mkr över 12 år)
Information-kunskapsspridning	2 mkr per år
<i>Summa</i>	<i>265 miljoner kronor per år</i>

Årliga statsfinansiella kostnader för Kunskapslyftskommitténs förslag när det gäller utbildningsplatser och studiestöd:

Utbildningsplatser	2 200 mkr per år
Studiestöd	7 000 mkr per år
<i>Summa</i>	<i>9 200 miljoner kronor per år</i>
<i>Totalt</i>	<i>9 400 miljoner kronor per år</i>

2 Kunskapslyftskommitténs slutbetänkande – inriktning och uppläggning

2.1 Kunskapslyftskommitténs slutbetänkande

Det är med största ödmjukhet som Kunskapslyftskommittén griper sig an arbetet med sitt slutbetänkande. Till skillnad från många andra kommittéer har Kunskapslyftskommittén haft tillfälle att verka under en längre tid. Under den perioden har kommittén hunnit publicera inte mindre än åtta betänkanden (SOU 1996:27; SOU 1996:164; SOU 1996:188; SOU 1997:120; SOU 1997:158; SOU 1998:51; SOU 1999:39 och SOU 1999:141). Flera av dem har varit ute på remiss. Även i övrigt har kommittén haft intensiva kontakter med kommuner, utbildningsanordnare, forskare, utredare, myndigheter, organisationer, lärare och studerande.

Att döma av dessa kontakter är förväntningar på kommitténs slutbetänkande mycket stora men inte bara stora utan även mycket varierande och delvis motsägelsefulla. Några exempel ur remissvaren på kommitténs senaste delbetänkande *Vuxenutbildning för alla? – Andra året med Kunskapslyftet* (SOU 1999:39) kan illustrera detta. Somliga vill ha mer av omvärldsanalyser och helhetsbilder. Andra är mer intresserad av specifika frågor som pedagogik, vilken roll individuella utbildningskonton, validering i högskolan, biblioteken och experterna på jämställdhet på länsstyrelserna skulle kunna spela i det livslånga lärandet. Somliga menar att tillväxtperspektivet borde vara mer framträdande och utbildningsbehoven analyseras så att utbildningssystemet bättre kan anpassas till förändringarna på arbetsmarknaden. Andra varnar kommittén för att alltför ensidigt betonat vuxenutbildningens instrumentella roll. Ytterligare andra vill ha mer individinriktad analys i stället för traditionell analys av utbildningsorganisationer och undervisning.

Mycket har också hänt under Kunskapslyftskommitténs tid. Vi ser numera allt oftare konkreta exempel i vår omedelbara närhet på effekterna av den globala konkurrensen. Ford har köpt Volvo personvagnar.

Astra har blivit brittiskt och huvudkontoret flyttat till London. Ericson har inlett ett samarbete med Microsoft. När EU 1996 introducerade sitt "år för livslångt lärande" var "livslångt lärande" nästan ett okänt begrepp. Nu ser man det i stort sett dagligen i tidningarna när den nya ekonomin, kunskapssamhället, IT och demokratin diskuteras. Sedan Kunskapslyftsprojektet startade den 1 juli 1997 har flera hundra tusen människor berörts av dess aktiviteter.

Vi lever i en brytningstid. Det livslånga lärandet innebär ett paradigmskifte men vi är bara i början av ett nytänkande. Dels därför att de nya utvecklingstendenserna inledningsvis är diffusa dels därför att det är svårt att frigöra sig från invant tänkande. Exempelvis är det lätt att existerande system och statistik av sin egen tyngd leder tänkandet i gamla banor. Lärande är inte detsamma som undervisning och formell utbildning. Ändå är det mest statistik av det senare slaget vi har tillgång till med risk för att det mest är dylika fenomen vi förleds att diskutera. Men det är säkerligen inte bara ny individbaserad lärandestatistik vi kommer att behöva framöver utan även nya strukturer, organisationer och myndigheter liksom nya typer av forskning förutom ett nytt synsätt som verkligen sätter individen och lärandet i fokus.

Det är Kunskapslyftskommitténs förhoppning att detta betänkande öppnar upp för en framåtsyftande diskussion och att vi i Sverige därmed kan ta några steg på vägen mot ett effektivt och rättvist kunskapssamhälle, ett kunskapssamhälle tillgängligt för alla. Mot den skisserade bakgrunden har Kunskapslyftskommittén ansett det viktigt att anlägga ett helhetsperspektiv. Dels i så måtto att kommittén valt att inte bara se på Sverige utan på Sverige som en del i världen, inte bara diskutera vuxenutbildningspolitik utan vuxenutbildningspolitik som en del av utbildningspolitiken och den allmänna ekonomiska politiken. Dels i så måtto att Kunskapslyftskommittén inte enbart diskuterar "kunskapslyft" utan "kunskapslyft" som en del i det livslånga lärandet.

Detta senare hindrar naturligtvis inte att kommittén ägnar sina "kärnfrågor" dvs. fortsättningen på Kunskapslyftsprojektet och det särskilda utbildningsbidraget, UBS, speciell uppmärksamhet. I många kapitel blir följaktligen tågordningen den att först behandlas de ur kommitténs synvinkel mest närstående frågorna och sedan följer utblickar mot andra områden. Så är exempelvis fallet i kapitel 9 där först frågan om Kunskapslyftsprojektets fortsättning inom kommunal vuxenutbildning och på folkhögskolorna diskuteras men sedan även hur denna utveckling ska ses i förhållande till bl.a. ungdomsskolan, arbetsmarknadsutbildningen, högskolan och annan eftergymnasial utbildning. Likadant i kapitlen 10 och 11 som handlar om studiestöd och UBS men där även om möjligheterna för individer att studera med socialbidrag,

förtidspension och rehabiliteringsersättning diskuteras och kommenteras.

Kunskapslyftskommittén är övertygad om att det inte bara är nödvändigt att ha detta vidare perspektiv utan att det också skulle vara skadligt och leda fel att enbart se till Sverige, till traditionell vuxenutbildningspolitik, till utbildningsorganisationerna och till den formella utbildningen. Individerna och det livslånga lärandet måste sättas i centrum. Det är naturligtvis inte helt lätt. Dels handlar det om ett nytt och mycket vidsträckt område. Dels sker ständiga förändringar och det experimenteras livligt inom detta "lärandeområdet" i Sverige.

Kunskapslyftskommitténs huvuduppgift är att ta fram underlag för en nationell svensk utbildningspolitik. Vad ska staten göra för att åstadkomma ett fortsatt, som det står i kommitténs direktiv (dir. 1995:67), "kunskapslyft för vuxna som en del i en strategi för ett livslångt lärande"?

Den globala utvecklingen innebär utmaningar på olika plan – både på det individuella, det lokala och regionala, det nationella och det globala. Huvudfrågan för kommittén är att belysa problem och möjligheter i den nationella utvecklingen, att få igång en diskussion om framtiden i Sverige och om vad de svenska politikerna kan göra på utbildningsområdet för att styra utvecklingen i rätt riktning för Sveriges del. Kunskapslyftskommitténs underlag bör dock även kunna fungera som inspirationskälla för motsvarande individuella, lokala och globalt inriktade diskussioner om åtgärder. Det finns ingen motsättning mellan diskussionerna på dessa olika nivåer. Att var och en strävar efter att skaffa sig en individuell handlingsberedskap för att kunna möta framtiden är naturligtvis av fundamentalt intresse inte bara för individen utan även för nationen. Likaså är den nationella utvecklingen beroende av lokal och regional handlingskraft. Och ju fler i Sverige som intresserar sig för att med gemensamma ansträngningar via EU, FN, Världshandelsorganisationen och de nationella och internationella frivilligorganisationerna påverka den globala utvecklingen desto bättre blir förmodligen förutsättningarna även för Sverige att finna sin egen nisch.

Med det synsätt som Kunskapslyftskommittén har – att vi befinner oss i början på en ny utveckling – är det naturligt att de förslag som kommittén för fram snarare har karaktären av insatser för stegvis förändring och successiva ställningstaganden. Kommittén föreslår exempelvis inte en total och omedelbar omstrukturering av myndighetsstrukturen utan endast en gradvis dylik. Dessutom handlar det å ena sidan om att ingjuta ny energi i gamla strategier såsom decentralisering och mål- och resultatstyrning. Å andra sidan om att i den samlade före-

slagna strategin ha siktet inställt på en djupgående förändring av utbildningssystemet i syfte att påverka samhällsutvecklingen samt att anpassa det i takt med att omvärlden förändras.

Vid sidan om huvuduppdraget, att utreda en reformering av vuxenutbildningen, har Kunskapslyftskommittén haft två specialuppdrag – att utvärdera Kunskapslyftsprojektet (dir. 1996:71) och att utreda situationen för studerande med funktionshinder inom vuxenutbildningen (dir. 1997:104). I tidigare delbetänkanden (SOU 1998:51 och SOU 1999:39) har dessa uppdrag redovisats separat. I detta slutbetänkade har de i görligaste mån integrerats i övriga kapitel men vissa tyngre resultat respektive mer specifika iakttagelser och förslag redovisas i kapitel 7 och 13.

2.2 Betänkandets uppläggning

Betänkandet består av tre delar. I del I tecknas ett helhetsperspektiv som dels blickar framåt med hjälp av globala framtidsbilder och prognoser (kapitel 3) dels blickar bakåt (kapitel 4). Hur har utvecklingstendenserna sett ut hittills? Vad säger forskningsresultat och internationella jämförelser om Sveriges läge och utbildningspolitikens betydelse? I kapitel 5 kommer vi in på frågan om hur en vision om det goda kunskapssamhället skulle kunna se ut och var befinner vi oss idag. Kan man sätta upp övergripande mål för det livslånga lärandet för vuxna och utbildning för vuxna? Kunskapslyftskommittén lämnar förslag på hur dylika mål skulle kunna se ut och hur de nedbrutna skulle kunna kvantifieras för särskilda utbildningsformer.

I del I diskuteras även ansvarsfördelningen mellan stat, individ och arbetsliv och statliga styrmedel. Utifrån en summering av utmaningarna för den svenska vuxenutbildningspolitiken avslutas del I med vissa principiella ställningstaganden från Kunskapslyftskommitténs sida beträffande statens ansvar för basutbildning och tillgång till en miniminivå på infrastrukturen i kommunerna (kapitel 4 och 5).

Del II handlar om utgångsläget. Där ges både en kvantitativ, kvalitativ och ekonomisk summering av vuxenutbildningens utveckling (kapitel 6, 7 och 8). Av särskilt intresse i kapitel 6 är därutöver de i kapitlet beskrivna prognoserna över utvecklingen av den svenska befolkningens utbildningsnivå. I kapitel 7 återfinns en redovisning av de hittillsvarande lärdomarna från Kunskapslyftsprojektet.

Del III handlar om hur vi ska närma oss de uppsatta målen och vilka konkreta styrmedel som ska användas för att nå dem. Kapitel 9 tar upp ansvarsfördelning och finansieringsmodeller för utbildningsplatser i det

livslånga lärandet – i första hand kommunal vuxenutbildning och folkbildning men även ungdomsutbildningen, arbetsmarknadsutbildningen, högskolan och eftergymnasial utbildning annan högskoleutbildning berörs – hur många platser och vad får de kosta? I kapitlen 10 och 11 kommer kommittén över på finansiering av uppehälle under studier i det livslånga lärandet – studiestödssystemet inklusive UBS men även möjligheterna att finansiera studier på annat sätt bl.a. med hjälp av socialbidrag, introduktionsersättning, a-kassa, utbildningsbidrag, rehabiliteringspenning, förtidspension, sjukpenning och ålderspension.

Kapitel 12 och 13 handlar om vissa målgrupper och deras särskilda förutsättningar och problem i det livslånga lärandet. Hur ska vi få ett jämställt deltagande i det livslånga lärandet, ett deltagande som inte är etniskt diskriminerande och där studerande med funktionshinder kan delta på lika villkor som andra studerande?

Infrastrukturfrågor behandlas i kapitlen 14, 15 och 16.

- Pedagogik, flexibelt lärande/distansutbildning, forskning kring livslångt lärande, lärarutbildning och kompetensutveckling för vuxenutbildare liksom erfarenhetsåterföring och resultatspridning praktiker och forskare emellan i kapitel 14.
- Organisation när det gäller statliga organ och myndigheter, samordning mellan stat och kommun, lagar, förordningar, särskilda mål för olika delar av vuxenutbildningen i kapitel 15.
- Lokal/regional planering och lokalt/regionalt samarbete, uppsökande verksamhet, vägledning, validering, individanpassad utbildningen, kvalitetssäkring, utvärdering och ett sammanlagt minimikrav på den lokal infrastrukturen i kapitel 16.

Kapitel 17 summerar Kunskapslyftskommitténs förslag till reformering av den framtida vuxenutbildningen, kostnadskonsekvenserna av förslagen och genomförandet av reformen.

I

Utvecklingstendenser – utmaningarna och visionerna – ett helhetsperspektiv

Olika ansatser kan användas för att ge underlag och uppslag när den framtida utbildningspolitiken ska diskuteras. Kunskapslyftskommittén har i tidigare delbetänkanden – SOU 1996:27, *En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande*; SOU 1996:164, *Livslångt lärande i arbetslivet – steg på vägen mot ett kunskapssamhälle*; SOU 1998:51, *Vuxenutbildning och livslångt lärande – Situationen inför och under första året med Kunskapslyftet* och SOU 1999:39, *Vuxenutbildning för alla? – Andra året med Kunskapslyftet* – beskrivit vissa internationella och svenska utvecklingstendenser och utifrån dem dragit tentativa slutsatser med avseende på svensk utbildningspolitik. Vi ska spinna vidare på den tråden i kapitel 3 och 4. Vi börjar med att i kapitel 3 undersöka några aktuella omvärldsscenarioer för att bl.a. se vad globala framtidsbilder kan tillföra den utbildningspolitiska diskussionen. I kapitel 4 redovisas hittillsvarande, observerade utvecklingstendenser. Där diskuteras också resultat från empirisk forskning, som belyser utveckling, utbildning och lärande. Givet denna omvärldsanalys i termer av framtidsutsikter och pågående utveckling drar kommittén i kapitel 4 vissa principiella slutsatser vad gäller vuxenutbildning och livslångt lärande:

- att staten bör garantera alla tillgång till gymnasial kompetensnivå.
- att staten bör garantera individerna tillgång till en viss minimistandard vad gäller infrastruktur för livslångt lärande i kommunerna.

För att komma fram till mer preciserade ställningstaganden när det gäller kunskapslyft och livslångt lärande introduceras i kapitel 5 några ytterligare pusselbitar. För det första, vart vill vi egentligen komma? Hur ser visionen om det goda kunskapssamhället ut? Önskvärda och realistiska mål? För det andra, var befinner vi oss idag i Sverige i förhållande till dessa mål? Med skisserna och beskrivningarna av helheten i

kapitel 5 som karta och kompass går vi sedan vidare i del II (kapitlen 6–8) till en noggrannare såväl kvantitativ som kvalitativ beskrivning av utgångsläget på utbildningsområdet. I del III (kapitlen 9–17) diskuteras alternativa åtgärder som kan ta oss i riktning mot målen. Här motiverar och preciserar kommittén de förslag som kommittén valt att stanna inför. Kapitel 17 sammanfattar förslagen vad avser kostnadskonsekvenser och politisk strategi på kort och lång sikt.

3 Scenarier, globala framtidsbilder och svenska prognoser

Inledningsvis tar vi i detta kapitel upp några aktuella framtidsscenarier (avsnitt 3.1) och globala framtidsbilder (avsnitt 3.2) med inriktning på kunskaps- och utbildningsfrågor. Som ytterligare ett steg i riktning mot utbildningspolitiska slutsatser för svensk del kan det därefter vara lämpligt att komplettera med den senaste Långtidsutredningens övergripande prognoser med avseende på svensk arbetsmarknad och utbildning (avsnitt 3.3). Mot denna prognosbakgrund sammanfattas i avsnitt 3.4 viktiga utmaningar som den svenska vuxenutbildningspolitiken står inför.

3.1 Globalisering och kunskapssamhälle

Ett par begrepp har dominerat den senaste tidens framtidsdiskussioner: globalisering, teknisk utveckling, kunskapsintensiv produktion och IT (informationsteknik). Inte minst Manuel Castells trebandsverk (1996–1998), *Informationsåldern – Ekonomi, samhälle och kultur*, vars första del, *Nätverksamhällets framväxt*, nu också utkommit på svenska (1999), har bidragit till fokuseringen på informationsteknikens övergripande betydelse för den globala utvecklingen. De nationella ekonomierna integreras i en global ekonomi via den nya tekniken och det leder i sin tur till att nationalstaterna får mindre inflytande över den ekonomiska utvecklingen.

Enligt Castells är informationssamhället ”en specifik form av samhällsorganisation där alstring, behandling och överföring av information blir grundkällan för produktivitet och makt på grund av de nya tekniska villkor som uppstår i denna historisk period”. När Robert Reich (1991) beskrev motsvarande fenomen låg tonvikten på betydelsen av kunskaper och kunskap som bas för makt och ekonomiskt välstånd. Den aspekten finns fortfarande med i analyserna men mer som underliggande fundament.

Låt oss därför för ett ögonblick dröja vid några av dessa begrepp. Att vi tidigare levtt i ett "jordbrukssamhälle" som sedermera blev ett "industrisamhälle" är tämligen okontroversiellt att påstå, liksom att vi nu håller på att lämna "industrisamhället" för ... vad då? Till att börja med talade man lite obestämt om det "post-industriella samhället" och sedan något mer precist om "tjänstesamhället". Så småningom etablerades allt mer begreppet "kunskapssamhället" men även andra beteckningar som härrör från den nya informationstekniken – "informationsamhället", "IT-samhället", den "digitala ekonomin", "nätverksekonomin" och det "experimentella samhället". Mer svepande har man också rätt och slätt börjat tala om den "nya ekonomin" (OECD, 1999b; Svensson & Wahlbin, 2000).

Uttryckt den "nya ekonomin" skulle då sammanfatta fenomen som snabb produktivitetstillväxt, låg inflation, högt tempo till följd av bl.a. hårdare konkurrens, global integration och teknisk utveckling (Jonsson, 2000). Spekulationerna är dock redan igång om vad som ska komma efter den "nya ekonomin". Kanske "drömsamhället" där åtminstone i i-länderna varor och tjänster inte enbart karaktäriseras av sitt materiella innehåll utan framför allt av sin emotionella laddning och de "historier" de förmedlar till konsumenterna (Jensen, 1999) med de nya krav detta kan ställa på utbildningssystemet att lära barn och vuxna att "berätta historier" (Horsdal, 1999).

Information, kunskap och livslångt lärande

Relationerna mellan information, kunskap och utveckling är också komplicerade men viktiga att uppmärksamma både på samhälls- och individnivå. På samhällsnivå kan man hävda att vi både lever i ett kunskaps- och ett informationssamhälle där:

Knowledge is the content, information the medium. The content is driving change, facilitated by the medium.

Kunskap är innehållet, informationstekniken mediet. Det är innehållet som är förändringskraften men mediet underlättar förändringsprocessen.

Graciela Chichilnisky, citerad i OECD (1999b).

På individnivå talar man om kedjan: data – information – kunskap – eftertanke – handlande. Data måste bearbetas för att bli till information liksom information måste bearbetas för att bli kunskap. Avgörande för informationens betydelse som kunskapskälla är den mottagande individens tidigare kunskaper och erfarenheter och förmåga till kritiskt tänkande (Liedman, 1999). I stegen från data, information, kunskap och eftertanke till handling ligger naturligtvis ytterligare en rad komplexa

faktorer som i sin tur leder vidare till nya erfarenheter, ny information, ny kunskap etc.

Att vi lever i ett informationssamhälle med en allt större *tillgång* till data och information via framför allt Internet är uppenbart. Några exempel på *utbudet* av information på nätet och människors *efterfrågan* på information och tillgång till nätet:

- Vem som helst kan idag med hjälp av Internet gå in och studera Linnés herbarium vid Naturhistoriska riksmuséet i Stockholm. Tidigare var denna möjlighet förbehållen ett fåtal forskare vid muséet. Kvaliteten vid besiktningen via Internet är i många stycken väl så god, om inte bättre än i museisalen.
- Magna Carta, det engelska fri- och rättighetsbrevet från 1215, har på motsvarande sätt gjorts tillgängligt via Internet av British Museum.
- För närvarande har uppskattningsvis 100 miljoner människor tillgång till Internet. År 2002 beräknas den siffran ha kommit upp i 320 miljoner.
- Idag är det 70 procent av jordens befolkning som ännu inte ringt ett telefonsamtal. Trots det gör vissa prognosmakare den bedömningen att inom en relativt snar framtid kommer i stort sett alla ha full bredbandstillgång till nätet. (OECD, 1999b)

Allt fler ägnar sig också åt att bearbeta information till kunskap. Som indikatorer på den utvecklingen kan nämnas:

- Att av alla vetenskapsmän som någonsin levt, lever 90 procent idag.
- Det är de kunskapsintensiva sektorerna som växer snabbast. Inte bara vetenskapsmän utan många andra aktörer – inte minst producer och konsumenter av varor och tjänster – provar nytt, experimenterar och utvecklar ny kunskap.
- Den beräknade vetenskapliga kunskapsmassan fördubblas för närvarande vart femte till sjätte år. År 2020 beräknas den fördubblas var 73:e dag.
- University of California i Berkley har fått sin första ”kunskapsprofessor” och vissa företag har sina egna företagsuniversitet och kunskapsmanagers med uppgift att utveckla kunskapshanteringen både vad gäller företagets kollektiva kunskapskapital och de enskilda medarbetarnas. (Höij, 1999; OECD, 1999b; Svensson & Wahlbin, 2000)

Den kanske viktigaste aspekten ur kommitténs synvinkel i detta sammanhang är kopplingen mellan ”kunskapsamhälle” och ”livslångt lärande”. Det finns många skäl till att livslångt lärande är betydelsefullt och blivit allt mer betydelsefullt. En fundamental aspekt är att i och med

att kunskapsmassan kontinuerligt växer blir det allt orimligare att ens tänka sig att man i ungdomen ska kunna inhämta mer än en bråkdel av de kunskaper man kommer att behöva under sitt liv. Mycket av de kunskaper man kommer att behöva senare i livet finns ju inte ens utvecklade när man går i ungdomsskolan! Det livslånga lärandet har därför ett värde i sig. Färdigbildade blir vi aldrig men vi kan var och en delta i ett individuellt bildningsprojekt liksom i ett kollektivt.

Det livslånga lärandet har dessutom ett instrumentellt värde både politiskt och kulturellt men naturligtvis också för arbetslivet. Alla måste ha tillgång till en plattform – en god basutbildning – för det fortsatta lärandet. Den massiva betydelse som lärandet i arbetslivet verkar få innebär också det en fundamental förändring i utbildningssammanhang. Lärandet i det formella utbildningssystemet måste kunna samspela med och gå att kombinera med den allt viktigare nya typen av informellt och icke nivåbestämt lärande på arbetsplatserna (Rubenson m.fl., 1999).

Framtidsscenarier

Många scenariokonstruktörer har sökt utforska kunskaps- och IT-samhällets hot och möjligheter. Castells själv får väl närmast betraktas som en optimist (trots allt). Visserligen skulle efterkrigstiden, som för västländerna inklusive Sverige karaktäriserats av nationell kontroll, hög tillväxt, full sysselsättning och social utjämning, bara vara en parentes men bortsett från västländernas anpassningsproblem kan utvecklingen för den rika delen av världen men även för världen som helhet kunna bli positiv. Globaliseringen kan bidra till att sociala och ekonomiska klyftor utjämnas och gamla hierarkier rivs ner. Möjligheterna till socialt avancemang ökar för individerna även om tryggheten inte längre ligger i livslånga anställningskontrakt utan i livslångt lärande.

Den informationsburna utvecklingen förväntas dock bli mycket ryckigare än den hittillsvarande. Aktuella kombinationer av tillfälliga aktörer är inte på samma sätt beroende av sociala kompromisser och politiska överenskommelser som storföretag, fackföreningar och andra organisationer var tidigare. Företagen får lösligare nätverksstrukturer. Castells och andra debattörer ser därför stora faror inför framtiden i försvagade sociala gemenskaper och ömsesidiga beroenden. De globala nätverken saknar tvingande integration. Demokratin och den varaktiga sociala stabiliteten kan hotas om polariseringen mellan länder och sociala grupper tillåts växa (Benner, 1999; Jonsson, 2000; Thörn, 2000).

Ett sätt att belysa kunskaps- och IT-samhällets hot och möjligheter är att kontrastera olika varianter av globalisering, ekonomisk integration, teknik- och företagsutveckling (Eriksson & Stenström, 1999; OECD,

1999b; SACO, 1999; Thörn, 2000). Roten till internationella problem ligger ofta i dylika scenarier snarare i ekonomi och politik än i mer traditionell befolknings- eller miljö-, resurs- och råvaruproblematik. Innan vi återvänder till de senare frågorna i några mer generella prognoser kan det vara på sin plats att först utveckla vissa tankegångar kring globaliseringen. Det sker genom att vi sammanfattar pågående scenariodiskussioner i fyra "huvudscenarier". Syfte med dem är att stimulera reflexioner kring framtiden och hur framtida utbildningspolitiska utmaningar ska kunna hanteras.

1. Globalisering och en mångfald företag

I en globaliserad – ekonomiskt integrerad men multi-centrisk – värld med många företag antas ofta teknikutvecklingen vara snabb, konkurrensen hård och den ekonomiska tillväxten god. Det är lätt att i detta fall se framför sig en kommersiell nätverks- och IT-baserad värld – en individualistisk, avpolitiserad värld där dock ett globalt regelsystem etableras och upprätthålls åtminstone på vissa för utvecklingen väsentliga områden – spelregler för internationell handel, konkurrens, IT etc. Underhållningsbranschen och den kommunikationstekniska industrin är föregångare.

Det är inte heller alltför svårt att föreställa sig en optimistisk variant i detta alternativ för ett land som Sverige. Varför skulle inte Sverige kunna bli en attraktiv miljö för internationella entreprenörer? Alla länder och alla regioner inom respektive land kan kanske inte bli lika framgångsrika men alla har chansen. Instabiliteten i utvecklingen i ett visst land eller region kan dock bli stor. Lika lätt som det är att bli en populär etableringsort lika lätt kan det vara att förlora den positionen.

2. Globalisering och storföretag

En variant på föregående tema är en globalisering som domineras av storföretag och kanske framför allt av amerikanska storföretag – en kombination av en i vissa avseenden statscentrerad värld och en multi-centrisk värld. Även i detta fall kan man snabbt visualisera en optimistisk variant för ett land som Sverige men också en pessimistisk. I det förra fallet lyckas Sverige locka till sig ett tillräckligt antal storföretag för att kunna fortsätta att utvecklas på ett ekonomiskt positivt sätt. I det senare fallet lyckas vi inte med det. Utvecklingen blir kanske något mer förutsägbar med globala storföretag än med internationella entreprenörer men det kan ligga andra risker i en utveckling som är beroende av

dylika företag. Med storföretag finns en risk att man får en mer hårdhänt kapitalism, en arbetsorganisation som leder till en uppdelning av arbetskraften i insiders och outsiders, en segregering på arbetsmarknaden som särskilt skulle drabba invandrare, individer med funktionshinder och andra grupper med svag ställning i samhället.

3. Regionalisering och klusterekonomi

Här kan man exempelvis tänka sig att världen domineras av tre mer eller mindre samarbetande eller aggressivt inställda block – Europa, Nordamerika och Sydostasien. Med en storföretagsdominans kommer utvecklingen i ett regionaliseringsscenario att likna den i ett scenario med globalisering och storföretag även om skalan blir mindre och förmodligen den ekonomiska tillväxttakten lägre.

Klusterekonomi är mer en variant av scenario 1, mångfaldsscenario. Uppdelningen av världen går inte i det fallet efter geografiska områden utan mellan framgångsrika klusterbildningar, som i olika konstellationer står i förbindelse med varandra, och resten av världen som hamnar vid sidan om. Aktuella exempel på klusterområden är Silicon Valley i USA, Emilia Romagna i Italien och Sophia Antipolis i Frankrike. Intresset för tillväxt genom ”klusterbildningar” är också stort i Sverige även om man inte är enig om hur dylika nätverk bäst uppmuntras – genom generella eller mer specifika utvecklingsstimulerande åtgärder för att skapa socialt kapital som en förutsättning för att få till stånd en god cirkel via konkurrens och samverkan (Berggren m.fl., 1999a och 1999b; Braconier, 1999; Gallo, 1999; Henrekson, 1999).

4. Koncentration till närområdet

Av många skäl kan regionaliseringen komma att drivas längre än vad som skisserats ovan och Sverige återfinna sig mer eller mindre isolerat och hänvisat till sitt närområde – Norden eller Östersjöregionen. Internationella konflikter, sammanbrott i världshandeln och EU-kollaps liksom bristande svensk konkurrenskraft är exempel på faktorer som kan bidra till en dylik utveckling. Ju mindre område man är delaktig i och har att spela med dess större anledning att anta att dynamiken i samhällsutvecklingen blir svag, att den tekniska utvecklingen kommer att gå långsamt och den ekonomiska tillväxttakten blir låg.

Det troliga är naturligtvis att inget av dessa scenarier kommer att förverkligas i alla fall inte i renodlad form. Kanske kommer utvecklingen i vissa branscher eller i vissa delar av det svenska samhället att mer

likna den i scenario 1 medan den i andra branscher och delar av samhället mer kommer att likna den i scenario 2, 3 eller 4. Kanske kommer utvecklingen att gå i helt andra banor.

Trots alla dessa osäkerheter kan det ändå vara intressant att med hjälp av scenarierna försöka spåra vilka utmaningar den svenska utbildningspolitiken kan komma att ställas inför. Mest informativt är kanske att se lite närmare på scenario 1 och 2. Scenarierna 3 och 4 är ju snarast småskaligare varianter av de förra och ligger närmare dagens situation. Utmaningarna för den svenska politiken kommer i de småskaliga varianterna att likna dem i det globala mångfaldsscenarioet respektive storföretagsscenarioet. Det är samma faktorer som gör att Sverige blir attraktivt för entreprenörer respektive storföretag även om konkurrensen inte blir lika hård i ett mer begränsat geografiskt område. Med regionalisering och koncentration till närområdet är dock att förutse att Sverige riskerar att bli fattigare än i de globala scenarierna. Däremot kan det bli lättare, om man bortser från ekonomiska restriktioner, att värna värden som varit viktiga i Sverige – jämlikhet, kollektiva lösningar, trygghet, jämställdhet, bredd i utbildning och yrkesutbildning – än i mer konkurrensdrivna scenarier.

Framgångsfaktorer

Låt oss alltså se lite närmare på scenario 1 och 2 och börja med förutsättningarna för att det i dem ska ”gå bra” för ett land som Sverige, för att vi ska få tillväxt och förnyelse. Dessutom vad krävs i vart och ett av dem i termer av livslångt lärande och utbildning för att man ska kunna hantera situationen på ett så effektivt sätt som möjligt och vilka svenska utbildningspolitiska värden kan ligga i farozonen?

Som illustreras i figur 3.1 måste man för att vara framgångsrik i en värld karaktäriserad av ”Globalisering och en mångfald företag” kunna locka till sig entreprenörer och individualister. Dessutom kan det vara intressant att få ansvaret för att få härbärgera åtminstone någon eller några av de internationella myndigheter som kommer att behövas för att förvalta och utveckla det internationella regelverket.

En välutbildad befolkning, en kreativ miljö med attraktiva arbetsplatser, ett rikt kulturellt utbud och flexibla möjligheter till livslångt lärande kan vara viktiga beståndsdelar i infrastrukturen som gör länder och regioner attraktiva liksom goda kommunikationer. Det handlar inte nödvändigtvis om något extremt lågskatteparadis utan om länder som lyckas få till en rimlig avvägning mellan skattenivå och kvaliteten på en mångfacetterad infrastruktur. Både företagsklimatet, arbetsplatsklimatet

och individklimatet måste vara tilltalande (Asplund, 1993; Andersson & Sylwan, 1997; Söderström m.fl., 1999; SOU 2000:07).

I alternativet "Globalisering och storföretag" är det framförallt storföretagen som dominerar kunskapsproduktionen och därför är det viktigt att inte bara locka till sig dessa företag utan även deras globala forsknings-, kunskaps- och kompetenscentra. Kanske är det inte realistiskt att hoppas på mer än ett dylikt centrum för ett litet land som Sverige. Flera lokaliseringalternativ kan dock vara aktuella antingen i anslutning till existerande forskningsmiljöer eller i någon region där en dynamisk klusterutveckling kan dra till sig ett världsledande forskningscentrum.

I detta fall handlar det mer om att svara upp mot hierarkiska attityder än individualistiska värderingar. Bra, internationellt certifierade skolor för barn- och ungdomar liksom ett gediget system för yrkesutbildning och yrkesinriktad fort- och vidareutbildning blir därför viktiga. I övrigt är många lokaliseringsfaktorer de samma som i föregående scenario t.ex. en välutbildad befolkning, attraktiva arbetsplatser, goda kommunikationer och social harmoni.

Figur 3.1 Globalisering – förutsättningar och konsekvenser för enskilda länder/regioner/områden

Globalisering och en mångfald företag	Globalisering och storföretag
Förutsättningar för att det ska gå bra för ett visst land/region/område	
Locka till sig entreprenörer, individualister men även globala allmännyttiga organ, nätoperatörer etc.	Locka till sig storföretag, globala företagsanknutna kunskaps-, kompetens- och innovationscentra
Svara upp mot entreprenörsanda, antiauktoritära och individualistiska värderingar	Svara upp mot hierarkiska, formellt strukturerade, byråkratiska attityder
Infrastruktur som krävs för att vara attraktiv	
Kultur, utbildning, livslångt lärande	Bra skolor för barn- och ungdomar Bra förutsättningar för yrkesinriktat livslångt lärande
Välutbildad befolkning Attraktiva arbetsplaster Välutvecklade kommunikationer Någorlunda social harmoni Lämplig avvägning mellan skatteuttag och kvaliteten på infrastrukturen	
Karaktäristiska för utbildningssystemet	
Viktiga kunskaper – social kompetens, lärförmåga IT och globala nätverk för distansutbildning och flexibelt lärande	
Marknad, moduler, global konkurrens, diversifiering	Globala utbildnings- och betygskriterier Fort- och vidareutbildning
Standards och rankings för jämförbarhet	
Lokala centra för livslångt lärande	
Utmaningar för "svenska värden"	
Marknad Polarisering Utbildning för alla	
Demokrati – medborgarrollen	Kultur, bildning och personlig utveckling

I båda globaliseringsfallen förefaller det troligt att viktiga kunskaper för barn och vuxna kommer att vara social kompetens, handlingsberedskap, kreativitet, nyfikenhet och förmåga att lära nytt. En viktig uppgift för utbildningssystemet blir då att ge de studerande möjligheter att träna dessa färdigheter och egenskaper. Detta kommer antagligen att ske samtidigt som globala nätverk för distansutbildning och flexibelt

lärande utvecklas och alltmer utnyttjas för alla typer av lärande och ansvaret för det personliga lärandet förs över på individen som själv måste kombinera och avväga olika utbildningar och alternativa inläringstillfällen.

I scenariet med en mångfald företag kan man tänka sig att konkurrensen och diversifieringen på utbildningsmarknaderna blir större och IT-användningen liksom webbaserat lärande vanligare än i alternativet med storföretagsdominans. För att ge överblick kommer då olika mäklartjänster behöva utvecklas för att individerna ska kunna hitta rätt i utbildningsutbudet och skraddarsy sin kompetensutveckling. Internationella standards, rankinginstitut och kvalitetssäkringssystem för utbildningsanordnarna kommer säkert också att utvecklas. Nischade universitet och högskolor liksom lokala centra med en attraktiv miljö för livslångt lärande kan komplettera de globala nätverken.

Mer formella motsvarigheter i storföretagalternativet kan bli globala utbildnings- och betygskriterier både för bas-, fort- och vidareutbildning. Globala universitet liksom internationella företagsuniversitet sätter standarden. De kompletteras av internationellt normerade och certifierade regionala och lokala högskolor, yrkeshögskolor och ungdomsskolor. En för det svenska utbildningssystemet kritisk faktor blir att åtminstone ett globalt ledande universitet utvecklas i Sverige som kan kompletteras med olika specialiseringar på andra universitet och högskolor.

I båda scenarierna ligger en tendens till en utbredning av marknadshushållning på bekostnad av offentlig resursfördelning. I vissa delar kan detta innebära en effektivisering av resursanvändningen. Både allmänt och på utbildningsmarknaderna kan dock en bred, ohämmad kommersialism komma att hota viktiga demokratiska värden.

Politiska utmaningar

I båda dessa globaliseringsscenarier intar utbildning och kompetensutveckling strategiska positioner även om det kanske är att förutse att i scenario 1 ligger tonvikten mer på individuellt, informellt lärande och lärande i vidare mening inklusive allmänbildning och kulturellt inriktad utbildningsverksamhet. Inriktningen i scenario 2 blir mer på formell utbildning och på företagsspecifik yrkesutbildning.

De traditionella svenska utbildningsvärden som i så fall skulle kunna komma att hotas är i scenario 1 utbildning för medborgarrollen. Det skulle kunna ske om det entreprenörskap och den individualism som scenariot bygger på inte leder vidare till engagemang i samhällsutvecklingen och intresse för medborgerlig utbildning.

I scenario 2 med dess betoning på hierarkiska värden och yrkesutbildning är det snarare bildning, utbildning för personlig utveckling, fritt tänkande och lärande för lärandets egen skull som skulle kunna bli satta på undantag än utbildning för medborgarrollen. Ett visst intresse för sociala kompromisser och politiska överenskommelser har alltid funnits från storföretagens sida och därmed också en viss förståelse för behovet av utbildning i medborgerligt syfte.

Tanken på breda satsningar – kunskapslyft och livslångt lärande för alla inklusive funktionshindrade och grupper i behov av särskilt stöd – kanske inte heller får särskilt mycket eller inte något stöd alls ”utifrån” i något av dessa scenarier. Att kombinera livslångt lärande för alla med den avvägning av satsningar på bredd, djup och spets som kan motiveras utifrån internationell konkurrenskraft kan ställa stora krav på politisk finjustering.

En annan mer individuell aspekt är hur det ska gå för individerna att realisera en kontinuitet i det livslånga lärandet. Alla individer måste få möjlighet att i ett harmoniskt sammanhang förverkliga sitt individuella livsprojekt inklusive den utbildning och det lärande det inbegriper. Å ena sidan får det inte finnas några återvändsgränder inom utbildningsväsendet eller andra hinder för individen att skraddarsy sin utbildningsväg. Å andra sidan får inte maknadskrafterna eller utbildningskraven på individerna från arbetsgivare och myndigheter ta sig sådana uttryck att individens lärande hackas upp, kastas om och smulas sönder så att helheten går förlorad. Individen måste kunna bevara och vidareutveckla sin identitet och sitt självförtroende under livets olika skeden (Gustavsson, 1996).

Sammanfattningsvis kan man säga att diskussionen i de skisserade scenarierna handlar om att viktiga *allmänna uppgifter* för staten blir att värna den demokratiska utvecklingen, att förhindra att marknadskrafterna undergräver viktiga kulturella värden och att motverka polarisering på arbetsmarknaden, mellan grupper och regioner i Sverige. På grund av ekonomiska, kulturella och politiska globaliseringsprocesser riskerar demokratin att urholkas. Tecken på minskat politiskt deltagande har redan noterats i Sverige även om svenskarnas engagemang i form av ideellt-frivilligt arbete i föreningslivet förefaller att vara fortsatt stort och relativt stabilt (Jeppsson Grassman & Svedberg, 2000; Skolverket, 2000b; SOU 2000:01). Om boten för demokratin i en globaliserad värld ligger i ett återupprättande av den nationalstasbaserade demokratin eller i en global demokrati råder det för övrigt delade meningar om (Jonsson, 2000; Thörn, 2000). Under alla omständigheter måste i dessa sammanhang utbildningspolitiken bli en del av en större politisk strategi.

Till statens *särskilda uppgifter på utbildningsområdet* i framtiden kommer att höra att gentemot kommersiella krafter bevaka:

- de kulturella och humanistiska inslagen
- demokratiaspekten av utbildning och livslångt lärande
- bredden i det livslånga lärandet
- förutsättningarna för individerna till kontinuitet i det livslånga lärandet så att de kan realisera sina individuella studieplaner och personliga framtidsprojekt.

På grund av de ökade krav som samhälle och arbetsmarknad ställer riskerar individer med funktionshinder och andra utsatta grupper att hamna vid sidan om utvecklingen om inte särskilda satsningar görs för att de ska kunna delta i det livslånga lärandet.

Till de ljuspunkter, som man i utbildningspolitiken, bör kunna anknyta till hör

- att en god infrastruktur på utbildningsområdet, en infrastruktur för livslångt lärande för barn, ungdomar och vuxna är en viktig del i ett gott företagsklimat
- att ett brett kunskapsbehov kommer att finnas även inom arbetslivet
- att ett gott individklimat inkluderar utbildning och livslångt lärande och därtill inte alltid utbildning i snäv bemärkelse utan till viss del även utbildning som kultur och bildning.

Även om man inte vet hur framtiden kommer att gestalta sig verkar det klokt och tämligen riskfritt att vidareutveckla det livslånga lärandet och dess infrastruktur – validering, vägledning, flexibelt lärande och distansutbildning, kvalitetssäkring, forskning och pedagogisk utveckling. Dessa delar av infrastrukturen kommer säkerligen att utgöra attraktionsfaktorer i framtiden. Vissa indikatorer tyder på att företags- och individklimatet i dagsläget är sämre i Sverige än i andra länder andra på att det är gott. Ett arbete har inletts med att förenkla regelverken bl.a. för små och mindre företag men exempelvis Långtidsutredningens slutsats är att företags- och individklimatet både kan och bör förbättras ytterligare (Asplund, 1993; Andersson, & Sylwan, 1997; SOU 2000:15).

3.2 Internationella prognoser och utbildningspolitik

Låt oss nu övergå till ett par mer traditionella och kompletta internationella prognoser. OECD (1997c; 1999b; 1999h) har skissat på alternativa utvecklingsvägar för världsekonomin framöver. Man ser å ena sidan en möjlighet till en mycket positiv utveckling för både OECD-länderna och länderna utanför OECD-området. Å andra sidan finns det en risk att världen försitter den chansen eftersom den i hög grad är beroende av gemensamma politiska insatser på global nivå.

Ett optimistiskt scenario

I ett optimistiskt scenario "En ny global tidsålder" skulle BNP per capita i länderna utanför OECD-området kunna vara 270 procent högre år 2020 än 1995 medan BNP per capita i OECD-området skulle öka med mer blygsamma 80 procent under samma period. Detta innebär en ekonomisk tillväxt i länderna utanför OECD på 5,4 procent per år och i OECD-länderna på 2,4 procent per år. Länderna utanför OECD-området skulle därigenom delvis komma ikapp OECD-länderna. Deras BNP/capita skulle öka från 15 procent till ca 30 procent av OECD-ländernas BNP/capita. De skulle bli en drivkraft i den världsekonomiska utvecklingen – till nytta både för dem själva och för OECD-länderna (OECD, 1997c).

Förutsättningarna för detta scenario är ett stort mått av ekonomiskt samarbete, snabb teknisk utveckling och stora satsningar på utbildning – basutbildning, kompetensutveckling i arbetslivet och livslångt lärande. Den tekniska utveckling som antas lägga grunden för välståndsutvecklingen sker främst inom områdena informationsteknik, bioteknik, nya material, alternativa energikällor och transporter. Innovativa strategier för företagsutveckling och flexibla arbetsorganisationer antas också komma att prövas och spridas.

Resurstillväxten kan både skapa och underlätta hanteringen av sociala och miljörelaterade problem. Belastningstrycket på miljön skulle å ena sidan mildras av en mer kunskaps- och mindre resursintensiv produktion, spridning av ny teknik och minskad fattigdom. Å andra sidan ställs stora krav på internationellt samarbete och teknisk utveckling om de negativa effekter på miljön, som den snabba tillväxten inom länderna utanför OECD-området kan förväntas medföra, ska kunna hanteras inom de marginaler som ges av minskade miljöproblem i OECD-länderna.

Till de sociala problemen hör befolkningsutvecklingen, urbaniserings- och storstadsproblemen. Befolkningen väntas växa från 5 miljarder 1990 till 8 miljarder 2020. Tillväxten sker främst i Afrika och Sydasien. Afrika, Kina och Indien kan var och en komma att ha en befolkning på

1,3–1,4 miljarder människor. I OECD-länderna får man framför allt problem med en åldrande befolkning.

Politiska förutsättningar

En framgångsrik global utveckling förutsätter på det internationella planet nya och effektiva spelregler som kan vinna allmän acceptans. Det handlar om regler för den internationella handeln (inklusive den elektroniska), det multilaterala finansiella systemet och globala miljöfrågor såsom växthuseffekten, biologisk mångfald och världshavens utveckling. Internationella överenskommelser kan också behövas på områden som immaterialrätt, beskattning, migration och miljöstandards. Existerande institutioner – FN, världshandelsorganisationen (WTO), internationella valutafonden (IMF) och Världsbanken – kan behöva förändras, förstärkas och kompletteras med organ med nya globala uppgifter.

Behoven av nationella politiska reformer är stora både i OECD-länderna och länderna utanför OECD-området. Om de senare länderna ska kunna integreras i världsekonomin och dra nytta av den krävs att de inför stabila regelsystem och utvecklar både en makroekonomisk politik och en strukturpolitik som stimulerar frihandel, investeringar och företagande. Det är också viktigt att den nationella politiken verkar för social välfärd. Utvecklingsmöjligheter för kvinnor kan tillsammans med en allmän höjning av levnadsstandarden, utbildning och familjeplanering skapa förutsättningar för att hantera befolkningsproblematiken. Jordbruksreformer är också viktiga i detta perspektiv.

Även för OECD-länderna handlar en del av de politiska utmaningarna om att skapa stabila makroekonomiska förutsättningar. Innovations- och teknikpolitiken (inklusive utbildningspolitiken som drivkraft för att stimulera utvecklingen av innovationer och entreprenörskap) blir också allt viktigare (van Wieringen & Attwell, 1999). Arbetsmarknaden kan förbli ett fortsatt stort bekymmer för många OECD-länder. Arbetslösheten är både ett konjunktur- och strukturproblem som främst drabbat och fortsatt förväntas drabba den lågkvalificerade arbetskraften (Reich, 1991). En aktiv utbildnings- och socialpolitik kan dock skapa förutsättningar för att lösa dessa problem. Detsamma gäller de kvalifikations- och försörjningsproblem en åldrande befolkning skapar. Utbildning och vidareutbildning för arbetslösa och ett livslångt lärande långt upp i åldrarna blir en nödvändighet. Ett aktivt åldrande är till nytta för både individ och samhälle.

Hot och nya möjligheter

Till hoten mot en dylik globalt, positiv utveckling hör bristande samarbetsförmåga, protektionism och särintressen. I ett mer pessimistiskt, politiskt passivt, scenario reduceras den ekonomiska tillväxten i BNP per capita i OECD-området från 80 procent till 50 procent (vilket innebär en årlig tillväxttakt på 1,6 procent) och i länderna utanför OECD-området från 270 procent till 100 procent (2,8 procent per år). Även detta scenario bygger på fortsatta tendenser till global integrering men i mycket långsammare takt (OECD, 1997c). Antaganden om en fragmentarisering av världsekonomin skulle leda till ännu sämre resultat – ett tema OECD dock avstått från att utveckla i kvantitativa termer. I stället har OECD återkommit till det första temat, dvs. till möjligheten av en långsiktig expansionsperiod under övergången till ett globaliserat kunskaps- och informationssamhället (OECD, 1999b; OECD, 1999h). Figur 3.2, som är hämtad ur OECD (1999h), belyser viktiga utvecklingsdimensioner när det gäller övergången från massproduktion till kunskapssamhälle vare sig det gäller ett land, en region eller ett lokalsamhälle. Det gäller exempelvis konkurrenskraften som utvecklas från att vara baserad på råvaror och, vilket kanske bör tilläggas, fysiskt kapital till att bygga på ny kunskap, flexibilitet och mänskliga resurser. Det räcker inte längre med en välutbildad elit och ”engångsutbildade” yrkesarbetare utan vad som behövs är kunskapsarbetare som ständigt vidareutvecklar sina kunskaper och sin kompetens.

Figur 3.2 Från massproduktion till kunskapssamhälle

	Massproducerande land/region/område	Lärande land/region/område
Konkurrensbas	– naturresurser	– kunskapsproduktion – kontinuerliga förbättringar
Produktionssystem	– massproduktion – fysiskt arbete som värdeskapare – separata system för innovation och produktion	– kunskapsbaserad produktion – kontinuerligt nyskapande – kunskap som värdeskapare – integrerade system för innovation och produktion
Mänsklig resurser	– lågkvalificerad, billig arbetskraft – maximering av arbetseffektivitet och produktivitet – inskolning till specifika arbetsuppgifter – välutbildad elit	– kunskapsarbetare – kontinuerlig formell och informell kompetens- utveckling
Fysisk infrastruktur	– nationellt inriktad	– globalt inriktad – elektroniskt informationsutbyte
Reglering av arbetslivet	– partsrelationer – styrsystem av kommando- och kontrolltyp	– ömsesidigt beroende – nätverksorganisation – flexibelt styrsystem

Källa: OECD, 1999, The Spotlight – Welcome to the 21st Century. OECD Observer, No. 217/218, Summer 1999. Paris.

Förutsättningarna för en globalt positiv utveckling är nu liksom i tidigare analyser en snabb kunskaps- och teknikutveckling, konkurrens och integration av nationella ekonomier i globala marknader. Större vikt än tidigare läggs dock vid vissa miljöaspekter (växthuseffekten, föroreningarna av världshaven och fäskvattentillgången) och frågor som demokrati, pluralism, transparens, öppenhet, kulturella värden, respekt för medborgerliga rättigheter och sociala skyldigheter, att balansera

samarbete och konkurrens och att kompensera förlorare samt minimistandarder vad avser mänskliga rättigheter och arbetsrätt.

Teknikrelaterade problem som påtalas är polariseringen mellan teknologiska insiders och outsiders och tekniska systemsammanbrott i en alltmer teknikberoende värld. För individerna – förvärvsarbetande, anställda på olika typer av kontrakt i större och mindre företag, och företagare – kan utveckling ge nya möjligheter till självbestämmande och självförverkligande men den kan även medföra ytterligare stressmoment. Att ständigt följa med och förnya sig kan vara påfrestande i längden. Även dessa hot och faror måste naturligtvis hanteras för att generellt sett få en positiv utveckling.

Sammanlagt ser man dock i de senare OECD-rapporterna ännu mer optimistiskt på möjligheterna till en långsiktig ekonomisk tillväxt om man klarar av att införa de globala regleringar som krävs. För nationalstaten blir uppgiften främst att vara en regulator av en mer diversifierad, decentraliserad och konkurrensutsatt ekonomi; att stimulera kultur, kreativitet och experimenterande och att utveckla inte bara utbildnings- utan även socialpolitiken från ett kostnadstänkande till ett investeringstänkande.

Sammanfattningsvis kan sägas att i OECD-scenarierna kommer utbildningspolitiken in som en viktig faktor när det gäller:

- att producera och sprida kunskap i samspel med andra aktörer
- att utveckla ett system för livslångt lärande som en del i den infrastruktur som är en förutsättning för att ett land/region/lokalsamhälle ska kunna dra nytta av den globala utvecklingen
- att i OECD-länderna lösa omställningsproblemet för arbetskraft med kort och/eller inadekvat utbildning
- att i OECD-länderna kompensera för en åldrande befolkning.

3.3 Svenska prognoser och utbildningspolitik

Utvecklingen i omvärlden påverkar en svenska utvecklingen och det är främst samhällsförändringarna i Sverige som svenska aktörer kan styra. Därför är det intressant att komplettera med svenska prognoser för att se vad de ger för förutsättningar för utbildningspolitiken.

Långtidsutredningen (LU) ansluter till en problembild av den karaktär som diskuteras i OECD:s scenarier. Mot bakgrund av en fortsatt internationalisering, högt ställda svenska miljömål och en åldrande befolkning analyserar LU hur man ska kunna nå målen för den svenska ekonomiska politiken: tillväxt, full sysselsättning och välfärd (SOU 2000:07).

Som exempel på effekterna av internationaliseringen för svensk del kan nämnas att exporten har ökat från motsvarande 23 procent av BNP år 1980 till 46 procent år 1998. Andelen utländskt ägande på stockhombörsen har ökat från 8 procent år 1991 till 32 procent år 1997. Till aktuella internationella åtagandena på miljöområdet hör att Sverige har förbundit sig att koldioxidutsläppen år 2010 inte ska överstiga 1990 års nivå med mer än 4 procent.

En särskild effekt av de allt tätare internationella kontakterna som uppmärksammas i LU är det tryck nedåt som beskattning i Sverige utsätts för. Kombinationen minskande skattebaser och en åldrande befolkning leder i sin tur till påfrestningar för välfärdssystemen. Medelåldern i befolkningen har successivt stigit under 1900-talet och förväntas fortsätta att öka framöver. Andelen ungdomar blir allt mindre och andelen äldre allt större. Även den arbetsföra befolkningens genomsnittsålder tilltar. Antalet personer 16–64 år antas dock öka med knappt 185 000 fram till 2008 för att därefter minska med 160 000 till 2015 (SOU 2000:07).

Mot denna bakgrund har Konjunkturinstitutet utarbetat olika scenarier för LU. Basalternativ bygger på ett antagande att BNP i OECD-länderna växer med strax under 2 procent per år fram till år 2015 och i länderna utanför OECD något snabbare, dvs. med drygt 4 procent per år – antaganden som ligger ungefär mitt emellan dem i OECD:s tidigare citerade optimistiska och pessimistiska scenario.

I Sverige antas vidare arbetskraftsdeltagandet stiga från 77 procent i åldrarna 16–64 år 1998 till 79 procent år 2015. Trots det och en minskande arbetslöshet förutses arbetskraftsutbudet i termer av antalet årsarbetstimmar endast öka under perioden 1998–2008 (med 0,4 procent per år) för att sedan minska (med 0,6 procent per år) fram till år 2015. Antalet arbetade timmar har minskat tidigare i Sverige men då på grund av att medelarbetstiden kortats. Det kvalitativt nya efter år 2008 är att minskningen beror på den underliggande bristen på människor i arbetsför ålder.

Investeringarna förväntas öka med ca 2,6 procent per år under perioden 1998–2015. Produktivitetstillväxten blir 1,1 procent per år. BNP växer med i genomsnitt 2,5 procent per år under tiden 1998–2004, 1,8 procent 2005–2008 och 1,3 procent 2009–2015 (Konjunkturinstitutet, 2000; SOU 2000:07).

Resultaten i Sverige när det gäller öppen arbetslöshet blir i basalternativet en nedgång från 6,5 procent år 1998 till 4,0 procent av arbetskraften i åldern 16–64 år 2015 samtidigt som andelen i arbetsmarknadspolitiska åtgärder under perioden 2009–2015 kan begränsas till 2,7 procent.

I lågalternativet, som bygger på ett antagande om arbetstidsförkortning, får man en långsammare ekonomisk utveckling. Efter år 2004 växer BNP med endast ca 0,5 procent per år. Arbetslösheten hamnar 2015 på 4,7 procent med 2,6 procent av arbetskraften i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

I högalternativet antas arbetsmarknaden fungera mer effektivt än i basalternativet vilket leder till ett större arbetskraftsutbud, en högre ekonomisk tillväxt och lägre arbetslöshet. BNP växer med drygt 2,5 procent per året efter år 2004 i högalternativet. Arbetslösheten kan då reduceras till 3,8 procent 2015 samtidigt som andelen i arbetsmarknadspolitiska åtgärder blir 2,4 procent (Konjunkturinstitutet, 2000; SOU 2000:07).

Jämfört med 1990-talet verkar vi stå inför en ny situation – ett läge med låg arbetslöshet och potentiella risker för arbetskraftsbrist. Även för utbildningspolitiken blir det därmed en viktig uppgift att stimulera arbetsutbudet. Det sker när grupper som står utanför arbetsmarknaden får tillgång till den utbildning de behöver för att kunna söka arbete och när arbetslösa går in i vidareutbildning anpassad till efterfrågan i näringslivet. Dessutom ska naturligtvis ingen uppehålla sig i utbildningssystemet som inte gör det frivilligt och är motiverad för studier.

Konjunkturinstitutets scenarier bygger på SCB:s befolkningsprognoser men Konjunkturinstitutet har inte i sina scenarier med några nedbrytningar på arbetskraft med olika typer av utbildning. Det har däremot SCB (1999a) men SCB:s prognoser när det gäller utbud och efterfrågan på olika utbildningskategorier bygger inte på Konjunkturinstitutets prognoser utan på NUTEK:s tidigare prognoser för LU (1999c). I SCB:s sålunda konstruerade optimistiska scenariot blir det balans mellan utbud och efterfrågan på högskoleutbildade och gymnasieutbildade år 2010. För grundskoleutbildade blir det ett utbudsöverskott. Med den planerade utbyggnaden av högskolan beräknas andelen av befolkningen i ålderna 16–74 år med högskoleutbildning öka från 23 procent 1998 till 30 procent fram till år 2015. Andelen med högst grundskola kommer att sjunka till under 25 procent under motsvarande period men då är inte effekterna av Kunskapslyftet medräknade (se vidare kapitel 6 och 9).

Beräkningarna i det optimistiska scenariet förutsätter att svensk ekonomi till följd av snabbare teknisk utveckling och en kraftigare ökning av världsmarknaderna utvecklas bättre när det gäller arbetslöshet, sysselsättning och tillväxt än under 1980- och 1990-talen vilket ligger i linje med LU:s bas/högalternativ.

I SCB:s mindre optimistiska scenario blir det även överskott på eftergymnasialt utbildade. Endast för gymnasieutbildade har man

balans. I lågalternativet skapas det färre jobb än i högalternativet och efterfrågan på högutbildade utvecklas svagt. Utbudsöverskott på eftergymnasialt utbildade kan dock sprida sig neråt och också leda till utbudsöverskott på gymnasialt utbildade förutom på grundskoleutbildade. Vi ska komma tillbaka till vilka slutsatser man bör dra utifrån dessa prognoser efter det att vi i kapitel 4 gått igenom ytterligare utrednings- och forskningsmaterial. Brist på kvalificerad arbetskraft kan hämma den ekonomiska tillväxten och tillgång till dylik arbetskraft kan stimulera den.

3.4 Sammanfattning – framtida utmaningar för den svenska vuxenutbildningspolitiken

Vad som förefaller vara nytt i den utbildningspolitiska framtidsdiskussionen är den – jämfört med tidigare – starkare betoningen på:

Utbildningspolitiken som resursskapare och som en del i innovationssystemet

Att producera och sprida kunskap är viktiga uppgifter för utbildningssystemet även om detta i framtiden allt mer kommer att ske i samspel med andra aktörer på dessa områden. Nya kunskaper som kommer ut i samhället via unga och vuxna bidrar till att utveckla produkter och tjänster, produktionsprocesser och produktionsmetoder, marknader och organisationer såväl lokalt, som regionalt, nationellt och internationellt.

Utbildningspolitiken som drivkraft för bättre konkurrenskraft och som en del i infrastrukturpolitiken

Ett högkvalitativt system för livslångt lärande är ett viktigt utbildningspolitiskt bidrag till den infrastruktur som är en förutsättning för att ett land/region/lokalsamhälle ska kunna delta i och dra nytta av den globala utvecklingen. För att få ett bra individ- och företagsklimat kan man behöva utveckla både en god yrkesutbildning i snävare bemärkelse och möjligheter till en bredare allmänbildning. Validering, vägledning, flexibelt lärande/distansutbildning och kvalitetssäkring lär också under alla omständigheter bli viktiga utvecklingsområden för det livslånga lärandet för barn, ungdomar och vuxna i en globaliserad värld.

Utbildningspolitiken som problemlösare – livslångt lärande för arbetskraft med kort utbildning och för en åldrande befolkning

I Sverige liksom i andra OECD-länder måste utbildningspolitiken hjälpa till att lösa omställningsproblem för arbetskraft med kort och/eller inadekvat utbildning. På liknande sätt har utbildningspolitiken i Sverige och i andra OECD-länder viktiga uppgifter att fylla då arbetskraften och befolkningen åldras. Kompetensutveckling i arbetslivet kommer att behövas även för den äldre arbetskraften vilket i sin tur förutsätter att den ges de förutsättningar som krävs i termer av baskunskaper. Ett aktivt åldrande ger också en friskare och gladare befolkning.

Dessutom kan även utbildningspolitiken behöva inriktas på att stimulera arbetsutbudet hos alla medborgare även de som kan förefalla stå långt ifrån arbetsmarknaden. Utbildning ska vara frivillig och ingen ska ”parkeras” i utbildningssystemet som inte är motiverad och intresserad.

Offensiva politiska strategier och utbildningspolitiska utmaningar

I en globaliserad värld är viktiga offensiva uppgifter för staten att värna den demokratiska utvecklingen, att förhindra att marknadskrafterna undergräver viktiga kulturella värden och att motverka polarisering på arbetsmarknaden och mellan grupper och regioner i Sverige. I det sammanhanget blir utbildningspolitik en del av en större strategi. Till statens särskilda uppgifter på utbildningsområdet i framtiden kommer att höra att gentemot de kommersiella krafterna bevaka:

- de kulturella och humanistiska inslagen
- demokratiaspekten av utbildning och livslångt lärande
- bredden i det livslånga lärandet, att utbildning fördelas jämlikt och jämställt så att även utsatta grupper ges förutsättningar till livslångt lärande
- att alla så tidigt som möjligt får tillgång till en god plattform för det fortsatta lärandet, en plattform som möjliggör en kreativ och flexibel individuell utveckling
- förutsättningarna för individerna till kontinuitet i lärandet så att de kan realisera sina individuella studieplaner och personliga framtidsprojekt.

I de senare avseendena underlättas utbildningspolitiken i och med att den kan anknyta till att en god infrastruktur på utbildningsområdet, en infrastruktur för livslångt lärande för barn, ungdomar och vuxna, är en viktig del i ett gott företagsklimat. Ett brett kunskapsbehov kommer att

finnas även inom arbetslivet. Ett gott individklimat inkluderar utbildning och livslångt lärande och därtill inte alltid utbildning i snäv bemärkelse utan till viss del även som kultur och bildning.

Exakt hur snabbt man ska gå fram med konkreta utbildningspolitiska satsningar kan vara svårare att bedöma. I exempelvis ett optimistiskt scenario som utarbetats i anslutning till Långtidsutredningen blir det balans mellan utbud och efterfrågan på högskoleutbildade och gymnasieutbildade år 2010. För grundskoleutbildade blir det ett överskott. I ett mindre optimistiskt scenario blir det även överskott på eftergymnasialt utbildade. Båda scenarierna antyder således att man kan få ett överskott av individer med enbart grundskoleutbildning vilket kan motivera fortsatta satsningar av typ Kunskapslyftet. För att deltagarna i dylika satsningar ska få jobb krävs dock att det skapas fler jobb än de prognostiserade. Till viss del kan utbildningen i sig bidra till att skapa jobb även om det varken i hög- eller lågalternativet blir brist på gymnasieutbildade eller högskoleutbildade, dvs. en arbetskraftsbrist som skulle kunna fyllas på underifrån. Det är dock inget ödesbestämt i dessa prognoser. Vi ska komma tillbaka till vilka slutsatser man bör dra utifrån dem för den svenska utbildningspolitikens del efter det att vi i kapitel 4 gått igenom ytterligare utrednings- och forskningsmaterial och sett närmare på prognoserna. Brist på kvalificerad arbetskraft kan hämma den ekonomiska tillväxten och tillgång till dylik arbetskraft kan stimulera den.

4 Utvecklingstendenser – internationella jämförelser och forskningsresultat

Om utvecklingen inom OECD-området inklusive Sverige långsiktigt går mot större efterfrågan på högkvalificerad arbetskraft kan man undra hur pass fort det går och om man redan nu kan avläsa några uttryck för denna tendens i arbetsmarknadsstatistiken. En annan intressant fråga är om utvecklingen i dylika avseenden går snabbare i Sverige än i andra OECD-länder eller tvärtom.

Meningarna på de här två punkterna är delade. En del debattörer hävdar att den nya tekniken och den nya ekonomin snabbt håller på att slå igenom. Andra förfäktar att det nya som sker i alla fall hittills bara berört en mycket liten del av samhället och att förändringarna ännu inte är så genomgripande. Huruvida utvecklingen går snabbare i Sverige än i andra länder eller inte har också varit omdebatterat liksom överhuvudtaget Sveriges läge i förhållande till andra länder.

Mot bakgrund av internationella utvecklingstendenser (avsnitt 4.1), motsvarande förändringar i Sverige (avsnitt 4.2) och forskningsresultat (avsnitt 4.3) sammanfattas i avsnitt 4.4 de problem och möjligheter som ligger framför den svenska vuxenutbildningspolitiken. Till kommitténs principiella slutsatser vad gäller vuxenutbildning och livslångt lärande i detta kapitel hör:

- att staten bör garantera alla tillgång till gymnasial kompetensnivå.
- att staten bör garantera individerna tillgång till en viss minimistandard vad gäller infrastruktur för livslångt lärande i kommunerna.

4.1 Utvecklingstendenser och internationella jämförelser

Vi börjar med att redovisa vissa analysresultat när det gäller utvecklingen av flexibla och högproduktiva arbetsorganisationer, kompetens i arbetslivet, deltidsarbeten och olika typer av tillfälliga anställningar i OECD-länderna inklusive Sverige. Därefter sammanfattas med hjälp av ett antal OECD-indikatorer hur långt Sverige kommit på vägen mot ett kunskapssamhälle jämfört med andra länder.

Den nya ekonomin och arbetsmarknaden i Sverige jämfört med OECD-länderna

OECD har undersökt i vad mån nya typer av *flexibla och högproduktiva arbetsorganisationer* verkligen håller på att införas i OECD-länderna (OECD, 1999a). Karaktäristiskt för dylika arbetsorganisationer, förutom att de har en högre produktivitet än andra, är bl.a. att kompetenskraven på de anställda är högre, att arbetsuppgifterna är mer komplexa, att arbetet oftare utförs av arbetslag, att den enskildes ansvar är större och förutsätter mer av kommunikation med andra individer.

Resultatet av kartläggningen visar att dylika arbetsorganisationer redan förekommer i stor utsträckning i OECD-länderna. Sverige ligger väl till och man har i Sverige varit snabb med att utveckla ”flexibla arbetsorganisationer”. Ofta är det större företag som genomför de aktuella förändringarna. Ett annat kännetecken är att företag med flexibla arbetsorganisationer har mer internutbildning än andra företag.

Exakt hur introduktionsförloppen går till och vad de får för konsekvenser i stort på arbetsmarknaden är det dock svårt att på det här stadiet uttala sig om. Man har exempelvis inte kunnat belägga att lönerna i de flexibla företagen är högre än i andra företag vilket man skulle kunna förvänta sig givet deras högre produktivitet. En annan omdiskuterad fråga är om flexibiliteten leder till en större polarisering på arbetsmarknaden mellan å ena sidan fast anställd arbetskraft och å andra sidan mer perifer arbetskraft. OECD:s preliminära slutsats är att det inte nödvändigtvis behöver vara på det viset. Förklaringen till detta skulle vara att med en flexibel arbetsorganisation kan företagen internt klara större anpassningar än mindre flexibla företag och behovet av ”extern flexibilitet” blir därmed mindre.

En motsvarande studie i Kanada (Betcherman m.fl., 1998) visar att efterfrågan skiftat i riktning mot mer högkvalificerad arbetskraft både genom ändrad yrkessammansättning och förändringar i arbetsinnehållet

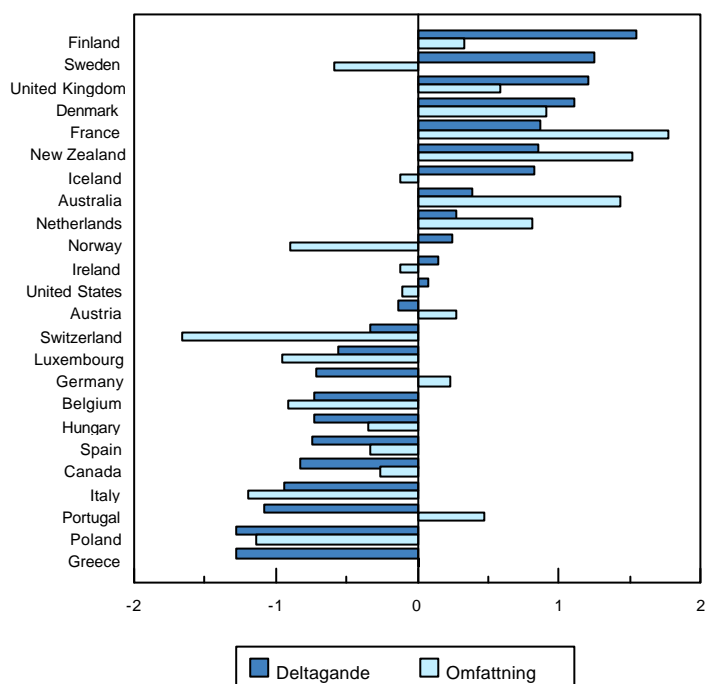
i olika yrken. Utbildning blir allt viktigare och det individuella ansvaret i arbetslivet handlar inte bara om arbetsuppgifterna i sig utan även om ansvaret för den egna kompetensutvecklingen. I Kanada tycker man sig dock ha sett större risker för en tendens till polarisering mellan olika grupper på arbetsmarknaden än vad OECD-studien ger uttryck för.

En annan infallsvinkel när det gäller förändringarna på arbetsmarknaden är förekomsten av *kompetensutveckling i arbetslivet*. På den nya, smarta arbetsmarknaden borde kompetensutveckling vara mer vanligt förekommande än på den traditionella. Även på detta område har OECD gjort värdefulla kartläggningsinsatser. Som kommittén tidigare konstaterat är deltagandet i personalutbildning och kompetensutveckling högt i Sverige vilket också bekräftas i den senaste OECD-studien (OECD, 1999a). Det är även högt i de flesta andra nordiska länderna liksom i Storbritannien och Frankrike. Däremot är det lågt i Sydeuropa, bl.a. i Grekland, Portugal, Italien och Spanien.

Ofta får kvinnor mindre kompetensutveckling än män och yngre mer än äldre. Skillnaderna i utbildning från ungdomen förstärks också i allmänhet genom att kompetensutvecklingen i arbetslivet är kopplad till nivån på ungdomsutbildningen. I Sverige och de andra nordiska länderna är dock skillnaderna i personalutbildning mellan olika grupper mindre än i de flesta andra OECD-länderna. Generellt sett verkar skillnaderna vara mindre ju högre den allmänna nivån på utbildning/personalutbildning är.

En ny aspekt som den senaste OECD-undersökningen tillför är relationen mellan deltagande i och omfattningen av personalutbildningen. Det visar sig att det finns ett visst utbytesförhållande mellan bredd och fördjupning (se figur 4.1). Sverige, som har ett högt deltagande, har relativt korta utbildningar.

Figur 4.1 Indikatorer på utbildning i arbetslivet – deltagande kontra omfattning (genomsnitt = 0)



Källa: OECD, 1999, *Employment Outlook*. Paris.

Forskning, utbildning och vidareutbildning i arbetslivet förefaller vara komplement. Vissa länder har lyckats komma in på en positiv och självförstärkande utvecklingsbana som gör att företag allt mer kan specialisera sig på verksamheter som förutsätter ett brett spektra av kompetenser.

På ett övergripande plan korrelerar kompetensutveckling med en högre sysselsättningsgrad, en lägre arbetslöshet, en högre *nivå* på BNP/capita och bättre resultat när det gäller handel med högteknologiska produkter. Hittills har man dock inte kunnat hitta några entydiga samband mellan kompetensutveckling och *tillväxten* i produktivitet eller BNP/capita vilket tyder på att det behövs mer forskning på detta område.

En negativ spegelbild av högkvalificerade jobb och kompetensutveckling skulle kunna vara *deltidsarbeten* och *olika typer av tillfälliga anställningar*. Även den här typen av anställningar har ökat i OECD-länderna. Enligt OECD:s senaste undersökning ger också deltidsanställning normalt sett mindre betalt per timme och mindre tillgång till personalutbildning. Övergångarna från deltid till heltid är dessutom relativt få. Dock ses deltid ofta som mer positivt av de anställda än olika typer av tillfälliga anställningar och skiftarbete (OECD, 1999a).

Jämfört med andra OECD-länder finns det relativt många deltidsanställda i Sverige varav en hel del med ofrivillig deltid (både bland kvinnor och bland män). Totalt sett ligger andelen ofrivillig deltid bland de deltidsanställda på 32 procent i Sverige mot 19 procent som genomsnitt för de 16 undersökta OECD-länderna. För kvinnor är motsvarande andel 31 procent i Sverige att jämföra med 18 procent som genomsnitt för OECD och för män 35 procent att jämföra med 22 procent som genomsnitt för OECD (OECD, 1999a).

Deltagandet i personalutbildning är ofta lågt bland de deltidsanställda och skillnaderna stora mellan hel- och deltidsanställda. I detta avseende ligger dock Sverige väl till. Deltagandet i personalutbildning är högt för deltidsanställda och skillnaderna mellan heltids- och deltidsanställda mindre än i andra OECD-länder. Totalt sett låg deltagande på 44 procent bland de deltidsanställda i Sverige medan de heltidsanställda hade ett deltagande på 58 procent. Motsvarande siffror för genomsnittet av de undersökta OECD-länderna var 23 procent respektive 36 procent. Gör man motsvarande jämförelser uppdelat på kvinnor och män, åldersgrupper och efter utbildningsnivå visar det sig att skillnaderna mellan heltids- och deltidsanställda i Sverige i nästan samtliga fall är mindre både i absoluta och relativa tal än i de andra OECD-länderna (OECD, 1999a).

Tilläggs kan att mellan 1987 och 1997 minskade antalet fast anställda i Sverige med 13 procent medan antalet tidsbegränsat anställda ökade med 20 procent. År 1997 hade en halv miljon människor tidsbegränsad anställning. Hur de tillfälliga anställningarna utvecklats i Sverige framgår närmare av tabell 4.1.

Tabell 4.1 Tillfälligt anställda efter anställningens art 1990–1998

	Procent									
	Vikariat		Objekts- och projektanställning		Övrigt		Säsongsarbete		Samtliga	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
1990	6,8	1,9	0,8	0,9	2,9	2,0	1,3	1,3	11,8	6,1
1991	6,4	2,1	0,9	0,9	2,5	1,8	1,2	1,2	11,0	6,0
1992	6,2	2,1	1,0	1,2	2,6	1,9	1,2	1,1	11,0	6,3
1993	6,3	2,2	1,2	1,8	2,8	2,2	1,3	1,3	11,6	7,5
1994	6,6	2,5	1,5	2,6	3,5	2,9	1,6	1,7	13,2	9,7
1995	7,0	2,3	1,8	2,6	3,9	3,1	1,7	1,6	14,4	9,6
1996	6,6	2,2	1,8	2,5	4,5	3,1	1,5	1,7	14,4	9,5
1997	6,5	2,2	2,1	2,6	5,0	3,5	1,8	1,7	15,4	10,0
1998	7,1	2,2	2,4	2,8	5,5	3,7	1,7	1,8	16,7	10,5

Anm: Angivet i procent av det totala antalet sysselsatta kvinnor respektive män. Gruppen "övrigt" innefattar bland annat personer med provanställning, praktikarbete eller behovsanställning.

Källa: SOU 2000:07, LU – Långtidsutredningen 1999/2000.

Tidsbegränsad anställning är vanligare för kvinnor än män. För kvinnorna handlar det främst om vikariat och för männen oftare om objekts- och projektanställning än för kvinnorna. En undersökning från Ams visar vidare att det är främst bland de korttidsutbildade som ökningen av de tillfälliga anställningarna sker (Arbetsmarknadsstyrelsen, 1999b).

Inhyrningen av arbetskraft har också ökat. En undersökning av arbetsställen inom näringslivet visar att frekvensen inhyrd arbetskraft är störst inom yrkesområdena administrativa tjänster, kontors- och kundservicearbete, tekniker och dataingenjörer samt lokalvård och vaktmästeri. Bemanningsbranschen är dock relativt liten i Sverige även om den vuxit snabbt på senare tid. År 1999 sysselsatte den ca 22 000 personer eller 0,5 procent av den sammantagna sysselsättningen (Arbetsmarknadsstyrelsen, 1999b).

Distansarbete verkar däremot vara av en annan karaktär än tillfälliga arbeten. Det är framför allt välutbildade män i stora företag och entreprenörer i storstäder som helt eller delvis arbetar på distans. I Sverige arbetar uppskattningsvis 15 procent helt eller delvis på distans att jämföra med sex procent i EU (Grönkvist, 2000).

Teknik- och utbildningsindikatorer

För att komplettera bilden när det gäller utvecklingstendenser på vägen mot kunskapssamhället kan det vara lämpligt att ta med några uppgifter hämtade från två av OECD:s indikatorprojekt. År 1999 kom OECD:s senaste version av de *teknisk-naturvetenskapliga indikatorerna* (OECD, 1999g) och 1998 motsvarande utbildningsindikatorer (OECD, 1998a). Ur den förra kan vi bl.a. hämta följande upplysningar:

- Sverige är det OECD-land som sammantaget investerar mest i kunskap¹ i förhållande till BNP/capita.
- FOU-investeringarna som andel av BNP ligger högst i Sverige bland OECD-länderna.
- Forskare som andel av arbetskraften är hög i Sverige, näst högst efter Japan.
- IT-intensiteten (andelen IT-utgifter i förhållande till BNP) i Sverige är hög – näst högst efter Nya Zeeland i OECD-länderna.
- Andelen invånare i OECD-länderna som har mobiltelefonabonnemang är högst i Sverige näst efter Finland och Norge.

Sverige har dock inte fått ut så mycket av dessa satsningar under den senaste tioårsperioden varken i tillväxt i BNP/capita eller i sysselsättning. De kunskapsbaserade industri- och tjänstesektorerna är inte heller särskilt betydande i Sverige vare sig man mäter storleken i andel av förädlingsvärdet i näringslivet eller i tillväxt under den senaste tioårsperioden jämfört med andra OECD-länder (OECD, 1999g; se även tabell 4.4 för sysselsättningsutvecklingen i Sverige).

I sitt delbetänkande (SOU 1999:39) beskrev kommittén relativt utförligt resultaten för Sveriges del när det gäller OECD:s senast publicerade *utbildningsindikatorer* (OECD, 1998a). Sammanfattningsvis kan man säga att ser man till *befolkningen och arbetskraften 25–64 år* ligger Sverige relativt väl till i formellt utbildningsavseende:

- Sverige har relativt få i befolkningen (26 procent) och i arbetskraften (23 procent) som inte har gymnasienivå. Lägre ligger dock Kanada, Norge, Tyskland, Schweiz, Storbritannien, Tjeckien och USA för befolkningen till vilka länder kommer Polen när det gäller arbetskraften. Jämförelserna gäller för 26 OECD-länder och åtta länder utanför OECD.

¹ Offentliga och privata FOU-utgifter, offentliga utbildningskostnader och investeringar i mjukvara (OECD, 1999e).

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

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

Att den svenska placeringen när det gäller formell utbildning blir sämre för arbetskraften än för befolkningen beror på det höga arbetskraftsdeltagandet även i grupper med kortare utbildning i Sverige. Andra länder kommer att få en liknande situation som Sverige om de med åldrande befolkning tvingas öka arbetskraftsdeltagandet i grupper med kortare utbildning utan att kompensera med vuxenutbildning. I Sverige har det höga arbetskraftsdeltagandet redan i stor utsträckning kompletterats med en välutvecklad vuxenutbildning som kompenserat bristande ungdomsutbildning. Eftersom vuxenutbildningsstatistiken i Sverige inte varit komplett och fullt ut integrerad i den övriga utbildningsstatistiken underskattas dock utbildningen för befolkningens men framför allt för arbetskraftens del.

Som komplement beträffande bristen på högre utbildning i arbetskraften kan nämnas att NUTEK har gjort en beräkning sektorsvis av andelen med lång högskoleutbildning i Sverige jämfört med åtta OECD-länder (Australien, Danmark, Finland, Japan, Kanada, Storbritannien, Tyskland och USA). Om Sverige skulle ha haft samma andel med *lång högskoleutbildning* i respektive bransch som de åtta andra OECD-länderna skulle antalet individer med lång högskoleutbildning behöva

öka med 320 000 personer – från 13 till 22 procent av arbetskraften. På motsvarande sätt om Sverige skulle ha haft samma andel *högskoleutbildade* i respektive bransch som de åtta andra OECD-länderna skulle andelen högskoleutbildade i ekonomin behöva öka med 640 000 individer – från 24 till 42 procent av arbetskraften (NUTEK, 1999c).

När det gäller *deltagande i utbildning* i olika åldersklasser är det relativt lågt i Sverige upp till sex års ålder. I åldersklasserna 7–18 är det mycket högt, i åldersklasserna 19–22 relativt lågt för att sedan stiga och i åldern 30 år och därutöver vara bland de allra högsta (OECD, 1998a; 1998b).

Det finns många internationella jämförelser som visar att vuxna åtminstone deltar flitigt i utbildning och att deltagandet är mer jämnt fördelat i Sverige jämfört med andra länder även om tiden i utbildning inte alltid tillhör de högsta som vi såg ovan för personalutbildning. Några ytterligare exempel:

- Deltagande i det formella utbildningssystemet i åldrarna 30–39 år 1996 (hel- och deltidsstuderande) ligger i Sverige på 9 procent vilket placerar Sverige på andra plats efter Australien bland OECD-länderna. I åldrarna över 40 år ligger Sverige med 2 procent på femte plats efter Australien, Nya Zeeland, Storbritannien och USA (OECD, 1998a; OECD, 1999a; OECD, 1999c).
- Till skillnad från andra OECD-länder ges mycket ”vuxenutbildning” i den svenska högskolan. I en studie som klassificerade de högskolestuderande som ”traditionella” ungdomsstuderande respektive ”icke traditionella” vuxenstuderande visade det sig att hösten 1995 utgjorde de ”traditionella” ungdomsstuderande 53 procent och de ”icke traditionella” vuxenstuderande 47 procent av de studerande vid högskolan (Brandell, 1998).
- När det gäller deltagande i formell och icke-formell utbildning inklusive utbildning i arbetslivet i åldrarna 25–64 år 1994–95 totalt, i olika åldersgrupper samt uppdelat på anställda och arbetslösa ligger Sverige antingen på första eller andra plats tillsammans med Nederländerna eller Storbritannien (OECD, 1999c).
- En högskoleutbildad individ i åldern 25–54 år har 60 procent större chans att delta i personalutbildning än en person med gymnasieutbildning i Sverige. Motsvarande siffror i de andra undersökta OECD-länderna ligger mycket högre – som lägst på 80 procent i Nya Zeeland och som högst på 1125 procent i tysktalande Schweiz (OECD, 1999c).

Inom OECD-projektet "Livslångt lärande – strategier och finansiering" (jfr. SOU 1999:39) har diskussionerna gått vidare under året om hur de ökande kostnaderna, som man i alla länder förutser för livslångt lärande, ska kunna finansieras (OECD, 1999c). Alla OECD-länderna har börjat formulera strategier för hur området ska utvecklas men de befinner sig i allmänhet på ett förberedande stadium. Ett problem är att de flesta länder har stora svårigheter att till att börja med beskriva utgångsläget. I fråga om planer och prognoser är läget än oklarare. Finland, Japan Nederländerna, Storbritannien och Sverige verkar dock ha kommit längst (SOU 1999:39; OECD, 1999c).

Trots att Sverige ligger bra till internationellt sett när det gäller att införa flexibla och högproduktiva arbetsorganisationer är det ändå inte alltid arbetskraftens kompetens tas tillvara. I en NUTEK-bearbetning av IALS-data (1999c) fann man att svenska anställda inte fick större möjligheter att använda sin kompetens i arbetet och vidareutveckla sig än anställda i de andra länderna, som ingick i NUTEK-studien, trots att den svenska arbetskraften hade en större kompetens mätt med IALS-mått. Lönemässigt kompenseras i Sverige främst arbetslivserfarenhet, därefter formell utbildningsnivå och i tredje hand kompetens/läsförståelse (OECD, 1997b). I stort har man dock i Sverige funnit att en hög utbildningsnivå i företagen underlättar införande av flexibla och mer produktiva arbetsorganisationer. NUTEK:s slutsats (1999a) är därför att det är "viktigt att investeringarna i utbildning på både grundläggande och högre nivå fortsätter".

Svensk grund- och gymnasieskola samt övergången till högskolan

Eftersom svenska ungdomarnas deltagande i utbildning i åldrarna 19–22 år enligt ovan internationellt sett inte ser alltför lysande ut är en intressant fråga om svenska data, som går något längre fram i tiden än OECD:s uppgifter för 1996, pekar på något trendbrott. För att få en bakgrund till resultaten i gymnasieskolan och övergången till högskolan kan det dock vara lämpligt att börja med grundskolan.

Läsåret 1997/98 var första året som elever avgick från *grundskolan* med betyg enligt det nya mål- och kunskapsrelaterade betygssystemet. Fr.o.m. detta år kan man alltså se hur många elever som avslutat årskurs 9 utan att ha nått målen (blivit godkända) i ett eller flera ämnen. Tidigare kunde man bara studera hur många som lämnade grundskolan med och utan slutbetyg i ett eller flera ämnen. Problemet med den statistiken är att ett "slutbetyg" inte är liktydigt med ett "godkänt slutbetyg".

För de elever som avslutade årskurs 9 läsåret 1997/98 respektive 1998/99 (Skolverket, 1999a; Skolverket, 2000a) ser resultaten för andel elever som ej nått målen ut på följande sätt:

	1997/98	1998/99
Totalt	20 %	23 %
Flickor	17 %	19 %
Pojkar	24 %	26 %
Elever med utländsk bakgrund*	34 %	36 %
flickor	30 %	31 %
pojkar	38 %	41 %

* Elever födda utomlands samt elever födda i Sverige med två föräldrar födda utomlands.

Spridningen mellan kommuner är relativt stor för procentandelen som ej nått målen. Maximum ligger år 1998/99 på 43 procent och minimum på 3 procent.

För att se utvecklingen över tiden måste man använda sig av statistiken över ”slutbetyg”. Andelen som saknade slutbetyg i ett eller flera ämnen låg läsåret 1992/93 på 4,7 procent. Den steg sedan successivt och låg läsåret 1996/97 på 6,0 procent (Skolverket, 1999a).

Ser man till olika ämnen var det våren 1998 och 1999 (Skolverket, 1999i; Skolverket, 2000a,) följande procentandelar som inte nådde målen i:

	1998	1999
Svenska	3,3	3,7
Svenska som andra språk	16,3	...
Engelska	4,6	5,4
Matematik	5,3	6,0
Fysik	7,6	8,7
Kemi	8,0	9,2
Biologi	6,7	7,5
Geografi	5,4	6,5
Historia	6,0	7,0
Religion	5,7	6,6
Samhällskunskap	5,8	6,5

Skolverkets undersökningar av grundskolan visar också att de studerandes miljö inte alltid är tillfredsställande. ”Upp till 100 000 elever mår inte bra i skolan idag. Orsakerna är flera: mobbning, otrygghet, brister i miljön, kanske bristande självkänsla och bristande stöd från lärare och vuxna” (Skolverket, 1999i).

En annan indikator på resultaten i grundskolan är utvecklingen av det individuella programmet i gymnasieskolan som fungerar som ett slags

säkerhetsventil för de elever som inte är behöriga att börja på de ordinarie programmen i gymnasieskolan. Hösten 1998 fanns drygt 17 700 studerande på det individuella programmet i gymnasieskolan varav 15 300 i år 1 (ca sex procent av totala antalet studerande i gymnasieskolan respektive 13 procent av antalet studerande i år 1). Det var en kraftig ökning i antalet studerande på det individuella programmet jämfört med 1997 (med drygt 10 procent respektive knappt 15 procent). På det individuella programmet hade 31 procent av de studerande utländsk bakgrund att jämföra med 15 procent för samtliga program. Knappt 36 procent av de 12 100 elever som gick i år 1 på ett individuellt program hösten 1997 gick på ett nationellt program hösten 1998 (Skolverket, 1999c; Skolverket 1999f).

Skolverket har även utvärderat grundskolan och gymnasieskolan med avseende på läroplanernas övergripande mål (Skolverket, 1999j). Följande områden valdes ut för bedömning: att se sammanhang och kunna orientera sig i omvärlden; elevers förmåga att göra medvetna estetiska val; att förstå och tillämpa demokrati i skolan, skapande förmåga samt kommunikativ förmåga. Till de positiva inslagen hör att elevernas förmåga att nå de övergripande målen ökar under studietiden. Det finns en stor bredd i de studerandes kunskaper och de visar också en frimodighet och vilja att diskutera och analysera sin situation – även om utvärderingen också pekar på bister i kritiskt tänkande och då det gäller att förklara sammanhang och se strukturella orsaker. Många elever ger även i denna undersökning uttryck för vanmakt och dessutom skepsis till ökat ansvarstagande. Ett annat intressant fenomen är den genomgående skillnaden mellan flickor och pojkar – till flickornas fördel.

Andelen ungdomar i Sverige som fullföljt en *gymnasieutbildning* mätt i termer av ”slutbetyg” inom 4 år efter det att de befann sig i årskurs 1 (Skolverket 1997b; Skolverket 1998c; Skolverket 1999c) var:

hösten 1992/hösten 1996	86 procent
hösten 1993/hösten 1997	80 procent
hösten 1994/hösten 1998	
totalt	74 procent
studerande med utländsk bakgrund	57 procent

I termer av grundläggande högskolebehörighet kan dessa siffror tolkas på följande sätt. *Minst* 26 procent av de elever som började gymnasieskolan 1994 saknade grundläggande högskolebehörighet efter 4 år (43 procent bland elever med utländsk bakgrund). Av dem som fick slutbetyg från gymnasieskolan våren 1999 var det 16 procent som inte klarade grundläggande högskolebehörighet (Skolverket, 2000a).

Av dem som väl fullföljt gymnasieskolan är dock övergången till högskolan relativt hög även för studerande med utländsk bakgrund (Skolverket, 1999c). Summerar man direktövergången plus övergången inom fyra år (eller det antal år man hunnit observera till år 1998) får man fram följande övergångsfrekvenser till högskolan för dem som avslutat gymnasieutbildning respektive läsår:

1991/92	40,2 (efter 4 år)
1992/93	41,2 (efter 4 år)
1993/94	40,7 (efter 3 år)
1994/95	44,8 (efter 2 år)
1995/96	29,5 (efter 1 år)
1996/97	16,2 (enbart direktövergång)
	därav med utländsk bakgrund 17 procent

Ungdomar födda 1978 har följts upp till våren 1999 och för dem kan en fylligare bild tecknas. Av dessa ungdomar som alltså år 1999 fyllde 21 år var det nästan 30 procent som våren 1999 inte hade slutbetyg från gymnasieskolan. Fram till våren 1999 hade 47 procent av 78:orna någon gång sökt till högskolan, 34 procent kommit in – 72 procent av de sökande – och 26 procent påbörjat högskolestudier – 76 procent av de sökande.

Var femte 78:a hade fram till våren 1999 läst i kommunal vuxenutbildning på gymnasienivå. Huvudskälet till att studera i kommunal vuxenutbildning var att på olika sätt komplettera den tidigare gymnasieutbildningen (75 procent). Studier för att få grundläggande högskolebehörighet bedrevs av ca 4 procent av årskullen medan knappt 5 procent av årskullen ägnade sig åt konkurrenskomplettering av betyg (SCB, 1999k).

4.2 Strukturutveckling och kompetensbehov i Sverige

I detta avsnitt ska vi först se på några svenska studier som mer i detalj belyser utvecklingen av arbetsmarknadens kompetenskrav mätta i utbildningsnivåer. Därefter kompletterar vi med material från sektorsstudier och studier av kompetensbehov i termer av kunskaper och färdigheter. Slutligen redovisas en analys av jämställdhet och konkurrenskraft. Behövs jämställdhet för konkurrenskraften?

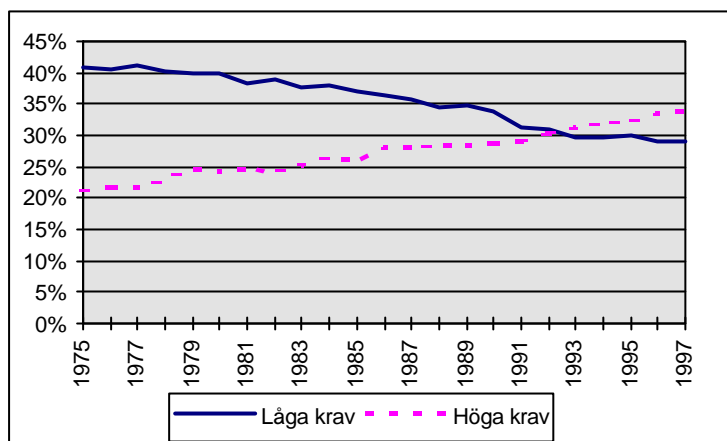
Kompetenskraven på den svenska arbetsmarknaden – utbildningsnivåer

En intressant undersökning av utvecklingen av *jobb med höga respektive låga kvalifikationskrav* på den svenska arbetsmarknaden har gjorts. Den bygger på intervjuer och jobb med låga kvalifikationskrav definieras som sådana som kräver mindre än två års utbildning efter grundskola och jobb med höga kvalifikationskrav som sådana som kräver tre års utbildning efter grundskola eller mer (Åberg, 1999).

Som framgår av figur 4.2 har det under perioden 1975–1997 skett en viss uppqualificering av jobben. Andelen ”högkvalificerade” jobb har ökat från drygt 20 procent till drygt 30 procent. Jobben med låga krav har minskat från ca 40 procent till ca 30 procent. Mellangruppen har legat mer eller mindre konstant på 25 procent och de fria yrkesutövarna och de självsysselsatta på ca 10 procent. I det senare fallet har det inte varit möjligt att klassificera själva jobben i kvalifikationstermer. Även om det således går relativt långsamt har onekligen jobb med höga krav expanderat på bekostnad av jobb med låga krav. Den bild som denna statistik ger av undanträngningen av jobb med låga kvalifikationskrav är dock mycket mindre dramatisk än den som ges av t.ex. Ams vakansstatistik.

Enligt Ams vakansstatistik skulle andelen lediga jobb utan utbildningskrav ha gått ner från över 35 procent år 1992 till 8 procent år 1998. På motsvarande sätt skulle andelen lediga jobb med krav på högskola ha ökat från 20 procent till 36 procent. Det finns flera förklaringar till skillnaderna mellan den bild av utvecklingen som vakans- respektive jobbstatistiken ger. Vakansstatistiken ger t.ex. uttryck för både struktur- och konjunkturreffekter medan jobbstatistiken mer renodlat står för strukturförändringar (Åberg, 1999).

Figur 4.2 Jobbstruktur efter jobbets kvalifikationskrav 1975–1997



Källa: Åberg, R., 1999, Balansen mellan arbetskraftens utbildningsnivå och jobbets kvalifikationskrav – ett struktur eller konjunkturproblem? Stencil.

En ytterligare belysning av denna problematik ges av en undersökning av nyrekryterande företag år 1999 (Arbetsmarknadsstyrelsen, 1999f). Knappt 35 procent av de undersökta företag uppgav när de inledde rekryteringsprocessen att de upplevde brist på kvalificerad arbetskraft. Endast för åtta procent av företagen blev dock rekryteringsproblemen så stora att företaget inte lyckades anställa någon till den lediga platsen. Fyra procent av företagen fick anställa någon med lägre kvalifikation än man tänkt sig från början. För övriga företag löste sig frågan utan sänkta kvalifikationskrav. Grovt sett skulle man kunna säga att den verkliga bristen låg på åtta procent i stället för på den ursprungligen angivna nivån på 35 procent.

Bland de 5000 företagen som Ams undersökte var sannolikheten större att flaskhalsproblem skulle uppstå när det gällde kortare yrkesutbildningar än högskoleutbildningar. Detta kan dock delvis bero på att urvalet företag som vänder sig till arbetsförmedlingen är mindre representativt när det gäller företag som söker högskoleutbildade.

En annan undersökning belyser *vem som får de nya jobben och vem som förlorar de gamla jobben* då arbetsplatser etableras/expanderar jämfört med då de läggs ner/kontraheras. Alla svenska arbetsplatser utom de inom byggnadssektorn studerades under perioden 1986–1995. Till resultaten hör att framför allt på de arbetsplatser som kontraheras försvinner en mängd jobb som tidigare innehafts av anställda med kort utbildning medan till arbetsplatser som

expanderar rekryteras personer med längre utbildning. Tendenserna är desamma på helt nya arbetsplatser jämfört med arbetsplatser som läggs ner och på arbetsplatser som stagnerar där det också sker en förskjutning mot personal med högre utbildning. Nettoeffekten blir ett stort bortfall av jobb för individer med kort utbildning – en minskning på 5,5 procent per år för individer med endast grundskoleutbildning. För övriga utbildningsgrupper är nettoeffekten positiv – för gymnasieutbildade (plus 0,4 procent per år), individer med kortare högskoleutbildning (plus 4,2 procent per år) och längre högskoleutbildning (plus 2,5 procent per år). Totalt sett minskade jobben med 0,9 procent per år (Persson, 1999).

Tabell 4.2 visar att det finns vissa skillnader mellan offentlig och privat sektor och mellan utvecklingen p.g.a. uppstart och nedläggning av arbetsplatser respektive på existerande arbetsplatser. Sammanlagt har de kortutbildade drabbats mer i den offentliga sektorn än den privata och mer på existerande arbetsplatser än vid uppstart och nedläggning av arbetsplatser.

Tabell 4.2 Nya jobb och förlorade jobb totalt, netto för uppstartade och nedlagda arbetsplatser, på existerande arbetsplatser, offentlig och privat sektor fördelade på de anställdas utbildningsbakgrund

	Offentlig sektor			Privat sektor		
	Totalt	U/Nnetto*	Existerande	Totalt	U/Nnetto*	Existerande
Grundskola	-6,8	-0,1	-6,7	-4,1	0,1	-4,2
Gymnasium	-0,7	0,6	-1,3	2,2	1,5	0,7
Kortare**	1,9	0,3	1,6	8,8	2,5	6,3
högskola						
Längre***	1,6	0,0	1,7	5,1	2,1	3,0
högskola						
Totalt	-0,8	0,3	-1,2	0,5	1,2	-0,7

* U/Nnetto – netto för uppstart och nedläggning av arbetsplatser

** Kortare än 3 år

*** Längre än 3 år

Källa: Persson, H., 1999. Job and worker flows in Sweden 1986–1995. I H. Persson, *Essays on Labour Demand and Career Mobility*. Dissertation Series no. 40, Swedish Institute for Social Research, Stockholm University.

Ytterligare en studie belyser efterfrågan på kortutbildad arbetskraft uppdelad på individer med enbart folkskola respektive grundskola. Undersökningen är begränsad till svensk tillverkningsindustri och perioden 1985–1995. Sammanlagt minskade antalet anställda med enbart

folkskola eller grundskola från 435 000 till 240 000. Minskningen var koncentrerad till äldre arbetskraft med enbart folkskola där antalet anställda gick ner från 270 000 till 115 000. För individer med grundskoleutbildning minskade antalet anställda från 180 000 till 120 000. För de senare var minskningen koncentrerad till perioden 1989–1993 och således mer av konjunkturkaraktär (Mellander, 1999).

Den tekniska utveckling har framför allt lett till att kraven på arbetskraftens utbildningsnivå stigit men också till att kortutbildad arbetskraft ersatts av maskiner. Även ökade relativa lönekostnader för kortutbildade bidrog fram till början av 1990-talet också starkt till efterfrågeminskningen (Mellander, 1999).

Den uppföljning Högskoleverket och Skolverket gjort (1999) av individer som lämnar gymnasieskolan respektive högskolan visar på likartade tendenser även om resultaten i det fallet är mer svårtolkade eftersom dessa båda grupper inte är jämförbara – inte i ålder och förmodligen inte i andra avseenden heller. Av de utexaminerade från grundutbildning i högskolan hade 8 av 10 arbete året efter avslutad utbildning. Motsvarande siffror för individer från gymnasieskolan var 4 av 10. Andelen som varken arbetade eller studerade på högskolan var ungefär dubbelt så stor för dem som lämnat gymnasieskolan som bland dem som examinerats från högskolan.

I det optimistiska LU-scenariot som redovisades i kapitel 3 är det balans på arbetsmarknaden år 2010 när det gäller gymnasialt och eftergymnasialt utbildade men överskott på grundskoleutbildade. I det mindre optimistiska scenariot blir det även överskott på eftergymnasialt utbildade. Endast för gymnasieutbildade har man balans. Inom dessa grupper kan det dock råda stora obalanser.

Tabell 4.3 visar de utbildningsgrupper som förväntas få de största förändringarna i fråga om ökande respektive minskande efterfrågan. Dessutom har en uppdelning på bransch-, sysselsättnings- och utbildningseffekt gjorts. Som synes handlar det om stora ökningarna i efterfrågan för ekonomer, ingenjörer och individer med vårdutbildning. I absoluta tal är förändringarna störst för den senare gruppen. En viss lärarbrist väntas också uppstå de närmaste 8-10 åren. På grund av stora skillnader i barnkullarnas storlek varierar dock bisten över åren och olika stadier i skolan

Minskad efterfrågan noteras för humanister och studerande från det estetiska programmet i gymnasieskolan. Dessa grupper är dock relativt små, liksom en del av dem för vilka efterfrågan väntas öka, vilket naturligtvis leder till stora osäkerheter i prognoserna.

Tabell 4.3 Sysselsättning 1995 och prognos för 2010 samt förändring fördelad på olika effekter

Utbildning	Sysselsättning (antal)			Förändring i efterfrågan (%)			
	1995	2010	2010	Bransch- effekt	Sysselsätt- ningseffekt	Utbildnings- ningseffekt	
	Totalt	låg	hög				
<i>Ökad efterfrågan</i>							
Ekonomer	45 000	78 000	83 000	6	7	69	83
Civ. ing., maskin	16 000	27 000	30 000	8	9	65	82
Civ. ing., elektronik/data	18 000	29 000	31 500	10	9	52	71
Civ. ing., V o V, lantmäteri	9 000	14 000	15 500	6	8	53	67
Omvårdnadsutbildning*	286 000	400 000	448 000	7	14	36	56
Arbetssterapeuter	6 500	9 000	10 000	4	14	36	54
<i>Minskad efterfrågan</i>							
Humanister**	20 000	18 000	19 500	8	10	-19	-1
Estetiska programmet***	16 000	14 000	15 000	5	9	-20	-5
Konstnärlig utbildning**	11 000	8 000	9 000	7	10	-34	-17

* Sjuksköterskor med eftergymnasial utbildning och personer med gymnasial omvårdnadsutbildning

** Personer med humanistisk respektive konstnärlig eftergymnasial utbildning

*** Estetiska programmet i gymnasieskolan

Källa: SCB, 1998a, *Trender och Prognoser '98 med sikte på 2015*.

Kompetenskraven på den svenska arbetsmarknaden – sektorer

Enligt Långtidsutredningens *prognoser* är det främst de kunskapsintensiva delarna av industrin och tjänstesektorn som förväntas expandera (SOU 2000:07, Konjunkturinstitutet 2000; NUTEK, 1999c). Som tabell 4.4 visar har dock den utvecklingen inte gått särskilt fort hittills. Från 30 procent av sysselsättningen 1980 till 37 procent 1998 – sju procentenheter på 18 år. År 2010 skulle andelen ligga på 39 procent (NUTEK, 1999c).

LU konstaterar också att svensk industri visserligen fortfarande har komparativa fördelar i humankapital- och FOU-intensiv produktion men att exporten i sin helhet har halkat efter importen vad gäller kun-

skapsintensitet. Kunskapsintensiteten har ökat i exporten men inte lika snabbt som i importen (SOU 2000:07; Lundberg, 1999).

Tabell 4.4 Sysselsättningsandelar i näringslivet* i procent och antal

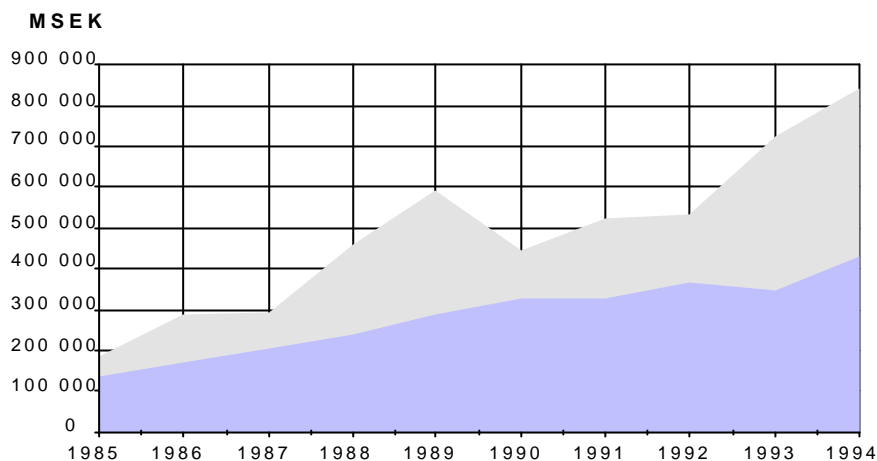
		1980	1990	1998
Industri totalt	%	35	31	29
Kunskapsintensiv industri	%	16	14	14
Kapitalintensiv industri	%	7	6	5
Arbetsintensiv industri	%	12	11	10
Tjänster totalt	%	46	52	57
Kunskapsintensiva tjänster	%	14	18	23
Kapitalintensiva tjänster	%	11	12	12
Arbetsintensiva tjänster	%	21	22	22
Övrigt	%	19	17	14
Totalt	%	100	100	100
Antal, 1000-tal		2 970	3 020	2 740

* Affärsdrivande statliga och kommunala verksamheter ingår men ej offentlig sektor i övrigt

Källa: SOU 2000:07, LU – Långtidsutredningen 1999/2000.

Beroendet av välutbildad personal är dock inte enbart koncentrerat till de kunskapsintensiva sektorerna utan ökar inom alla sektorer och företag. En indikation på det får man om man jämför företagets börsvärde med deras bokförda värde. Skillnaderna mellan dessa värden har ökat markant de senaste 20–30 åren både i Sverige och i andra länder. Figur 4.3 beskriver utvecklingen på Stockholms fondbörs. På 1980-talet var det bokförda värdet något större än marknadsvärdet medan det vid mitten av 1990-talet var ungefär dubbelt så stort. Om företagen på Stockholms fondbörs rangordnas efter humankapitalberoende visar det sig att ju större det är desto större skillnad mellan marknadsvärde och bokfört värde.

Figur 4.3 Börsvärde och bokfört värde, Stockholms fondbörs 1985–1994



Övre kurvan = marknadsvärde

Undre kurvan = bokfört värde

Källa: Johansson, U., 1997, Evaluating the importance of intangibles: How are they managed and accounted for, and how do they contribute to growth and employment? OECD proceedings. Industrial competitiveness in the knowledge-based economy. The new role of governments. Paris.

För närvarande upplever man rekryteringsproblem inom exempelvis uppdragsverksamhet, i kommunerna vad gäller sjuksköterskor och lärare men även inom byggnadsverksamhet och industrin. Trots det finns det vissa grupper som tenderar att marginaliseras på arbetsmarknaden. Cirka 140 000 personer har en inskrivningstid på arbetsförmedlingen på mer än 2 år, varav 90 000 med en inskrivningstid överstigande 3 år. Gruppen domineras av äldre (över 50 år), arbetshandikappade, utomnordiska medborgare med kort skolutbildning, korttidsutbildade inom tillbakagående yrken t. ex. barnskötare, samt ungdomar som inte fullföljt en gymnasieutbildning med godkända betyg (Arbetsmarknadsstyrelsen, 1999d).

För att få ytterligare perspektiv på vilka typer av jobb och kompetenskrav det kan handla om i framtiden utöver vad som arbetsmarknadsutvecklingen i termer av grova sektorer och utbildningsnivåer ger, kan man gå ner på branschnivå. Låt oss ge ett par exempel (Giertz, 1999).

Ett exempel på en ”ny” och expanderande verksamhet är den s.k. Callcenterbranschen. De har för närvarande ett stort rekryteringsbehov

i Sverige. Man talar om 100 000 jobb inom en femårsperiod. Här handlar det om allt från enkla tjänster till krävande rådgivning, försäljning och kundservice t.ex. inom IT (Hadnagy, 1999).

Situationen är likartad för de finansiella företagen. Sektorn håller på att utarbeta strategier för att hantera såväl massmarknad som marknader för kvalificerade tjänster. I det senare fallet handlar det om att arbeta med rådgivning och försäljning av tjänster vilket kommer att leda till att det ställs högre krav på de anställdas ekonomiska utbildning och på färdigheter såsom analytisk och kommunikativ förmåga. För sektorns utveckling som helhet i Sverige pekar man på utbildningssystemet som en av de institutionella betingelserna för konkurrenskraft – tillsammans med näringsklimat och skatter (Jungerhem, 1999).

Till de expanderande kunskapssektorerna hör naturligtvis också forskningen. Allt fler kan komma att arbeta inte bara med informationsteknologi utan även forskning kring nya material, genteknologi, energiteknik, befolkningsfrågor, livsmedel, vård och omsorg, miljö-, klimat- och vattenrelaterade problem inklusive teknisk utveckling inom dessa områden (OECD, 1999b).

I tabell 4.5 har en uppdelning på tre yrkes/produktionssektorer gjorts: kognitiva, informativa yrken i kunskapsproduktion; interaktiva yrken i tjänsteproduktion och praktiska yrken inom varuproduktion. Framtidsbilden är att de två första sektorerna helt kommer att dominera med 50 respektive 40 procent av de anställda.

Tabell 4.5 Utvecklingen av yrkes- och sektorsstrukturen, procent

	1970	1985	2010
Kognitiva, informativa yrken/ Kunskapsproduktion	27	34	50
Interaktiva yrken/Tjänsteproduktion	31	37	40
Taktila yrken/Varuproduktion	42	29	10
Totalt	100	100	100

Källa: Andersson, Å., 1996, Kraven på utbildning i en ny yrkesstruktur. Bilaga 3 i SOU 1996:27, En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande.

Kompetenskraven på den svenska arbetsmarknaden – kunskaper och färdigheter

För att kunna arbeta i de expansiva sektorerna vare sig det handlar om varuproduktion eller tjänster, stora eller små arbetsorganisationer ställs höga kraven på de anställdas kompetens.

- Allt mer betonas den generell kompetensen snarare än den rent företagsspecifika. Personliga egenskaper som social kompetens, samarbetsförmåga och kommunikativ förmåga blir allt viktigare. Att vara engagerad i arbetet och att ge service åt kunder, att kunna ta folk liksom att kunna hantera affärskontakter är avgörande i ett allt mer kontaktintensivt arbetsliv. Till förutsättningarna för att kommunicera hör också språkkunskaper och förståelse för andra kulturer. Etreprenörskap liksom social kompetens sammanfattar viktiga aspekter av de nya krav som ställs i arbetslivet nästan oberoende av vilken bransch det handlar om.
- För att kunna hantera de komplexa arbetsuppgifter som de anställda allt mer ställs inför krävs förmåga till helhetssyn, att ta ansvar för planering och utförandet av olika arbetsuppgifter inklusive den egna kompetensutvecklingen – ett slag individuellt ledarskap. Att vara utvecklingsinriktade, ha självförtroende och lust att lära är viktigt liksom att kunna planera, följa upp och utveckla (Giertz, 1999; Jungerhem, 1999; Skolverket, 2000b; SOU 2000:07).
- Andra generella kunskaper och egenskaper av betydelse för framtiden ligger inom området kreativitet och problemlösningsförmåga. Dessa förmågor relateras även till teoretiska kunskaper och intellektuella färdigheter såsom analytisk, teoretisk, matematisk och teknisk förmåga (Skolverket, 2000b; SOU 2000:07).

När Robert Reich (1991) skrev om framtidens ”symbolanalytiker” var han inne på ett liknande spår. Han förutsåg att på den arbetskraft som skulle kunna var konkurrenskraftig i länderna skulle ställas höga krav både inom varu- och tjänsteproduktionen. En hög allmän kompetens och förmåga att kommunicera skulle komma att behövas men även intellektuella färdigheter typ matematik och naturvetenskap för att kunna hantera den nya tekniken.

Rörlighet mellan arbetsuppgifter, inom och mellan arbetsplatser är också exempel på krav som förväntas ställas i ökande omfattning på arbetskraften i framtiden. När jobbflödena inom industrin undersöktes visades det sig också att under perioden 1972–1996 hade de ökat i omfattning, i högre utsträckning varit koncentrerade till arbetsställen som ändrar sin sysselsättning mycket och är mindre varaktiga vilket sammantaget betyder att kraven på arbetskraftens rörlighet ökat (Andersson, 1999).

SIFO:s samhällsbarometer 1999 visar att bland anställda i privat och offentlig sektor anger 66 procent att kraven på utbildning och kompetens i deras jobb har ökat mycket eller något de senaste fem åren. Lika många tror att kraven i deras jobb kommer att fortsätta att öka de när-

maste fem åren. Endast två procent uppger att kraven minskat (Edgren & Nygren, 1999).

Ett annat sätt att se på arbetsmarknadens krav och vad de får för genomslag i utbildningssystemet är att undersöka hur arbetsgivarna upplever samarbetet med olika utbildningsanordnare. Hösten 1999 tillfrågades 2 600 företagsledare i SAF-företag om deras relationer till grundskolan, gymnasieskolan och högskolan i regionen. Bäst eller snarare minst dåligt ansåg man att samarbete och kontakterna fungerade med högskolan. 35 procent av företagsledarna ansåg att de fungerade mycket eller ganska bra medan 28 procent ansåg att de fungerade mycket eller ganska dåligt. Många hade dock ingen närmare kontakt med högskolan. Nästan 40 procent svarade ”vet ej” (Edgren & Nygren, 1999). Inklusivt gymnasie- och grundskolan får vi följande sifferserier:

	bra/mycket bra	dåligt/mycket dåligt	vet ej
högskola	35 procent	28 procent	40 procent
gymnasieskolan	40 procent	37 procent	23 procent
grundskolan	33 procent	44 procent	23 procent

En viktig uppgift för utbildningssystemet blir att ge alla individer möjligheter att tillägna sig och utveckla de grundläggande kunskaper och färdigheter som individerna behöver för att bli delaktiga i samhället och som behövs på framtidens arbetsmarknad. I en situation där ny kunskap produceras snabbt blir den grundläggande utbildningens huvuduppgift att ge en bas för framtida karriär snarare än att förbereda för initial yrkesverksamhet. Om detta råder tämligen stor enighet. Frågan är snarare vad ett baspaket ska innehålla. Vilka baskunskaper förutom att läsa, skriva och räkna ska uppmärksammas; vilka färdigheter ska tränas och i så fall hur. Vilken vikt ska fästas vid att kombinera teori och praktik, ett praktikorienterat sätt att närma sig lärandet som förberedelse för hur lärandet på arbetsplatserna går till? Hur kan utbildningen utveckla lärandet på arbetsplatserna så att man där får ett aktivt och reflekterande lärande (van Wieringen & Attwell, 1999). Vad har den formella utbildning att lära av arbetslivet och vice versa? Till de pedagogiska frågorna om hur utbildning ska gå till liksom frågor om behov av forskning överhuvudtaget inom området livslångt lärandet återkommer vi i kapitel 14.

Noteras kan dock att det finns hypoteser om att basutbildningsbehoven ändras över tiden. Under förnyelsefaser introduceras nya metoder och produkter. Då krävs personal som kan den nya tekniken men tillgången på dylika individer är låg. Företagen tvingas satsa på att lära upp anställda. Efterfrågan på individer med hög allmän kompetens och god

problemlösningsförmåga stiger därför. När man kommer över i en effektiviseringsfas förskjuts efterfrågan mot lägre men mer specifik kompetens och mer av lärandet kan överlätas på utbildningssystemet (Skolverket, 2000d).

En annan intressant infallsvinkel ger en studie av relationerna mellan formell utbildning och inskolningstiderna på arbetsplatserna (Lundgren, 1999). En bearbetning av SCB:s årliga arbetsmiljöundersökningar för åren 1989–1997 visar att andelen ökar som säger att utbildning mer än två år utöver grundskola är ett krav i deras arbete. Däremot uppger allt färre att ”lärotidskraven” är längre än två år. Gruppen som har kortast ”lärotidskrav” ökar medan gruppen som har kortast utbildningskrav minskar.

Kompletterande intervjuer 1999 med 80 slumpvis utvalda personalchefer och personer i liknande ställning på arbetsställen med mer än 200 anställda bekräftar att högre utbildning minskar behovet av inskolningstid. En motverkande kraft är dock den större komplexiteten i jobben som tenderar att dra åt andra hållet. Det är också den som bidragit till att kraven på utbildning stigit. Dessutom uppger personalcheferna att kraven på social kompetens och initiativförmåga ökat påtagligt.

Jämställt och mångkulturellt arbetsliv

En annan viktig fråga inför framtiden är om strukturomvandlingen kommer att bidra till ett mångkulturellt arbetsliv, gynna kvinnor framför män eller vara neutral i det senare avseendet. En första studie från NUTEK (1999a) om effekterna av jämställdhet visar att satsningar på jämställdhet i företagen är lönsamma. Undersökningen omfattade 14 000 företag i privat sektor år 1995. Samvariationen mellan produktivitet, räntabilitet och nettovinst och olika förklarande variabler som normalt används i dylika sammanhang plus olika mått på jämställdheten på arbetsplatserna studerades. Det visade sig därvid att jämställdhetsindikatorerna i hälften av fallen var signifikanta och hade en positiv effekt på företagets lönsamhet. I resten av fallen hade de ingen signifikant effekt.

Några motsvarande studier när det gäller effekter av ett mångkulturellt arbetsliv finns inte gjorda, så vitt Kunskapslyftskommittén kunnat utröna. Kommittén anser detta vara beklagligt då dylika studier borde vara ett viktigt underlag när det gäller att minska den etniska diskrimineringen i arbetslivet.

4.3 Forskningsresultat

På senare tid har allt fler forskare bidragit dels med studier och sammanställningar i syfte att ge underlag för utbildningspolitiska beslut dels själva dragit policy slutsatser av egna och andras forskningsresultat. Med tanke på den inriktning som den allmänna politiska debatten haft är det inte förvånande att det främst varit ekonomer och forskare med anknytning till OECD som kommit med denna typ av studier även om de inte varit ensamma (jfr. Rubenson m.fl., 1999).

Under 1999 ägnades i Sverige ett helt nummer av *Swedish Economic Policy Review* åt frågor kring problemkomplexet utbildning och ekonomisk tillväxt. Dessutom utkom en antologi på temat *Tillväxt och ekonomisk politik* (Calmfors & Persson, red., 1999) i vilken också mycket handlar om utbildning och tillväxt. Även Valfärdspolitiska rådets rapport 1999 från SNS tar upp utbildningspolitiska frågor (Söderström m.fl., 1999).

Vi ska i det följande först se på vad den aktuella forskningen bidragit med för resultat på övergripande samhällsnivå. I avsnitt 4.3.2 kommer vi sedan in på de mer individorienterade analyserna och i avsnitt 4.3.3 på infrastruktur och pedagogiskt-organisatoriskt inriktade studier. Mer renodlat pedagogiska frågor återkommer vi till i kapitel 14. Slutligen sammanfattas i avsnitt 4.3.4 de bedömningar forskarna själva gör utifrån sina resultat i den mån de kommit med några policyrekommendationer.

4.3.1 Resultat på samhällsnivå

Huvudfrågan på detta område har varit vilket samband det finns mellan utbildning och ekonomisk tillväxt.

Den makroekonomiska tillväxtlitteraturen är imponerande och ger ett solitt stöd för att länder med mer välutbildad arbetskraft uppvisar högre ekonomisk tillväxt än andra. Både kvantitet och kvalitet i utbildningen är av betydelse. När det gäller den senare faktorn tyder mycket på att goda resultat i naturvetenskapliga ämnen men även matematik är viktiga (Storesletten & Zilibotti, 1999; SOU 1998:51; SOU 1999:39; SOU 2000:07).

Dessa resultat kan hänföras till tre grundläggande förklaringsfaktorer: kunskapsackumulation genom grundläggande utbildning, genom forskning och genom kompetensutveckling i arbetslivet. På forskningsmässiga grunder är det svårt att dra några slutsatser om ett elitistiskt eller jämlikt utbildningssystem är att fördrö ut tillväxtsynvinkel. Det

finns skäl som talar både för och emot. Däremot kan konstateras att den ekonomiska utvecklingen av flera anledningar fått en mer kunskapsintensiv inriktning (Storesletten & Zilibotti, 1999).

Kompensationen för utbildning bedöms av vissa författare vara extremt låg i Sverige. Brist på välutbildad arbetskraft har ännu inte gett några större utslag i tillväxten men de kan bli större i framtiden givet den kunskapsintensiva utvecklingen (Storesletten & Zilibotti, 1999).

En annan intressant belysning av interaktionerna mellan samhällsutveckling och kompetens ges av en analys av skillnaderna mellan Sverige och Kanada när det gäller den i IALS uppmätta "läsförståelsen". Som tidigare nämnts ligger Sverige bäst till och således även bättre till än Kanada. Av de förklarande variabler som fanns med i studien var det tre som förklarade huvuddelen av skillnaderna mellan anställda i Sverige och Kanada:

- svenskarna deltar i större utsträckning i "livslångt lärande"
- svenskarna följer noggrannare aktuella händelser
- svenskarna använder oftare bibliotek.

För arbetslösa bidrog även faktorn "läsa böcker och skriva brev" till förklaringen av skillnaderna.

När det gäller ungdomar förklarades två tredjedelar av skillnaderna av faktorerna "använder oftare bibliotek" och "deltar oftare i frivilligaktiviteter" (Daschko & Kapsalis, 2000).

4.3.2 Resultat på individnivå

Mycket av de ekonomiska forskningsresultaten på individnivå handlar om den ekonomiska avkastningen av satsningar på utbildning – avkastning för individen, för samhället och för den offentliga sektorn. Det mesta av denna forskning har varit inriktat på avkastning på utbildningsinvesteringar för ungdomar. För Kunskapslyftskommittén är naturligtvis kalkyler för vuxna mer intressanta än kalkyler för ungdomar. De senare kan dock vara intressanta i den mån de ger allmän information om

- relationerna mellan olika typer av satsningar – exempelvis på gymnasieutbildning kontra högskoleutbildning
- samhällsekonomisk kontra privatekonomisk avkastning
- externa effekter – om avkastningen på individnivå är lägre än på makronivå är det ett tecken på att externa effekter kan förekomma.

I huvudsak är det den privatekonomiska avkastningen som stått i fokus. Få studier tar explicit upp frågan om samhällsekonomisk avkastning och externa effekter. Inte heller har man i forskningen i någon större utsträckning intresserat sig för den statsfinansiella avkastningen på utbildningsinvesteringar.

PURE-projektet

På europeisk nivå drivs ett projekt som har till syfte att få fram jämförbara avkastningsdata från olika länder. Inledningsvis kartlades existerande avkastningsstudier i de 15 deltagande länderna (Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Nederländerna, Norge, Portugal, Schweiz, Spanien, Sverige, Storbritannien, Tyskland och Österrike). Den gemensamma utgångspunkten har varit de löneekvationerna som lanserats av Becker (1962) och Mincer (1974) även om metoderna i den empiriska tillämpningen har varierat i de olika länderna. Resultaten skiljer sig också åt bl.a. till följd av olikheter i metodtillämpning, variabeldefinitioner och undersökningstidpunkt. I vissa länder stiger avkastningen över tiden. I andra faller den eller är konstant. I vissa länder är den högre i privat än i offentlig sektor och i andra är det tvärtom. Jämförs avkastningen för kvinnor och män är bilden återigen splittrad. I vissa fall är avkastningen högre för kvinnor än för män i andra tvärt om. Nivåmässigt låg avkastningen i Sverige i en första översiktlig jämförelse ungefär i mitten (Asplund & Telhado Pereira, 1999).

Resultat från fortsatt arbete inom projektet har i ett andra steg presenterats på en konferens i Paris i oktober 1999. Bland annat har man beräknat avkastningen på utbildningsinvesteringar s.k. lönepremier² på data som samlats in utifrån vissa standardantaganden i de olika länderna: bruttolön per timme exklusive arbetsgivaravgifter, utbildningsår och arbetslivserfarenhet (Christensen & Westergaard-Nielsen, 1999).

² Mincerekvationen, som man använder sig av, ger samma avkastningsresultat som explicita internränteberäkningar under vissa förutsättningar bl.a.

- att lönen är den enda intäkt man behöver räkna med
- att den enda studiekostnaden att räkna med är utebliven inkomst
- att alla arbetar lika länge oavsett studietid
- att utbildningsinvesteringar och senare humankapitalinvesteringar i arbetsliv inte påverkar varandra
- att man inte har någon generell lönetillväxt
- att man inte behöver ta hänsyn till skatter (Asplund & Thelhado Pereira, 1999; Björklund, 1999; Björklund & Kjellström, 1999).

Resultaten visar bl.a. att avkastningen i Sverige är bland de lägsta både för kvinnor och för män. Norge ligger på samma låga nivå som Sverige men för kvinnor gör även Danmark och Nederländerna det. Avkastningen för män och kvinnor samvarierar men i allmänhet är den högre för kvinnor än för män – dock ej Sverige.

I Sverige, Schweiz och Österrike har trenden varit nedåtgående medan den varit uppåtgående i Danmark, Finland, Italien och Portugal. Ingen konvergens kan skönjas i materialet, dvs. skillnaderna i avkastning har inte utjämnats under den studerade perioden.

Avkastningen är approximativt linjär, dvs. varje ytterligare utbildningsår ger samma marginella avkastning som tidigare utbildningsår, men med vissa undantag. För Sveriges del finns det en tendens till att den komprimerade löneskalan inte ger så mycket avkastning för de första åren av utbildning för kvinnor medan det för männen mer handlar om att de avslutande åren på en längre högskoleutbildning inte ger så hög avkastning.

I en annan presentation diskuterades skillnader mellan samhällsekonomisk avkastning och privat bl.a. utifrån PURE-resultaten. I vissa fall kommer man fram till stora skillnader i makro- jämfört med mikroavkastning i andra fall inte. Med Kreugers makroresultat på 18 procent och PURE:s genomsnittliga mikroresultat på 10 procent skulle motivet för statliga satsningar på utbildning, för att komma åt de externa effekterna av utbildning, vara stora. Amerikanska data visar däremot att skillnaderna inte är så stora. I alla fall kanske det inte för OECD-länderna är externaliteter i utbildningen som driver tillväxten (Heckman & Klenow, 1998; SOU 2000:07).

Andra skäl för statliga ingrepp kan vara: att stödja barn till låginkomsttagare och höga skatter. Basutbildning är viktig eftersom den påverkar förutsättningarna för livslångt lärande. Men högskoleutbildning är också viktig i perspektivet av en förmodad komplementaritet mellan forskning och ekonomisk tillväxt. Att få arbetslösa i arbete minskar välfärdskostnaderna men statliga ingrepp medför i allmänhet olika typer av snedvridningar i ekonomi (Walker, 1999).

Svenska översikter och andra studier

Två översikter med inriktning på svenska resultat har också kommit under 1999: Björklund (1999) och Arai & Kjellström (1999) som ingår i PURE-projektet.

Till Björklunds slutsatser hör att det finns ett starkt stöd i forskningen för att bakom enkla deskriptiva samband mellan utbildning och lön finns ett *orsakssamband*. Många studier i Sverige har ägnats åt att

analysera frågan om utbildning inte endast fångar upp effekter av andra förklaringsvariabler t.ex. att de som går igenom en längre utbildning får ut mer av utbildning, är mer lämpade för studier och den typ av arbete som följer på studier än andra.

Att kontrollera för inverkan av selektion begränsar möjligheterna att göra alltför finfördelade studier – för kvinnor och män, för olika utbildningsnivåer, för olika utbildningsinriktningar och för arbete i olika sektorer, branscher och små och stora företag.

Även Björklunds genomgång (1999) bekräftar att utbildningens lönepremie i Sverige ligger på relativt låg nivå – på ca 4,5 procent – och är approximativt linjär, eventuellt lite lägre för män då det gäller kortare högskoleutbildningar jämfört med gymnasieskola och längre högskoleutbildning. Den har sjunkit (1968–1981) men sedan stabiliserat sig (1981–1991). Nedgången i avkastningen på utbildningsinvesteringar är i huvudsak att hänföra till avkastningen på högskoleutbildning medan avkastningen på gymnasieutbildning i stort sett varit konstant. Skillnaderna till fördel för högskola går ner från 13,8/4,6 till 5,5/4,4 till 6,3/4,1 över tid i ”bästa” modellen (Björklund & Kjellström, 1999).

En viss ökning i avkastningen på 1990-talet har noterats i vissa fall – främst för tekniker och naturvetare i privat sektor vilket också framgår av tabell 4.6. Av tabellen framgår även att avkastningen är högre i privat än i offentlig sektor och att den efter skatt i allmänhet ligger under avkastningen före skatt.

Tabell 4.6 Internräntor för längre eftergymnasiala utbildningar

	Före skatt		Efter skatt	
	1990	1995	1990	1995
Teknisk/naturvetenskaplig utb. (offentlig sektor)	3,6	3,6	<0	<0
Teknisk/naturvetenskaplig utb. (privat sektor)	8,3	10,3	5,3	7,8
Övriga utb. (offentlig sektor)	4,5	3,6	3,4	4,1
Övriga utb. (privat sektor)	5,8	7,6	7,6	8,2

Källa: SOU 2000:07, LU – Långtidsutredningen 1999/2000.

Till de högskoleutbildningar som visat sig ge en högre avkastning än andra hör dem för läkare, civilingenjörer och ekonomer (Wadensjö, 1991). Det är stora skillnaderna i avkastning mellan olika akademikergrupper (Föreningssparbanken & SACO, 2000).

Arbetsmarknadsutbildningen verkar ha gett högre avkastning på 1980-tal än 1990-tal då den mer tycks ha använts för att berättiga till en ny a-kasseperiod.

För att internationella jämförelser ska bli meningsfulla måste de vara någorlunda jämförbara såsom t.ex. lönepremier. Björklunds bedömning är att utifrån jämförbara resultat ligger avkastningen på utbildning i Sverige lägre än framför allt USA men även Storbritannien och Finland. Avkastning på arbetslivserfarenhet och senioritet verkar också vara låg i Sverige men den är högre i privat sektor än i offentlig (Arai, & Kjellström, 1999).

En av de få svenska studier som tagit upp skillnader i effekter av olika inriktning på vuxenutbildningssatsningar är Regnér (1997). Studien handlar om deltagare i arbetsmarknadsutbildning 1989, 1990 och 1991, som följs under perioden 1986–1992. Som tidigare konstaterats har inkomsteffekterna av arbetsmarknadsutbildning under den här aktuella perioden inte varit särskilt lysande. Det visar även denna studie där inkomsteffekterna för det mesta är negativa även om de förbättras något över tiden. Genomgående är dock resultaten något bättre för kvinnor än för män och sämst för ungdomar. Vad gäller kursinriktning, vilket är det nya i denna studie jämfört med tidigare, är resultaten:

- negativa entydiga effekter av icke-yrkesinriktade kurser för alla deltagare
- positiva effekter av kurser i hälso- och sjukvårdsarbete
- negativa effekter av kurser i tillverkningsarbete.

Samma studie (Regnér, 1997) visar att avkastning som beräknats på direkt uppmätta utbildningsinvesteringar i arbetslivet är hög. Exempelvis tjänar anställda 20 procent mer om de deltagit i en utbildning på arbetsplatsen som varat mer än 12 månader jämfört med dem som endast deltagit i kortare utbildningar (mindre än en månad). För det mesta handlar det om allmän, dvs inte specifikt inriktad företagsutbildning, och det är den allmänna utbildningen som har effekter på de anställdas inkomster. Dessa resultat stöds också av internationell forskning. Utbildning i arbetslivet ger produktivitets- och löneeffekter och mest handlar det om allmänna utbildningsinvesteringar. Däremot tycks inte finnas något egentligt stöd för hypotesen att de anställda (med undantag för lärlingar) bidrar till finansieringen av utbildningen genom lägre löner under utbildningstiden. En förklaring till det skulle kunna vara en sammanpressad löneskala som gör att arbetsgivarna får ut en större del av avkastningen på utbildningsinvesteringarna och därmed har störst intresse av att de genomförs (OECD, 1999a).

Utbildning som satsas på socialt utsatta grupper har ofta gett hög avkastning. Till de grupper, som i Sverige varit särskilt betjänta av arbetsmarknadsutbildning, hör bl.a. invandrare, kortutbildade och funktionshindrade (Axelsson, 1989; SOU 1998:51; SOU 1999:39).

Björklunds bedömning (1999) är att den relativt låga avkastningen på högskoleutbildning i Sverige antagligen har påverkat tillströmningen till högskolan men även andra faktorer har haft en inverkan – dimensioneringen och arbetslösheten (SOU 2000:07). Den sociala snedrekryteringen kan vara ytterligare en inverkan.

Ett problem med de internationella jämförelserna är att om man vill göra en jämförelse av privatekonomiska kalkyler kan man inte nöja sig med lönepremiekalkyler. Man måste även ta med studiestöd och skatter. Dylika internationella jämförelser finns ännu inte att tillgå i någon

större utsträckning. För svensk del ökar studiestödet avkastningen medan skatterna drar ner den.

Andra faktorer som inte beaktas i lönepremie-kalkyler är skillnader mellan utbildningsgrupper i t.ex. arbetslöshet, förvärvsfrekvens och pensionsålder.

Ett räkneexempel utifrån konstaterade samband mellan utbildning och förvärvsfrekvens och längden på den period individen befinner sig uti i arbetslivet visar att med observerade värden för dessa variabler (i stället för traditionella standardantaganden) minskar avkastningen på gymnasieutbildning medan avkastningen på högskoleutbildning inte påverkas nämnvärt vare sig 1968, 1981 eller 1991. Standardantagandena ligger således närmare verkligheten för högskoleutbildade än för gymnasieutbildade. Skillnaderna i avkastning blir större till fördel för högskoleutbildning (Björklund & Kjellström, 1999).

Skillnader i arbetslöshetsrisker ökar avkastningen på utbildning. En uppskattning som gjorts av SACO tyder på att avkastningen skulle ligga en procentenhet högre för högskoleutbildning om man tar hänsyn till skillnaderna i arbetslöshetsrisk mellan gymnasie- och högskoleutbildade (Olsson, 1998; SOU 2000:07).

I viss mening är det trivialt att påstå att det är bättre att satsa på unga än äldre. Allt annat lika kan de unga ha nytta av utbildning under en längre tidsperiod.

I ett räkneexempel visar Björklund (1999) att om man uppskjuter en utbildning ca 15 år minskar nuvärdet av livsinkomsterna med 30–50 procent beroende på diskonteringsfaktor (jfr. även Björklund & Kjellström, 1999). Detta är visserligen bara räkneexempel men det är viktigt att den här typen av frågor fortsättningsvis uppmärksammas mer i forskningen. Det gäller även utbildningsinvesteringars varaktighet och avskrivningstider.

Björklund (1999) finner även vissa belägg för komplementaritetshypotesen i svenska data dvs. att inläring ger högre avkastning för den som redan är välutbildad.

Det kan i detta sammanhang vara intressant att nämna en schweizisk studie (Wolter & Weber, 1999). Den studerar dels effekterna av att senarelägga studier dels effekterna av att i 40-årsålderna investera i utbildning jämfört med att då inte investera i utbildning. Även i detta fall handlar det om räkneexempel baserade på observerade skillnader i inkomster efter skatt för personer i olika åldrar och med olika utbildningsbakgrund, i risker för arbetslöshet och i risk för att inte klara studierna. Viktiga frågor som dock inte får någon belysning i denna studie är utbildningsinvesteringars varaktighet och komplementaritet. Om värdet av en investering hur som helst inte håller i mer än 10 år spelar det kanske inte så stor roll om den genomförs av en individ i 20-årsåldern eller en individ i 40-årsåldern. Dessutom kan

det vara så att i vissa fall ger utbildning mer om den kombineras med individuell mognad och större erfarenheter.

Slutsatsen i studien är således att senareläggning aldrig lönar sig. Att investera i 40-årsålderna jämfört med att inte investera i 40-årsålderna är ändå lönsamt både för kvinnor och män men för kvinnor bara när det gäller yrkesinriktad gymnasieutbildning medan det för män även lönar sig att ta en yrkesinriktad eftergymnasial utbildning dock inte en högskoleutbildning (Wolter & Weber, 1999).

En undersökning av arbetsmarknadspolitiska åtgärder visade att den enda åtgärd som i stort sett inte hade några undanträngningseffekter var arbetsmarknadsutbildning (Dahlberg & Forslund, 1999)

Andra effekter som oftast inte kommer med i avkastningskalkyler är olika typer av sociala effekter. Utbildning kan påverka individernas preferenser, attityder och värderingar. Utbildning kan vidga individernas valmöjligheter och den bas utifrån vilken de har att fatta framtida beslut. Detta kan i sin tur ge effekter på självförtroende, hälsa, föräldraskap, kriminalitet, drogmisbruk etc. Studier i olika länder har visat att mer välutbildade individer har bättre hälsa och kan hantera information om hälsofrågor bättre än kortutbildade men vad det betyder i förhållande till andra positiva effekter av utbildning och variabler som familjebakgrund är svårare att uttala sig om. Mer forskning behövs på detta område (Berham & Stacey, 2000; OECD, 1998d).

Utbildning har emellertid inte enbart ett direkt och instrumentellt värde i samband med hälsa. I Sverige har man t.ex. pekat på folkbildningens betydelse för välbefinnande, känsla av att kunna påverka sitt eget liv, av delaktighet i samhällsutvecklingen och i förlängningen god hälsa. Vidare kan noteras att folkbildningen haft en påverkan på folkhälsan genom att den bidragit till att krav rests på bättre arbetsmiljö, sundare bostäder och andra sociala förändringar med effekter bl.a. på folkhälsan (SOU 1999:137).

Om man räknar in dessa sociala effekter av utbildning blir naturligtvis avkastningen på utbildningsinvesteringar högre. Inte nödvändigtvis högre i Sverige än i andra länder, eftersom de sociala effekterna även torde förekomma i där, men de sociala effekterna kan ändå göra att utbildningsalternativen ter sig tillräckligt gynnsamma. Därmed kan de trots allt upplevas som värda att satsa på.

4.3.3 Infrastruktur och pedagogisk-organisatoriska frågor

Inledningsvis kan det vara lämpligt att kort beskriva OECD strategi för livslångt lärande. Den vilar på fyra grundtankar:

- Att stärka förutsättningarna för ett livslångt lärande genom förbättrad tillgång till förskola, en vital och individorienterad grundskola, en gymnasieskola för alla, och genom ett brett utbud av andra former av utbildning och möjligheter till icke-formellt lärande.
- Att främja sambandet mellan lärande och arbete genom att etablera nya ”vägar och broar” som underlättar flexibla övergångar mellan utbildning, personalutbildning och kompetensförsörjning i arbetslivet och genom att utveckla instrument för validering av kunskap och kompetens – var dessa än förvärvats.
- Att skapa och förbättra incitamenten för enskilda, arbetsgivare och utbildningsanordnare att investera mer i livslångt lärande och att producera ”föreläsningsvärde” genom förbättrad kvalitet och effektivitet.
- Att tänka över roller och ansvarsfördelning hos alla parter, särskilt arbetsgivare och olika departement och myndigheter, som har inflytande över utbudet av och efterfrågan på tillfällen till lärande.

Utmärkande drag i övrigt i OECD:s strategi för livslångt lärande är:

- System- och helhetstänkande
- Tonvikt på individer i stället för på institutioner
- Utveckling från utbud till efterfrågan och från social efterfrågan till individuell efterfrågan
- Mål- och resultatstyrning samt fortsatt decentralisering
- Mångfald och marknadsorientering
- Partnerskap och tonvikt på individuellt ansvar
- Avskaffande av den offentliga sektorns monopol på utbildning
- Validering av kunskaper och färdigheter
- Nya roller för lärare – läraren som mentor och lagarbetare
- Ny arkitektur – fler integrerade ”kunskapscentra”
- Tonvikt på modern kommunikationsteknik.

(Rubenson m.fl., 1999; jfr. även SOU 1998: 51; SOU 1999:39)

Vissa infrastrukturfrågor berörs också i en del forskningsrapporter. De internationella experter, som för Kunskapslyftskommitténs del studerat den svenska vuxenutbildningen, pekar på betydelsen av en bred tillgång till modern informations- och kommunikationsteknik. En långsiktig politik för livslångt lärande förutsätter en parallell strategi för att bredda tillgången till informationsteknikens infrastruktur. Utan tillgång till

informationsteknik blir det inget livslångt lärande för alla (Rubenson m.fl., 1999).

De internationella experterna betonar också betydelsen av utvärdering, kvalitetssäkring, validering, forskning, kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte vuxenutbildare emellan och mellan vuxenutbildare och forskare (Rubenson m.fl., 1999).

Utvärdering, prov och tester för att kunna följa upp olika utbildningsanordnare är viktiga för att öka effektiviteten i utbildningssystemet (Storesletten & Zilibotti, 1999).

OECD sammanställningar

Vissa sammanställningar har dessutom gjorts över vilka typer av pedagogisk-organisatoriska åtgärder som fungerar för ungdomar, grupper som står utför arbetsmarknaden och vuxna i allmänhet (OECD, 1999d; OECD, 1999e; OECD & U.S. Department of Education, 1999).

När det gäller ungdomar och övergången till arbetslivet anses de mest lovande insatserna – förutom ekonomisk tillväxt och bättre fungerande arbetsmarknader – vara grundläggande utbildning. Långsiktiga satsningar på ökat deltagande i gymnasieskolan inklusive reformer av kursutbud och bättre kvalitet i utbildningen, bör ges högsta prioritet. En inte oväsentlig bieffekt av ökat deltagande i gymnasieskolan är att det även gör övergången till arbetsmarknaden lättare för dem som inte går igenom gymnasieskolan. Konkurrensen om jobb som inte nödvändigtvis kräver gymnasieutbildning blir mindre.

Program för de ungdomar som ändå inte på egen hand lyckas ta sig in på arbetsmarknaden måste vara ambitiösa, ofta med ett rejält utbildningsinnehåll och gärna sponsrade av privata arbetsgivare, för att lyckas. Dyra program kan vara väl värda sina pengar om man jämför med alternativen som eventuellt är kriminalitet och drogmissbruk (OECD, 1999e).

När det gäller marginaliserade grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden konstateras att även socialt hårt belastade grupper kan påverkas med hjälp av utbildningsinsatser givet att tillräckligt med energi, stöd och uppfinningsrikedom läggs ner på projekten. Viktigt är att sätta individens behov i centrum och inte ta till slentrianlösningar. Individuella och lokala strategier behöver ofta utvecklas allt för att kunna behålla den stryka som ligger i ett gräsrotsperspektiv. Under gynnsamma förutsättningar blir även dessa projekt lönsamma (OECD, 1999d).

När det gäller invandrare, vuxna som saknar grundläggande utbildning och äldre vuxna finns stora, icke tillgodosedda behov av att lära nytt och med potentiella effekter i många dimensioner – på individernas

egna inkomster, studieresultaten för deras barn, deras hälsa, oberoende och möjligheter till självförverkligande samt ett aktivt medborgarskap (OECD & U.S. Department of Education, 1999).

4.3.4 Forskarnas slutsatser

De flesta forskare är överens om att det finns ett positivt samband mellan utbildning, produktivitet och inkomster både för individ, företag och samhälle (Asplund, 1999). Det finns ett starkt stöd i forskningen för att bakom enkla deskriptiva samband mellan exempelvis utbildning och lön finns ett orsakssamband (Björklund, 1999).

På rent vetenskapliga grunder är det i allmänhet svårt att dra några mer långtgående policy slutsatser utifrån forskningsresultat. Även för forskarnas del handlar det om bedömningar men även dessa är intressanta att ta del av.

Samhällsnivå

Storesletten & Zilibotti (1999) resonerar om vad som är att fördra ur tillväxtsynvinkel – ett elitistiskt eller jämlikt utbildningssystem. De förordar en kombination av satsningar på bredd och spets. Å ena sidan behövs en kunskapsackumulation på bred front i grund- och gymnasieskola samt i arbetslivet. Å andra sidan bör man även satsa på förstklassiga forskningscentra för grundforskning och som också producerar välutbildade studenter speciellt inom områden av betydelse för produktiviteten (ingenjörsvetenskap, datavetenskap, medicin, ekonomi etc.) för att få en forskningsdriven tillväxt till stånd.

Den ekonomiska utvecklingen har fått en mer kunskapsintensiv inriktning. Kompensationen för utbildning är extremt låg i Sverige. Effekterna av detta har inte märks så mycket ännu i termer av brist på välutbildad arbetskraft men de kan bli större i framtiden. En större flexibilitet i lönestrukturen är nödvändig (Storesletten & Zilibotti, 1999).

De internationella experter, som för Kunskapslyftskommitténs del studerat den svenska vuxenutbildningen gör bedömningen att Kunskapslyftet rimligen bör betraktas som en långsiktig strategisk investering. De individuella och sociala fördelarna borde i det långa loppet vara större än de direkta kostnader som uppkommer i början. Effekterna ska dock inte endast mätas i ekonomiska termer. Socialt kapital, demokrati och den enskildes rättigheter kommer också in i bilden såväl som den samhällsmässiga fördelen av att ha en välutbildad vuxenbefolkning.

Vidare, om fullbordad gymnasieutbildning ska betraktas som en fundamental "medborgarrättighet" – och det finns god grund för det – borde staten subventionera kostnaderna för korttidsutbildade som söker sig till grundläggande utbildning i större utsträckning än kostnaderna för dem som deltar i högre eller eftergymnasial utbildning.

Tre års gymnasieutbildning framställs allt oftare om ett minimikrav för alla som söker sig till arbetslivet idag. I den mån detta antagande är korrekt bör därför alla medborgare ha en fundamental rätt till utbildning på gymnasienivå. Stat och kommun bör därmed även fortsättningsvis ha ett övergripande ansvar för finansieringen av all utbildning på grundskole- och gymnasienivå för såväl ungdomar som vuxna. För vuxenutbildning därutöver har stat, kommun, arbetsgivare och individer ett gemensamt finansieringsansvar (Lindberg, 2000; Rubenson m.fl., 1999; Skolverket, 2000b).

Även van Wieringen & Attwell (1999) argumenterar för statligt stöd till baskunskaper för att underlätta det fortsatta självgenererade lärandet. Staten bör subventionera individer och barn till föräldrar som saknar resurser för detta. OECD:s slutsats är också att man kan inte heller förvänta sig att marginaliserade grupper, invandrare och andra vuxna som saknar grundläggande kunskaper ska få sina utbildningsbehov tillgodosedda i arbetslivet. Om de ska stimuleras och få tillgång till formella och informella möjligheter till lärande måste staten ta på sig ett ansvar. Likaså måste staten ta ett ansvar för att säkra ungdomars övergång från skola till arbetsliv.

Individnivå – internationella översikter

Forskningsresultaten för 15 länder visar att avkastningen på utbildning i Sverige är låg både för kvinnor och för män och att trenden varit nedåtgående.

Många forskare rekommenderar statliga ingrepp för att stödja utbildning av barn till resurssvaga föräldrar. Basutbildning är viktig eftersom den påverkar förutsättningarna för livslångt lärande. Men högskoleutbildning är också viktig i perspektivet av komplementariteten mellan forskning och ekonomisk tillväxt. Höga skatter minskar utbildningsincitamenten. Att få arbetslösa i arbete minskar välfärdskostnaderna men statliga ingrepp medför i allmänhet olika typer av snedvridningar i ekonomi.

Individnivå – svenska översikter och andra studier

Björklund (1999) resonerar tämligen utförligt om utbildning för ungdomar kontra vuxna. Ett utbildningssystem bör säkert innehålla båda delarna men frågan är om man inte gått för långt i satsningar på vuxna – arbetsmarknadsutbildning och Kunskapslyft. Sammanfattningsvis är han skeptisk till höga utbildningsbidrag och utbildning sent i livet. Även små avgifter, som man kan få låna till, är viktiga ur effektivitetssynvinkel. Han frågar sig varför man ska ge större studiestöd till arbetsmarknadsutbildning och vuxenutbildning än till ungdomsutbildning. Ett argument för vuxenutbildning kan vara att alternativkostnaden är lägre vid ofrivillig arbetslöshet än för ungdomar i högskolan som skulle kunna få ett jobb. Permanenta subventioner till vuxenutbildningen riskerar dock att stimulera ungdomar att skjuta på sina studier.

Björklund finner även vissa belägg för komplementaritetshypotesen dvs. att inläring ger högre avkastning för den som redan är välutbildad i Sverige och hans slutsatser är att man

- bör satsa mer på barn till resurssvaga föräldrar (företrädesvis i form av riktade resurser till små klasser för svaga elever)
- acceptera att högutbildade får mer vidareutbildning i arbetslivet än andra
- ej bör ge kortutbildade som förlorar jobbet omskolning utan lönesubventioner för att få dem tillbaka till arbetsmarknaden.

En liknande slutsats återfinns i Mellander (1999). För kortutbildade som blivit arbetslösa rekommenderas olika åtgärder beroende på utbildningsbakgrund. För grundskoleutbildade rekommenderas vidareutbildning. För folkskoleutbildade föreslås ett lönekostnadsbidrag.

Den schweiziska studien som visade att det aldrig lönar sig att senarelägga studier men att ändå investeringar i 40-årsåldern kan vara lönsamma landar i följande policyförslag för att stimulera dylika investeringar

- studiestöd behövs för vuxna som kan ha svårt att annars finansiera studier
- lön bör sättas efter kompetens inte senioritet
- man inte ska ha den högst progressivitet i inkomstbeskattningen i medelinkomstklasserna.

Calmfors & Persson (1999) kommer i sin översiktsartikel i antologin om *Tillväxt och ekonomisk politik* fram till att man i Sverige bör stimulera humankapitalbildningen. Det är visserligen oklart om Sverige släpat efter andra länder men de makroekonomiska forskningsresultaten är robusta liksom de mikroekonomiska – utbildning leder till högre löner och högre

produktivitet. Tillgång till en välutbildade arbetskraft påverkar storföretagens etableringsval.

Produktionen blir mer kapitalintensiv vilket leder till en ökad efterfrågan högutbildade. Brist på välutbildad arbetskraft kan skapa negativa biverkningar under lång tid.

I dessa bedömningar får de medhåll av Söderström m.fl. (1999) som anser det vara en ödesfråga för Sverige att få såväl ungdomar som äldre att öka sina utbildningsinvesteringar men också att stanna i Sverige.

Men utbildningssektorn måste också effektiviseras. Till de åtgärder som Calmfors & Persson föreslår hör satsningar på matematik och naturvetenskap, individuella lärarlöner, kvalificerad utvärdering samt förstklassiga universitet och högskolor (s.k. centers of excellence). I det sammanhanget kommer de in på en omfördelning av resurser från arbetsmarknadspolitiken till utbildningsdepartementet och en mer restriktiv inställning till att satsa stora resurser på projekt av typen Kunskapslyftet.

De efterlyser också större löneskillnader efter skatt för att stimulera till utbildningsinvesteringar. För att komma åt arbetslöshetsproblemet kan det även vara motiverat med sänkt skatt för låginkomstagare på grund av marginaleffekterna men i så fall i kombination arbetsmarknadsreformer (reformer av arbetslöshetsförsäkringen och spelreglerna för avtalsförhandlingarna).

Åberg (1999) drar slutsatsen att vad som krävs för att lösa arbetslöshetsproblemet är i första hand uthållig tillväxt i antalet jobb och i andra hand utbildnings- och rörlighetsinsatser. Det bör vid det här laget finnas ett antal överkvalificerade personer på enkla jobb som skulle kunna omskolas till mer kvalificerade jobb när brist på dylik arbetskraft uppstår.

OECD och livslångt lärande i arbetslivet

När det gäller vuxenutbildning och kompetensutveckling i arbetslivet är OECD:s slutsats att ”den teoretiska och empiriska analysen av bestämningfaktorer och effekter av vuxenutbildning och kompetensutveckling i arbetslivet ännu inte är tillräckligt utvecklad för att ge politiker tillförlitliga uppskattningar av vilken ekonomisk avkastning specifika policyåtgärder ger”. En slutsats är dock att ”en politik som uppmuntrar ett brett deltagande av arbetskraften i utbildning och vidareutbildning kan spela en viktig roll för ekonomisk tillväxt och en bred välståndsutveckling”. Hur långt det kan vara lämpligt att gå när det gäller offentligt engagemang i olika typer av utbildningsåtgärder som att

- skapa goda förutsättningar för privata initiativ genom statliga satsningar på forskning, information, vägledning och validering
- satsa på god grundutbildning och minimera avbrotten i gymnasieskolan

- satsa på utbildning av arbetskraften, särskilt den kortutbildade
- stimulera utvecklingen av flexibla arbetsorganisationer

finns det däremot inte egentligt bedömningsunderlag för.

Infrastruktur och pedagogisk-organisatoriska åtgärder

OECD har utifrån sin strategi för livslångt lärande dragit slutsatsen att även arbetsmarknadspolitiken måste breddas. Fler målgrupper än arbetslösa, exempelvis korttidsutbildade och anställda i "riskzonen" måste få tillgång till livslångt lärande.

OECD (1999f) har också betonat vikten av decentralisering t.ex. av arbetsmarknadsutbildningen. Det finns fördelar att vinna med det i termer av effektivitet, social integrering och direktdemokrati. Olika regioner befinner sig på olika utvecklingsnivåer. Effektiviteten i de politiska åtgärderna ökar om man kan integrera olika politikområden och mobilisera lokala aktörer. En övergripande nationell plan – riktlinjer och koordinering – behövs dock.

Vissa infrastrukturfrågor berörs också i en del forskningsrapporter. De internationella experter, som för Kunskapslyftskommitténs del studerat den svenska vuxenutbildningen, pekar på betydelsen av en bred tillgång till modern informations- och kommunikationsteknik. En långsiktig politik för livslångt lärande förutsätter en parallell strategi för att bredda tillgången till informationsteknikens infrastruktur. Utan tillgång till informationsteknik blir det inget livslångt lärande för alla (Rubenson m.fl., 1999).

Utvärdering, kvalitetssäkring, validering, forskning, kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte vuxenutbildare emellan och mellan vuxenutbildare och forskare (Rubenson m.fl., 1999).

Utvärdering, prov och tester för att kunna följa upp olika utbildningsanordnare är viktiga för att öka effektiviteten i utbildningssystemet (Storesletten & Zilibotti, 1999).

4.4 Sammanfattning och förslag till vuxenutbildningspolitiska ställningstaganden

4.4.1 Sammanfattning

Sveriges internationella läge på arbetsmarknaden och som kunskapssamhälle

- Flexibla och högproduktiva arbetsorganisationer förekommer i stor utsträckning i OECD-länderna. Sverige ligger väl till och har varit snabbt med att introducera dylika organisationer som också ger mer internutbildning än andra företag.
- Efterfrågan har skiftat i riktning mot mer högkvalificerad arbetskraft både genom ändrad yrkessammansättning och förändringar i arbetsinnehållet i olika yrken.
- Deltagandet i personalutbildning och kompetensutveckling är högt och skillnaderna mellan olika grupper mindre i Sverige än i de flesta andra OECD-länderna. Generellt sett verkar skillnaderna vara mindre ju högre den allmänna nivån på utbildning/personalutbildning. När det gäller relationen mellan deltagande i och omfattningen på personalutbildningen finns det ett visst utbytesförhållande mellan bredd och fördjupning. Sverige, som har ett högt deltagande, har relativt korta utbildningar.
- En negativ spegelbild av högkvalificerade jobb är deltidsarbeten och tillfälliga anställningar utan utrymme för kompetensutveckling. Även den här typen av anställningar har ökat i OECD-länderna inklusive Sverige. Jämfört med andra OECD-länder har Sverige en ganska stor andel ofrivillig deltid men trots det är deltagandet i personalutbildning relativt högt för deltidsanställda i Sverige och skillnaderna mellan heltids- och deltidsanställda mindre än i andra OECD-länder. Sverige delar, men i mindre grad, de andra OECD-ländernas problem med att det ofta blir lite kompetensutveckling för kortutbildade, deltids- och projektanställda liksom för anställda i små och medelstora företag.
- Svenska data visar att det är främst bland de korttidsutbildade som ökningen av de tillfälliga anställningarna sker. Inhyrningen av arbetskraft har också ökat. Bemanningsbranschen är dock relativt liten i Sverige.

- Distansarbete verkar däremot vara av en annan karaktär än tillfälliga arbeten. Det är framför allt välutbildade män i stora företag och entreprenörer i storstäder som arbetar på distans. I Sverige arbetar uppskattningsvis 15 procent helt eller delvis på distans att jämföra med sex procent i EU.

Ur OECD:s senaste teknisk-naturvetenskapliga indikatorer och motsvarande utbildningsindikatorer kan vi hämta följande kompletterande upplysningar:

- Sverige är det OECD-land som i förhållande till BNP investerar mest i kunskap (utbildning, FOU och mjukvara).
- IT- och mobiltelefonintensiteten i Sverige är hög – näst högst efter Nya Zeeland respektive efter Finland och Norge bland OECD-länderna.
- FOU som andel av BNP ligger högst i Sverige bland OECD-länderna.
- Forskare som andel av arbetskraften är hög i Sverige, näst högst efter Japan.
- Kompetensen och den formella utbildningsnivån är hög i den svenska befolkningen. I dessa avseenden noteras placeringar som första och tredje plats för Sverige på OECD-listan. Till svagheterna hör den längre högskoleutbildningen särskilt i den yngre delen av befolkningen och i arbetskraften där Sveriges placering på listan sjunker till fjortonde och artonde plats. Sverige ligger inte helt i topp men tillhör ändå den bättre tredjedelen när det gäller OECD-länder som har en låg andel i befolkningen och arbetskraften utan gymnasieutbildning.

Eftersom skolan normalt sett inte börjat förrän vid sju års ålder i Sverige är studiedeltagande lågt i Sverige jämfört med andra länder upp till sex år. I åldersklasserna 7–18 är det däremot mycket högt, i åldersklasserna 19–22 relativt lågt för att sedan stiga och för dem som är 30 år och äldre vara bland de högsta och mycket jämnt fördelat jämfört med andra länder även om tiden i utbildning inte alltid tillhör de längsta som exemplet personalutbildning visar:

- När det gäller deltagande i det formella utbildningssystemet i åldrarna 30–39 ligger Sverige på andra plats bland OECD-länderna efter Australien. I åldrarna över 40 år ligger Sverige på femte plats efter Australien, Nya Zeeland, Storbritannien och USA.
- Till skillnad från andra OECD-länder ges mycket ”vuxenutbildning” i den svenska högskolan.

- För deltagande i formell och icke-formell utbildning inklusive utbildning i arbetslivet ligger Sverige totalt, i de olika åldersgrupperna och uppdelat på anställda och arbetslösa antingen på första eller andra plats tillsammans med Nederländerna eller Storbritannien.
- En högskoleutbildad i åldern 25–54 år har 60 procent större chans att delta i personalutbildning än en person med gymnasieutbildning i Sverige. Motsvarande siffror i de andra undersökta OECD-länderna ligger mycket högre – som lägst på 80 procent och som högst på 1 125 procent.

Inom OECD-projektet ”Livslångt lärande – strategier och finansiering” diskuteras hur de ökade kostnaderna för det livslångt lärande ska kunna finansieras. Alla länderna har börjat formulera strategier för området men de befinner sig fortfarande i allmänhet på ett mycket förberedande stadium. Finland, Japan Nederländerna, Storbritannien och Sverige verkar dock ha kommit längst.

Trots att gymnasieutbildning på senare tid blivit något av ett minimikrav för att få arbete verkar inte den svenska grund- och gymnasieskolan leva upp till de krav på bredd i utbildningsdeltagandet som detta ställer. Däremot för de ungdomar, som fullföljer gymnasieskola, är andelen som söker sig vidare till högskolan relativt hög.

Läsåret 1998/99 var det 23 procent av eleverna som inte nådde målen (som inte var godkända i ett eller flera ämnen) i grundskolan. En annan indikator på resultaten i grundskolan är utvecklingen av det individuella programmet i gymnasieskolan. Hösten 1998 fanns ca 15 000 studerande i årskurs I på det programmet, en ökning med ca 15 procent jämfört med 1997. Många, inte minst elever med utländsk bakgrund, verkar behöva ett extra år mellan grund- och gymnasieskolan innan de kan gå över på ett nationellt program.

Ca 38 procent av de elever som började gymnasieskolan 1994 saknade grundläggande högskolebehörighet efter 4 år (uppskattningsvis 52 procent bland elever med utländsk bakgrund). Ungefär 15 procent av en årskull får ägna sig åt att på olika sätt komplettera sina betyg i kommunal vuxenutbildning – fem procent för allmän komplettering, fem procent för att skaffa sig grundläggande högskolebehörighet till vilket kommer fem procent för att konkurrenskomplettera betygen.

Andelen av dem som väl *fullföljt gymnasieskolan* och som går vidare till högskolan har ökat snabbt. För avgångsklassen 1994/95 låg övergångsfrekvensen efter två år på 45 procent. Övergångsfrekvensen till högskolan efter avslutad gymnasieskola skiljer sig inte nämnvärt mellan studerande med utländsk bakgrund och andra studerande.

Sett till en *årskull* hade dock fram till 21-årsåldern bara 47 procent hunnit söka till högskolan, 34 procent kommit in och 26 procent hunnit börja studera. Av dem som sökte antogs dock 72 procent och av de antagna började 76 procent högskolestudier. Regeringens målsättning är att 50 procent av en årskull ska ha påbörjat högskolestudier vid 25 års ålder (prop. 1999/2000:1).

Trots att Sverige ligger bra till internationellt sett när det gäller att införa flexibla och högproduktiva arbetsorganisationer är det ändå inte alltid arbetskraftens kompetens tas tillvara. Svenska anställda får inte större möjligheter att använda sin kompetens i arbetet och vidareutveckla sig än anställda i andra länder trots att den svenska arbetskraften är mer kompetent mätt med IALS kompetensmätt. Lönemässigt kompenseras i Sverige främst arbetslivserfarenhet, därefter formell utbildningsnivå och i tredje hand kompetens/läsförståelse. I stort har man dock i Sverige funnit att högre utbildningsnivå i företagen underlättar införande av flexibla och mer produktiva arbetsorganisationer. NUTEK:s slutsats är därför att det är ”viktigt att investeringarna i utbildning på både grundläggande och högre nivå fortsätter”.

Bristande stimulans att satsa på och utnyttja utbildning och kompetens kan vara en av förklaringarna till att Sverige på senare tid inte har fått så mycket ut av kunskapsatsningarna varken i tillväxt i BNP/capita eller sysselsättning. De kunskapsbaserade industri- och tjänstesektorerna är inte särskilt stora i Sverige vare sig man mäter storleken i andel av förädlingsvärdet i näringslivet eller i tillväxt under den senaste tioårsperioden jämfört med andra OECD-länder.

Kompetenskrav på den svenska arbetsmarknaden – utbildningsnivå

Under perioden 1975–1997 ökade andelen ”högkvalificerade” jobb (mätt i utbildningskvalifikationer) från drygt 20 procent till ca 30 procent. Jobben med låga krav har minskat från ca 40 procent till 30 procent.

Enligt Ams vakansstatistik skulle andelen lediga jobb utan utbildningskrav ha gått ner från över 35 procent år 1992 till 8 procent år 1998. På motsvarande sätt skulle andelen lediga jobb med krav på högskola ha ökat från 20 procent till 36 procent. Erfarenheterna ger dock vid handen att vakansstatistiken ofta överskattar kompetensbehoven. I ett fall visade sig den ”verkliga bristen” ligga på åtta procent i stället för på den ursprungligen angivna nivån på 35 procent.

På framför allt arbetsplatser som kontraherar försvinner en mängd jobb som tidigare innehafts av anställda med kort utbildning medan till arbetsplatser som expanderar rekryteras personer med längre utbildning. Tendenserna är desamma på helt nya arbetsplatser jämfört med arbetsplatser som läggs ner och på arbetsplatser som stagnerar där det också sker en förskjutning mot personal med högre utbildning. Nettoeffekten blir ett stort bortfall av jobb för individer med kort utbildning – en minskning på 5,5 procent per år under perioden 1986–1995 för individer med endast grundskoleutbildning. För övriga utbildningsgrupper

är nettoeffekten positiv – framför allt för individer med kortare högskoleutbildning men även för individer med längre högskoleutbildning och för gymnasieutbildade. De kortutbildade har drabbats mer i den offentliga sektorn än den privata och sammantaget mer på existerande arbetsplatser än vid uppstart och nedläggning av arbetsplatser.

Inom svensk tillverkningsindustri har antalet anställda med enbart folkskola eller grundskola minskat mycket kraftigt under tioårsperioden 1985–1995. För individer med grundskoleutbildning var minskningen mindre och koncentrerad till perioden 1989–1993. Den tekniska utveckling i industrin har lett till att kraven på arbetskraftens utbildningsnivå stigit men också till att arbetskraft ersatts av maskiner. Ökade relativa lönekostnader för de kortutbildade fram till början av 1990-talet bidrog också till efterfrågeminskningen.

Inom ramen för SCB:s prognoser ger det optimistiska LU-scenariot balans på arbetsmarknaden år 2010 när det gäller gymnasialt och eftergymnasialt utbildade men överskott på grundskoleutbildade. Det mindre optimistiska scenariot förutspår även överskott på eftergymnasialt utbildade. Det råder dock stora skillnader i efterfrågeutveckling på respektive utbildningsnivå för olika utbildningsinriktningar. Det är framför allt efterfrågan på ekonomer, ingenjörer och individer med vårdutbildning som förväntas öka.

Kompetenskraven på den svenska arbetsmarknaden – sektorer

Enligt Långtidsutredningens prognoser är det främst de kunskapsintensiva delarna av industrin och tjänstesektorn som förväntas expandera. Utvecklingen har dock inte gått särskilt fort hittills – från 30 procent av sysselsättningen 1980 till 37 procent 1998 dvs. en ökning på sju procentenheter på 18 år. År 2010 skulle andelen ligga på 39 procent.

LU konstaterar också att svensk industri visserligen fortfarande har komparativa fördelar i humankapital- och FOU-intensiv produktion men att exporten i sin helhet har halkat efter importen vad gäller kunskapsintensitet. Kunskapsintensiteten har ökat i exporten men inte lika snabbt som i importen.

Trots att det för närvarande finns rekryteringsproblem på den svenska arbetsmarknaden (inom uppdragsverksamhet, sjuksköterskor, lärare etc.) finns det ändå vissa grupper som tenderar att marginaliseras. Cirka 140 000 personer har en inskrivningstid på arbetsförmedlingen på mer än 2 år, varav 90 000 med en inskrivningstid överstigande 3 år. Gruppen domineras av äldre (över 50 år), arbetshandikappade, utomnordiska medborgare med kort skolutbildning, korttidsutbildade

inom tillbakagående yrken, samt ungdomar som inte fullföljt en gymnasieutbildning med godkända betyg.

Beroendet av välutbildad personal är inte enbart koncentrerat till de kunskapsintensiva produktions- och tjänstesektorerna utan ökar inom alla framgångsrika branscher och företag. Jämför man företagens börsvärde och deras bokförda värde framgår att skillnaderna mellan dessa värden har ökat markant de senaste 20–30 åren. Om företagen på Stockholms fondbörs rangordnas efter humankapitalberoende visar det sig att ju större det är desto större skillnad mellan marknadsvärde och bokfört värde.

Ett exempel på en ”ny” och expanderande verksamhet är den s.k. Callcenterbranschen. Den har för närvarande ett stort rekryteringsbehov i Sverige. Man talar om 100 000 jobb inom en femårsperiod. Här handlar det om allt från enkla tjänster till krävande rådgivning, försäljning och kundservice t.ex. inom IT.

De finansiella företagen håller på liknande sätt att utarbeta strategier för att hantera såväl massmarknad som marknader för kvalificerade tjänster. Rådgivning och försäljning av tjänster kommer leda till att det ställs högre krav på de anställdas ekonomiska utbildning och på färdigheter såsom analytisk och kommunikativ förmåga.

Inom forskningen kan allt fler komma att arbeta inte bara med informationsteknologi utan även forskning kring nya material, genteknologi, energiteknik, befolkningsfrågor, livsmedel, vård och omsorg, miljö-, klimat- och vattenrelaterade problem inklusive teknisk utveckling inom dessa områden.

En framtidsbild med en uppdelning på tre yrkes/produktionssektorer: kognitiva, informativa yrken i kunskapsproduktion; interaktiva yrken i tjänsteproduktion och praktiska yrken inom varuproduktionen är att de två första sektorerna helt kommer att dominera med 50 respektive 40 procent av sysselsättningen och att varuproduktionen kommer att ligga på 10 procent.

Kompetenskrav på den svenska arbetsmarknaden – kunskaper och färdigheter

För att kunna arbeta i de kunskapsintensiva sektorerna vare sig det handlar om produktion eller tjänster, stora eller små arbetsorganisationer betonas allt mer den generell kompetensen snarare än den rent företagsspecifika

Personliga egenskaper som social kompetens, samarbetsförmåga och kommunikativ förmåga blir allt viktigare. Att vara engagerad i arbetet och att ge service åt kunder, att kunna ta folk liksom att kunna

hantera affärskontakter är avgörande i ett allt mer kontaktintensivt arbetsliv. Till förutsättningarna för att kommunicera hör också språkkunskaper och förståelse för andra kulturer. Etreprenörskap liksom social kompetens sammanfattar viktiga aspekter av de nya krav som ställ i arbetslivet.

För att kunna hantera de komplexa arbetsuppgifter krävs förmåga till helhetssyn, att ta ansvar för planering och utförandet av olika arbetsuppgifter inklusive den egna kompetensutvecklingen – ett slag individuellt ledarskap.

Andra generella kunskaper och egenskaper av betydelse för framtiden ligger inom området kreativitet och problemlösningsförmåga. Dessa förmågor relateras även till analytisk, teoretisk, matematisk och teknisk förmåga.

När Robert Reich skrev om framtidens ”symbolanalytiker” var han inne på ett liknande spår. Han förutsåg att på arbetskraft i västländerna skulle ställas höga krav både inom varu- och tjänsteproduktionen. En hög allmän kompetens och förmåga att kommunicera skulle behövas men även intellektuella färdigheter typ matematik och naturvetenskap för att kunna hantera den nya tekniken.

Rörlighet mellan arbetsuppgifter, inom och mellan arbetsplatser, är också exempel på krav som förväntas ställas i ökande omfattning på arbetskraften.

SIFO:s samhällsbarometer 1999 visar att bland anställda i privat och offentlig sektor anger 66 procent att kraven på utbildning och kompetens i deras jobb har ökat mycket eller något de senaste fem åren. Lika många tror att kraven i deras jobb kommer att fortsätta att öka de närmaste fem åren. Endast två procent uppger att kraven minskat.

Ett annat sätt att se på arbetsmarknadens krav och vad de får för genomslag i utbildningssystemet är att undersöka hur arbetsgivarna upplever samarbetet med olika utbildningsanordnare. Hösten 1999 tillfrågades företagsledare i SAF-företag om deras relationer till grundskolan, gymnasieskolan och högskolan. Många hade ingen närmare kontakt med högskolan. ”Vet ej” procenten var högre där än för grund- och gymnasieskola. Grundskolan hade den högsta svarsfrekvensen när det gäller dåliga kontakter och högskolan den lägsta. Gymnasieskolan hade den högsta andelen som angav goda relationer.

En viktig uppgift för utbildningssystemet blir att ge alla individer möjligheter att tillägnas sig och utveckla de grundläggande kunskaper och färdigheter som behövs på framtidens arbetsmarknad. I en situation där ny kunskap produceras snabbt blir den grundläggande utbildningens huvuduppgift att ge en bas för framtida aktiviteter snarare än att förbereda för initial yrkesverksamhet. Om detta råder tämligen stor

enighet. Frågan är snarare vad ett baspaket ska innehålla. Vilka baskunskaper förutom att läsa, skriva och räkna ska uppmärksammas; vilka färdigheter ska tränas och i så fall hur. Vilken vikt ska fästas vid att kombinera ”teori och praktik” respektive ”praktik och teori”?

Det finns hypoteser om att basutbildningsbehoven ändras över tiden. Under förnyelsefaser introduceras nya metoder och produkter. Då krävs personal som kan den nya tekniken men tillgången på dylika individer är låg. Företagen tvingas satsa på att lära upp anställda. Efterfrågan på individer med hög allmän kompetens och god problemlösningsförmåga stiger. När man kommer över i en effektiviseringsfas förskjuts efterfrågan mot lägre men mer specifik kompetens och mer av lärandet kan överlåtas på utbildningssystemet.

En annan intressant infallsvinkel är relationerna mellan formell utbildning och inskolningstiderna på arbetsplatserna. En undersökning för åren 1989–1997 visar att andelen ökar som säger att utbildning mer än två år utöver grundskola är ett krav i deras arbete. Däremot uppger allt färre att ”lärotidskravet” är längre än två år. Gruppen som har kortast ”lärotidskrav” ökar medan gruppen som har kortast utbildningskrav minskar.

Kompletterande intervjuer med ett antal personalchefer bekräftar att högre utbildning minskar behovet av inskolningstid. En motverkande kraft är dock den större komplexitet i jobben som tenderar att dra åt andra hållet. Det är också den tekniska komplexiteten som bidragit till att kraven på utbildning stigit. Dessutom uppger personalcheferna att social kompetens och initiativförmåga fått påtagligt större betydelse i rekryteringen.

Jämställt och mångkulturellt arbetsliv

En annan viktig fråga inför framtiden är om strukturuomvandlingen kommer att bidra till ett mångkulturellt och jämställt arbetsliv. En första studie om effekterna av jämställdhet visar att satsningar på jämställdhet i företagen är lönsamma. Det är viktigt att motsvarande studier av satsningar på mångkulturella arbetsplatser också blir gjorda.

Sammanfattningsvis, de hittillsvarande utvecklingstendenserna visar att det både inom och mellan sektorer sker en förskjutning i riktning mot mer kunskapsintensiv produktion och att utbildningskraven på arbetskraften stiger. Det är dock inte enbart krav på formell utbildning utan i kraven ligger också förväntningar om att individerna ska ha olika generella kompetenser och färdigheter. Exempel är social kompetens, samarbetsförmåga, kommunikativ förmåga, handlingsberedskap och servi-

ceanda. Till detta kommer behov av kreativ, analytisk, teoretisk och teknisk förmåga liksom förmåga att lösa problem.

Olika undersökningar leder, beroende på varierande infallsvinklar och metoder, fram till skilda perspektiv på hur fort eller långsamt utvecklingen går i den angivna riktningen. Inom överskådlig framtid kommer det fortfarande att inom vissa yrkesområden finnas behov – om än krympande – av arbetskraft utan hög formell utbildning.

Forskarbedömningar

De flesta forskare är överens om att det finns ett positivt samband mellan utbildning, produktivitet och inkomster både för individ, företag och samhälle (Asplund, 1999). Det finns ett starkt stöd i forskningen för att bakom enkla deskriptiva samband mellan exempelvis utbildning och lön finns ett *orsakssamband* (Björklund, 1999). På forskningsmässiga grunder är det dock många gånger svårt att dra några mer exakta policyslutsatser av forskningsresultat utan det handlar även för forskarnas del om bedömningar.

Samhällsnivå

Storesletten & Zilibotti (1999) resonerar om vad som är att fördra ur tillväxtsynvinkel – ett elitistiskt eller jämlikt utbildningssystem. De förordar en kombination av satsningar på bredd och spets. Å ena sidan behövs en kunskapsackumulation på bred front i grund- och gymnasieskola samt i arbetslivet. Å andra sidan bör man även satsa på förstklassiga forskningscentra för grundforskning och utbildning speciellt inom områden av betydelse för produktiviteten (ingenjörsvetenskap, datavetenskap, medicin, ekonomi etc.) för att få en forskningsdriven tillväxt till stånd.

Den ekonomiska utvecklingen har fått en allt mer kunskapsintensiv inriktning. Kompensationen för utbildning bedöms dock av författarna vara extremt låg i Sverige. Effekterna av detta har inte märks så mycket ännu i termer av brist på välutbildad arbetskraft men de kan bli större i framtiden. En större flexibilitet i lönestrukturen är nödvändig.

De internationella experter, som för Kunskapslyftskommitténs del studerat den svenska vuxenutbildningen gör bedömningen att Kunskapslyftet rimligen bör betraktas som en långsiktig strategisk investering. De individuella och sociala fördelarna borde i det långa loppet vara större än de direkta kostnader som uppkommer i början. Effekterna ska dock inte endast mätas i ekonomiska termer.

Det finns dock få studier belyser utbildningens bidrag till samhällsutvecklingen genom effekter på det sociala kapitalet, på demokrati, på den enskildes rättigheter och skyldigheter och de samhällsmässiga fördelarna av att ha en välutbildad vuxenbefolkning. Desamma gäller utbildningens effekter genom att påverka sociala faktorer som självförtroende, folkhälsa, föräldraskap, kriminalitet och drogmissbruk. Studier i olika länder har visat att mer välutbildade individer har bättre hälsa och kan hantera information om hälsofrågor bättre än andra men vad det betyder i förhållande till andra positiva effekter av utbildning är svårt att uttala sig om.

Utbildning har dock inte enbart ett direkt och instrumentellt värde i samband med t.ex. hälsa. I Sverige har noterats att t.ex. folkbildningen haft en påverkan på folkhälsan genom att den bidragit till att krav rests på bättre arbetsmiljö, sundare bostäder och andra sociala förändringar med effekter bl.a. på folkhälsan.

Om man räknar in dessa sociala effekter av utbildning blir naturligtvis avkastningen på utbildningsinvesteringar högre. Inte nödvändigtvis högre i Sverige än i andra länder, eftersom de sociala effekterna även torde förekomma i där, men de sociala effekterna kan ändå göra att utbildningsalternativen ter sig tillräckligt gynnsamma och därför trots allt kan upplevas som värda att satsa på.

Om fullbordad gymnasieutbildning ska betraktas som en fundamental "medborgarrättighet" – och det finns god grund för det – borde staten subventionera kostnaderna för korttidsutbildade som söker sig till grundläggande utbildning i större utsträckning än kostnaderna för dem som deltar i högre eller eftergymnasial utbildning. Tre års gymnasieutbildning framställs allt oftare om ett minimikrav för alla som söker sig till arbetslivet idag. I den mån detta antagande är korrekt bör därför alla medborgare ha rätt till utbildning på gymnasienivå. Stat och kommun bör därmed även fortsättningsvis ha ett övergripande ansvar för finansieringen av all utbildning på grundskole- och gymnasienivå för såväl ungdomar som vuxna. För vuxenutbildning därutöver har stat, arbetsgivare och individer ett gemensamt finansieringsansvar (Rubenson m.fl., 1999).

Även andra forskare och debattörer har argumenterar för statligt stöd till baskunskaper för att underlätta det fortsatta självgenererade lärandet. Staten bör subventionera individer och barn till föräldrar som saknar egna resurser för detta. OECD:s slutsats är också att man kan inte heller förvänta sig att marginaliserade grupper, invandrare och andra vuxna som saknar grundläggande kunskaper ska få sina utbildningsbehov tillgodosedda i arbetslivet. Om de ska stimuleras och få tillgång till formella och informella möjligheter till lärande måste staten ta

på sig ett ansvar. Likaså måste staten ta ett ansvar för att säkra ungdomars övergång från skola till arbetsliv.

Ytterligare en annan intressant belysning av interaktionerna mellan samhällsutveckling och kompetens ges av en analys av skillnaderna mellan Sverige och Kanada när det gäller den i IALS uppmätta "läsförståelsen". Sverige ligger bäst till i dessa test och således även bättre till än Kanada. Av de variabler som fanns med i studien var det tre som förklarade huvuddelen av skillnaderna mellan individer i Sverige och Kanada:

- svenskarna deltar i större utsträckning i "livslångt lärande"
- svenskarna följer noggrannare med i aktuella händelser
- svenskarna använder oftare bibliotek.

För arbetslösa bidrog även faktorn "läsa böcker och skriva brev" till förklaringen av skillnaderna. När det gäller ungdomar förklarades två tredjedelar av skillnaderna av faktorerna "använder oftare bibliotek" och "deltar oftare i frivilligaktiviteter".

Individnivå – internationella översikter

Forskningsresultaten för 15 länder visar att avkastningen på utbildning i Sverige är låg både för kvinnor och för män. Norge ligger på samma låga nivå som Sverige liksom Danmark och Nederländerna när det gäller kvinnor. Avkastningen är i allmänhet högre för kvinnor än för män – dock ej Sverige. I Sverige, Schweiz och Österrike har avkastningstrenden varit nedåtgående medan den varit uppåtgående i Danmark, Finland, Italien och Portugal. Skillnaderna i avkastning har inte utjämnats mellan länderna.

Varje ytterligare utbildningsår ger ungefär samma avkastning som tidigare utbildningsår, men med vissa undantag. För Sveriges del handlar det om att den komprimerade löneskalan inte ger så mycket avkastning för de första åren av utbildning för kvinnor medan det för männen mer handlar om att de avslutande åren på en längre högskoleutbildning inte ger så hög avkastning.

Många forskare rekommenderar statliga ingrepp för att stödja utbildning av barn till resurssvaga föräldrar. Basutbildning är viktig eftersom den påverkar förutsättningarna för livslångt lärande. Men högskoleutbildning är också viktig i perspektivet av sambandet mellan forskning och ekonomisk tillväxt. Höga skatter minskar utbildningsincitamenten. När det gäller vuxna kan det vara särskilt viktigt att få

arbetslösa i arbete. Det minskar välfärdskostnaderna även om statliga insatser medför snedvridningar i ekonomi.

Någon stark argumentering från forskarhåll för att man borde satsa på utbildning på grund av externa effekter och att den samhällsekonomisk avkastning därför är högre än den privata har inte förekommit på senare tid. Resultaten har varit alltför osäkra och motsägelsefulla på denna punkt.

Endast en statsfinansiell kalkyl finns att rapportera för Sverige. Den avser år 1995 och visar att öven i detta avseende ligger Sverige lågt jämfört med andra länder (OECD 1998a; SOU 1999:39).

Individnivå – svenska och andra studier och översikter

Björklunds genomgång (1999) bekräftar att utbildningens lönepremie ligger på relativt lågt i Sverige – på ca 4,5 procent – och är approximativt linjär, eventuellt lite lägre för män då det gäller kortare högskoleutbildningar jämfört med gymnasieskola och längre högskoleutbildning. Den har sjunkit (1968–1981) men sedan stabiliserat sig (1981–1991) och ökat under 1990-talet.

Björklunds bedömning är att utbildningens lönepremie ligger lägre i Sverige än i framför allt USA men även i Storbritannien och Finland. Avkastning på arbetslivserfarenhet och senioritet verkar också vara låg i Sverige. Avkastningen på humankapitalinvesteringar är högre i privat sektor än i offentlig.

Till de högskoleutbildningar som visat sig ge en högre avkastning än andra hör dem för läkare, civilingenjörer och ekonomer. Arbetsmarknadsutbildningen verkar ha gett högre avkastning på 1980-talet än 1990-talet då den mer tycks ha använts för att berättiga till en ny a-kasseperiod.

En av de få svenska studier som tagit upp skillnader i effekter av olika inriktning på vuxenutbildningssatsningar är Regnérs studie om arbetsmarknadsutbildning. Inkomsteffekterna av arbetsmarknadsutbildning var för det mesta negativa även om de förbättras något över tiden. Genomgående är dock resultaten något bättre för kvinnor än för män och sämst för ungdomar. Vad gäller kursinriktning är resultaten:

- entydigt negativa effekter av icke-yrkesinriktade kurser för alla deltagare
- positiva effekter av kurser i hälso- och sjukvårdsarbete
- negativa effekter av kurser i tillverkningsarbete.

Samma studie visar att avkastningen på direkta utbildningsinvesteringar i arbetslivet är hög. För det mesta handlar det om allmän, dvs. inte företagsspecifik utbildning och det är den allmänna utbildningen som har effekter på de anställdas inkomster. Dessa resultat stöds också av internationell forskning. Utbildning i arbetslivet ger produktivitet- och löneeffekter men mest handlar det om allmänna utbildningsinvesteringar. Däremot tycks inte finnas något egentligt stöd för

hypotesen att de anställda (med undantag för lärlingar) bidrar till finansieringen av utbildningen genom lägre löner under utbildningstiden. En förklaring till det skulle kunna vara en sammanpressad löneskala som gör att arbetsgivarna får ut en större del av avkastningen på utbildningsinvesteringarna och därmed har störst intresse av att de genomförs.

Den relativt låga avkastningen på högskoleutbildning i Sverige har antagligen påverkat tillströmningen till högskolan men även andra faktorer har haft en inverkan – dimensionering, social snedrekrytering och arbetslöshet.

Ett problem med de internationella jämförelserna är att om man vill göra en jämförelse av privatekonomiska kalkyler måste man även ta med studiestöd och skatter. Dylika internationella jämförelser finns ännu inte att tillgå i någon större utsträckning. För svensk del ökar studiestödet avkastningen medan skatterna drar ner den.

Andra faktorer som normalt inte beaktas i avkastningskalkyler är skillnader mellan utbildningsgrupper i t.ex. arbetslöshet, förvärvsfrekvens och pensionsålder.

Ett räkneexempel utifrån konstaterade samband mellan utbildning, förvärvsfrekvens och tid i arbetslivet (i stället för traditionella standardantaganden) visar att de minskar avkastningen på gymnasieutbildning medan avkastningen på högskoleutbildning inte påverkas nämnvärt. Standardantagandena ligger således närmare verkligheten för högskoleutbildade än för gymnasieutbildade. Skillnaderna blir större till fördel för högskoleutbildning.

Minskad risk för arbetslöshet till följd av högre utbildning bör också öka avkastningen.

Björklund (1999) resonerar tämligen utförligt om utbildning för ungdomar kontra vuxna. Ett utbildningssystem bör säkert innehålla båda delarna men frågan är om man inte gått för långt i satsningar på vuxna – arbetsmarknadsutbildning och Kunskapslyft.

I viss mening är det trivialt att påstå att det är bättre att satsa på unga än äldre. Allt annat lika kan de unga ha nytta av utbildning under en längre tidsperiod.

I ett räkneexempel visas att om man uppskjuter en utbildning ca 15 år minskar nuvärdet av livsinkomsterna med 30–50 procent (beroende på diskonteringsfaktor).

Björklund (1999) är sammanfattningsvis skeptisk till höga utbildningsbidrag och utbildning sent i livet. Även små avgifter, som man kan få låna till, är viktiga ur effektivitetssynvinkel. Han frågar sig varför man ska ge större studiestöd till arbetsmarknadsutbildning och vuxenutbildning än till ungdomsutbildning. Ett argument för vuxenutbildning kan vara att alternativkostnaden är lägre vid ofrivillig arbetslöshet än för ungdomar i högskolan som skulle kunna få ett jobb. Permanent sub-

ventioner till vuxenutbildningen riskerar dock att stimulera ungdomar att skjuta på sina studier.

Björklund (1999) finner även vissa belägg i Sverige för kompetentitetshypotesen, dvs. att inläring ger högre avkastning för den som redan är välutbildad och hans slutsatser är att man

- bör satsa mer på barn till resurssvaga föräldrar (företrädesvis i form av riktade resurser till små klasser för svaga elever)
- acceptera att högt utbildade får mer vidareutbildning i arbetslivet än andra
- ej bör ge kortutbildade som förlorar jobbet omskolning utan löne-
subventioner för att få dem tillbaka till arbetsmarknaden.

En liknande slutsats återfinns i Mellander (1999). För kortutbildade som blivit arbetslösa rekommenderas olika åtgärder beroende på utbildningsbakgrund (och ålder). För grundskoleutbildade rekommenderas vidareutbildning. För folkskoleutbildade föreslås ett lönekostnadsbidrag.

De arbetsmarknadspolitiska åtgärdernas effektivitet kan dock diskuteras. En undersökning visade att den enda åtgärd som i stort sett inte hade några undanträngingseffekter var arbetsmarknadsutbildning (Dahlberg & Forslund, 1999).

En schweizisk studie visar att det aldrig lönar sig att senarelägga studier. Att investera i 40-årsålderna jämfört med att inte investera i 40-årsålderna kan ändå vara lönsamt. I Schweiz gällde det både för kvinnor och män men för kvinnor bara när det gäller yrkesinriktad gymnasieutbildning medan det för män även lönade sig att ta en yrkesinriktad eftergymnasial utbildning dock inte en högskoleutbildning. Viktiga frågor som dock inte får någon belysning i denna studie är utbildningsinvesteringars varaktighet och komplementaritet. Om värdet av en investering hur som helst inte håller i mer än 10 år spelar det kanske inte så stor roll om den genomförs av en individ i 20-årsåldern eller en individ i 40-årsåldern. Dessutom kan det vara så att i vissa fall ger utbildning mer om den kombineras med individuell mognad och större erfarenheter. Till författarnas policyförslag hör att

- studiestöd behövs för att uppmuntra vuxna till studier
- lön bör sättas efter kompetens inte senioritet för att stimulera vuxnas lärande
- man inte ska ha högre progressivitet i inkomstbeskattningen i medelinkomstklasserna. Det missgynnar utbildningsinvesteringar i dessa grupper.

Calmfors & Persson (1999) kommer i sin översiktsartikel i antologin om *Tillväxt och ekonomisk politik* fram till att man i Sverige bör stimulera

humankapitalbildningen. Det är visserligen oklart om Sverige släpat efter andra länder men de makroekonomiska forskningsresultaten är robusta liksom de mikroekonomiska – utbildning leder till högre löner och högre produktivitet. Tillgång till en välutbildade arbetskraft är en förutsättning för att storföretagen ska etablera sig i Sverige. Produktionen blir mer kapitalintensiv vilket leder till en ökad efterfrågan högutbildade. Brist på välutbildad arbetskraft kan ge negativa biverkningar under lång tid.

I dessa bedömningar får de medhåll av Söderström m.fl. (1999) som anser det vara en ödesfråga för Sverige att få såväl ungdomar som äldre att öka sina utbildningsinvesteringar men också att få dem stanna i Sverige.

Men utbildningssektorn måste också effektiviseras. Till de åtgärder som Calmfors & Persson föreslår hör satsningar på matematik och naturvetenskap, individuella lärarlöner, kvalificerad utvärdering samt förstklassiga universitet och högskolor (s.k. centers of excellence). I det sammanhanget kommer de in på en omfördelning av resurser från arbetsmarknadspolitik till utbildningsdepartementet och en mer restriktiv inställning till att satsa stora resurser på projekt av typen Kunskapslyftet.

De efterlyser också större löneskillnader efter skatt för att stimulera till utbildningsinvesteringar. För att komma åt arbetslöshetsproblemet kan det dessutom vara motiverat med sänkt skatt för låginkomstagare på grund av skatternas marginaleffekter men i så fall i kombination arbetsmarknadsreformer (reformer av arbetslöshetsförsäkringen och spelreglerna för avtalsförhandlingarna).

Åberg (1999) drar slutsatsen att vad som krävs för att lösa arbetslöshetsproblemet är i första hand uthållig tillväxt i antalet jobb och i andra hand utbildnings- och rörlighetsinsatser. Det bör vid det här laget finnas ett antal överkvalificerade personer på enkla jobb som skulle kunna omskolas till mer kvalificerade jobb när brist på dylik arbetskraft uppstår.

OECD och livslångt lärande i arbetslivet

När det gäller vuxenutbildning och kompetensutveckling i arbetslivet är OECD:s slutsats att ”den teoretiska och empiriska analysen av beståmningfaktorer och effekter av vuxenutbildning och kompetensutveckling i arbetslivet ännu inte är tillräckligt utvecklad för att ge politiker tillförlitliga uppskattningar av vilken ekonomisk avkastning specifika policyåtgärder ger.” En slutsats är dock att ”en politik som uppmuntrar ett brett deltagande av arbetskraften i utbildning och vidareutbildning kan spela en viktig roll för ekonomisk tillväxt och en bred väl-

ståndsutveckling.” Hur långt det kan vara lämpligt att gå när det gäller offentligt engagemang i olika typer av utbildningsåtgärder som att

- skapa goda förutsättningar för privata initiativ (genom statliga satsningar på forskning, information, vägledning och validering)
- satsa på god grundutbildning och att minimera avbrotten i gymnasieskolan
- satsa på utbildning av arbetskraften, särskilt den kortutbildade
- stimulera utvecklingen av flexibla arbetsorganisationer

finns det däremot inte egentligt bedömningsunderlag för.

Infrastruktur och pedagogisk–organisatoriska åtgärder

OECD:s strategi för livslångt lärande vilar på fyra grundtankar:

- Att stärka förutsättningarna för ett livslångt lärande genom förbättrad tillgång till förskola, en vital och individorienterad grundskola, en gymnasieskola för alla, och genom ett brett utbud av andra former av utbildning och möjligheter till icke-formellt lärande.
- Att främja sambandet mellan lärande och arbete genom att etablera nya ”vägar och broar” som underlättar flexibla övergångar mellan utbildning, personalutbildning och kompetensförsörjning i arbetslivet och genom att utveckla instrument för validering av kunskap och kompetens – var dessa än är förvärvade.
- Att skapa och förbättra incitament för enskilda, arbetsgivare och utbildningsanordnare att investera mer i livslångt lärande och att producera ”förädlingsvärde” genom förbättrad kvalitet och effektivitet.
- Att tänka över roller och ansvarsfördelning hos alla parter, särskilt arbetsgivare och olika departement och myndigheter, som har inflytande över utbudet av och efterfrågan på tillfällen för lärande.

I detta perspektiv måste även arbetsmarknadspolitiken breddas. Fler målgrupper än arbetslösa, exempelvis korttidsutbildade och anställda i ”riskzonen” måste få tillgång till livslångt lärande. Utmärkande drag i OECD:s strategi för livslångt lärande i övrigt är:

- System- och helhetstänkande
- Tonvikt på individer i stället för på institutioner
- Mål- och resultatstyrning samt fortsatt decentralisering
- Mångfald och marknadsorientering
- Validering av kunskaper och färdigheter

- Tonvikt på modern kommunikationsteknik.

OECD har också i övrigt betonat vikten av att decentralisera t.ex. arbetsmarknadsutbildningen. Det finns fördelar att vinna med det i termer av effektivitet, social integrering och direktdemokrati. Olika regioner befinner sig på olika utvecklingsnivåer. Effektiviteten i de politiska åtgärderna ökar om man kan integrera olika politikområden och mobilisera lokala aktörer. En övergripande nationell plan – riktlinjer och koordinering – behövs dock.

Vissa andra infrastrukturfrågor berörs också i en del forskningsrapporter. De internationella experter, som för Kunskapslyftskommitténs del studerat den svenska vuxenutbildningen, pekar på betydelsen av en bred tillgång till modern informations- och kommunikationsteknik. En långsiktig politik för livslångt lärande förutsätter en parallell strategi för att bredda tillgången till informationsteknikens infrastruktur. Utan tillgång till informationsteknik blir det inget livslångt lärande för alla. Utvärdering, kvalitetssäkring, validering, forskning, kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte vuxenutbildare emellan och mellan vuxenutbildare och forskare är också viktiga. Behovet av utvärdering, prov och tester för att kunna följa upp olika effektiviteten hos olika utbildningsanordnare betonas även av Storesletten & Zilibotti (1999).

4.4.2 Svenska utbildningspolitiska utmaningar – Kunskapslyftskommitténs slutsatser

Som framgår av sammanställningen ovan och kommitténs tidigare delbetänkanden (SOU 1996:27; SOU 1996:164; SOU 1998:51 och SOU 1999:39) ligger Sverige bra till i många utbildnings- och arbetsmarknadsmissiga avseenden. Trots det anser Kunskapslyftskommittén att de statliga satsningarna på utbildning och kompetensutveckling måste fortsätta. Detta hindrar inte att Kunskapslyftskommittén anser

att det är av yttersta vikt att även beslut och satsningar inom andra politikområden genomförs som leder till att det skapas fler kvalificerade jobb, som ökar efterfrågan på välutbildad arbetskraft och som stimulerar individer och arbetsgivare att själva investera i utbildning och kompetensutveckling och att ta tillvara den kompetens som redan finns.

Vissa brister och farhågor när det gäller utbildnings- och arbetsmarknadsområdet bör också påtalas

- Det stora antalet ungdomar i grund- och gymnasieskola som inte får en fullgod utbildning.
- Den internationellt sett låga andelen högskoleutbildade i arbetskraften.
- Den internationellt sett relativt höga andelen utan gymnasienivå i arbetskraften.
- De relativt stora grupper som riskerar att marginaliseras på arbetsmarknaden på grund av bristande utbildning: personer med funktionshinder, utomnordiska medborgare med kort skolutbildning, korttidsutbildade inom tillbakagående yrken, samt ungdomar som inte fullföljt en gymnasieutbildning med godkända betyg.
- Att internationellt sett är det mycket korta kurser i personalutbildningen.
- Att kompetensutvecklingen för korttidsutbildade, deltids- och projektanställda och anställda i små- och medelstora företag riskerar att halka efter.
- Att samarbetet och kontakterna mellan å ena sidan näringslivet och å andra sidan grund-, gymnasie- och högskolan inte är särskilt välutvecklade.

Kunskapslyftskommittén håller med de forskare och utredare som anser att:

det är viktigt att investeringarna i utbildning på både grundläggande och högre nivå fortsätter.

en politik som uppmuntrar ett brett deltagande av arbetskraften i utbildning och vidareutbildning kan spela en viktig roll för ekonomisk tillväxt och en bred välståndsutveckling

och att man i Sverige bör stimulera humankapitalbildningen även om Sverige inte släpar efter andra länder och inte alla trender och prognoser pekar på ett stort nytillkommande behov av utbildning och kompetensutveckling. Utbildning och kompetensutveckling leder till högre löner och högre produktivitet. Tillgång till en välutbildade arbetskraft är en förutsättning för att storföretagen ska etablera sig i Sverige. Produktionen blir successivt mer kapitalintensiv vilket leder till en ökad efterfrågan högutbildade. Brist på välutbildad arbetskraft kan ge negativa biverkningar under lång tid.

Forskarbedömningarna varierar lite i vad och hur man ska satsa

- på både bredd (grundläggande utbildning) och spets (högskola och förstklassiga forskningscentra)

- på antingen bredd eller spets
- på bredd för barn och vuxna eller enbart barn.

Kunskapslyftskommittén anser

att man måste satsa både på bredd (grundläggande utbildning) och spets (högskola och förstklassiga forskningscentra)

att man måste satsa på bredd (grundläggande utbildning) både för barn och vuxna.

Kunskapslyftskommittén föreslår, när det gäller kommitténs huvuduppgift dvs. att ta ställning till utvecklingen av vuxenlärandet/fortsättningen på Kunskapslyftsprojektet

- att staten bör garantera alla tillgång till gymnasial kompetensnivå.
- att staten bör garantera individerna tillgång till en viss minimistandard vad gäller infrastruktur för livslångt lärande i kommunerna.

Kommunerna ska ha huvudansvaret för genomförandet av dessa satsningar.

Motiven för dessa förslag ligger dels i medborgarrätt dels i effektivitet.

När gymnasiekompetens mer eller mindre blir ett nödvändigt krav för att kunna vara delaktig i samhällsutvecklingen och för att kunna få arbete måste staten ta ett ansvar för att alla medborgare får tillgång till den sortens utbildning.

Det är också Kunskapslyftskommitténs bedömning att dylika investeringar är samhällsekonomiskt lönsamma. Underlaget för denna bedömning är osäkert. Forskarna har kommit fram till olika slutsatser. Utvärderingarna av Kunskapslyftet har hittills inte kunnat ge några definitiva besked men det finns inget i de hittillsvarande resultaten som motsäger Kunskapslyftskommitténs bedömning. Tvärtom tyder mycket på att Kunskapslyftet varit en framgångsrik satsning. Så småningom kommer beslutsunderlaget bli säkrare. Som närmare kommer att framgå av kapitlen 9–17 föreslår Kunskapslyftskommittén en fortsättning på Kunskapslyftsprojektet inom ramen för en strategi för livslångt lärande som innebär att vissa kontrollstationer införs så att fortlöpande korrigeringar och preciseringar kan göras.

Utan en viss minimistandard vad gäller infrastruktur för livslångt lärande i alla kommuner kan inte tillgång till gymnasial kompetensnivå garanteras. De aspekter som Kunskapslyftskommittén lägger i detta begrepp handlar om tillgång till infrastruktur för IT-baserat lärande, information, vägledning, individuella studieplaner, validering, kvali-

tetssäkring av utbildningsanordnare, kompetensutveckling för vuxenutbildare, flexibelt lärande, samarbete mellan utbildningsanordnare, bibliotek, kommunen, arbetsförmedlingen och näringslivet. Utvecklingen av infrastrukturen är viktig för effektiviteten i hela utbildningssystemet och för allt vuxenlärande – inte bara för utbildning på gymnasial kompetensnivå.

Kunskapslyftskommittén preciserar i kapitlen 9, 14, 15 och 16 närmare sina förslag på dessa områden.

Kunskapslyftskommittén är medveten om att dessa förslag kan leda till vissa avvägningsproblem som måste lösas

- ungdomar får inte stimuleras att senarelägga sina gymnasiestudier
- det kan finnas särskilda skäl att uppmuntra arbetslösa att delta i vuxenutbildning på gymnasial nivå. Alla som inte har den kompetensnivån måste dock enligt Kunskapslyftskommitténs sätt att se vara i riskzonen för att hamna utanför arbetsmarknad och samhällsutveckling.

Dessa frågor avhandlas i kapitlen 9, 10 och 11.

I övrigt återkommer Kunskapslyftskommittén i kapitel 5 och 9 till en helhetssyn. Följande utgångspunkter ligger bl.a. till grund för kommitténs fortsatta överväganden.

- Det är viktigt att satsa mer, inte minst kvalitativt, på socialt utsatta grupper – barn, invandrare, funktionshindrade och kortutbildade.
- När det gäller ungdomarna bör högsta prioritet ges åt att öka andelen som uppnår målen i grundskolan och fullföljer gymnasieutbildningen. Successivt kan sedan ungdomarnas direktövergång till högskolan (kortare såväl som längre högskoleutbildningar) eller annan vidareutbildning öka.

Andelen av ungdomarna som fullföljt gymnasieskolan och som söker in, antas och påbörjar högskoleutbildning är i vart och ett av dessa tre led hög. Problemet är att så få fullföljer gymnasieskolan. Det leder i sin tur till att många ungdomar fortsätter till kommunal vuxenutbildning för att komplettera sina betyg. Endast en mindre del återfinns dock där för ”konkurrenskomplettering” av betyg.

I relation både till regeringens mål att 50 procent av en årskull ska ha påbörjat högskolestudier vid 25 års ålder och satsningarna på en teknisk-naturvetenskaplig utbyggnad av högskolan är fullföljandegraden och inriktningen på gymnasieskolan problematisk.

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

- För kompetensutvecklingen i arbetslivet måste en större fördjupning eftersträvas utan att för den skull bredden eftersätts.
- Även små och medelstora företag bör stimuleras att utveckla en arbetsorganisation inriktad på hög produktivitet och kompetensutveckling för de anställda.
- Eftersom Sverige snabbt verkar utveckla både intern och extern flexibilitet på arbetsmarknaden – det senare bl.a. i form av deltidsoanställningar och tillfälliga anställningar – är det hög tid att börja utarbeta system som garanterar de senare adekvat tillgång till kompetensutveckling.
- Mycket återstår mycket att göra innan vi har ett mångkulturellt, jämställt och jämlikt arbetsliv.
- För att få ett effektivt livslångt lärande är det viktigt att inte bara upprätthålla samhällsstandarden på utbildningsområdet utan även inom vidare fält – demokrati, kultur, vård och omsorg, press, radio, TV, föreningsliv, familjeliv, kommunikationer, bostäder etc.

Vad de vidgade möjligheterna till vuxenlärande ska utnyttjas till är också viktigt att fortsätta att diskutera. Individens behov ska stå i centrum men de relaterar till samhällsutvecklingen och arbetslivet. Vad bör ingå i en basutbildning? Vilka valmöjligheter ska ingå? Hur ska uppdelningen se ut

- på fakta, förståelse, färdighet och förtrogenhet
- på teori och praktik
- på olika slags kunskaper – analytiskt, teoretiskt, humanistiskt, samhällsvetenskapligt, matematiskt, teknisk kunskande
- på olika slags färdigheter
- på att utveckla personliga egenskaper som social kompetens, samarbetsförmåga, kommunikativ förmåga, entreprenörskap, kreativitet, problemlösning, lust att lära, lust att leva.

Vissa uppslag har sammanställts i detta kapitel och i kapitel 14 kommer vi att följa upp med frågan om hur ett flexibelt lärande kan gå till i praktiken – pedagogiskt och organisatoriskt. En utredning kan dock inte i något av dessa båda avseenden – utbildningens innehåll och den pedagogiska uppläggningsen i praktiken – komma med annat än allmänna synpunkter. Dessa frågor måste ständigt bearbetas och besvaras på nytt av lärare och studerande utifrån deras speciella förutsättningar och behov.

Att göra vad och i vilken takt

Den takt i vilken man bör arbeta mot de ovan skissade målen och hur olika insatser ska avvägas mot varandra är frågor som är svåra att besvara.

Å ena sidan står vi delvis inför en ny situation på 2000-talet jämfört med 1990-talet. Arbetslösheten verkar vara på väg att sjunka och arbetskraftsdeltagandet stiger. Risken för utbredd arbetskraftsbrist har påtalats (SOU 2000:07). Vuxenutbildningen har i det perspektivet två uppgifter. Dels att så snabbt och effektivt som möjligt ge människor förutsättningar att ta de lediga jobben. Dels att slussa över individer från yrken och sektorer som är på tillbakagång till sådana som har framtiden för sig. Det gäller då att avväga intagningsvolymen så att den befinner sig i överensstämmelse med arbetsmarknaden behov och individernas önskemål.

Vissa studier indikerar att de högkvalificerade jobben och de kunskapsintensiva sektorerna utvecklas relativt långsamt och att efterfrågan på högutbildade inte ökar i alltför snabb takt. Det är svårt och ineffektivt att alltför lång tid i förväg utbilda sig för en eventuellt kommande arbetsmarknad. När det t.ex. gäller att öka tillgången på kvalificerad arbetskraft kan det innebära en viss fara i att vara ute i alltför god tid. Ett kraftigt ökat utbud av individer med högskoleutbildning kan leda till att de får svårt att få jobb, får en sämre löneutveckling och tränger undan arbetskraft med lägre, men för arbetsuppgifterna fullt tillräckliga, kvalifikationer. Intresset för högskolestudier kan gå ner och ge upphov till en negativ attityd till högskolestudier inte minst bland äldre som via satsningar typ Kunskapslyftet sökt sig till högskolan. En dylik attitydförändring kan vara svår att ändra när det senare väl kommer att behövas.

Andra studier ger vid handen att jobben för korttidsutbildade individer försvinner i mycket snabb takt. Anställda och personalchefer vittnar om snabbt stigande kompetenskrav. Jämfört med andra länder borde vi också ha fler högutbildade och färre kortutbildade.

Vidare när det gäller att bygga upp en bra infrastruktur för utbildningssystemet måste man ligga i framkant av individernas och företagens behov och önskemål annars uppnås inte syftet med det nämligen att dra till sig nyetableringar och förhindra utflyttningar.

Den slutsats som Kunskapslyftskommittén kommit fram till på basis av materialet i kapitel 3 och 4 är

att tyngdpunkten i Kunskapslyftsprojektet under de kommande åren bör förskjutas i riktning mot en kvalitativ uppbyggnad av infrastrukturen för vuxenlärandet och att säkerställa individernas rättigheter till utbildning samtidigt som tillgången på platser avpassas efter målgruppernas behov.

Till närmare behovsanalys och kvantifieringar återkommer Kunskapslyftskommittén i kapitel 9 och 10 efter att bl.a. i kapitel 6 ha sett närmare på vissa prognoser över utvecklingen av den svenska befolkningens utbildningsnivå.

5 Visionen – det goda kunskapssamhället – och verkligheten

Den internationella utvecklingen ger vissa rambetingelser för vad vi kan åstadkomma i Sverige. På liknande sätt påverkar det svenska utgångsläget våra utvecklingsmöjligheter. Innan vi i kapitlen 6, 7, och 8 låter oss fångas av dagsläget kan det vara intressant att – utan att gå alltför djupt in på detaljfrågor om ansvarsfördelning och finansiering – försöka skissera vart vi skulle vilja komma på sikt. Avsnitt 5.1 och 5.2 ägnas sålunda åt vissa mer eller mindre visionära utblickar när det gäller utvecklingen av utbildning, livslångt lärande och arbetsmarknaden. Därefter kommer i avsnitt 5.3 några förhållandevis jordnära betraktelser om dagsläget och hur vi ska kunna ta oss från det mot framtidsvisionen. I avsnitt 5.4 går vi vidare med frågan om hur man i målformuleringar och styrdokument skulle kunna ge uttryck för en gemensamma strävan mot de långsiktiga målen. Kunskapslyftskommittén lämnar förslag till övergripande mål som ska vara tillämpliga för all utbildning för vuxna från grundläggande nivå i den kommunala vuxenutbildningen till högskolan och som skulle fastställas av riksdagen.

I avsnitt 5.5 återfinns sedan några principiella resonemang om vad som i framtiden skulle kunna vara en lämplig ansvarsfördelningen mellan stat, individ och arbetsliv när det gäller utbildning och livslångt lärande. De leder i sin tur fram till vissa principiella ställningstagande beträffande statliga styrmedel bl.a. är det Kunskapslyftskommitténs principiella ståndpunkt:

- att den statligt garanterade rätten till gymnasiekompetens för vuxna inte bör vara beroende av konjunkturerna.
- att myndigheternas uppgifter att följa upp mål och resultat och att utöva tillsyn i huvudsak bör skiljas från deras främjande/utvecklande uppgifter.
- att former för regelbundna överläggningar och överenskommelser mellan staten och kommunerna etableras på utbildningsområdet.

Avsnitt 5.6 sammanfattar.

5.1 Kommitténs vision av en förändrad ungdomsutbildning och ett livslångt lärande

Som svar på individuella behov av livslångt lärande och de möjligheter som kunskapsstillväxten, teknikutvecklingen, globaliseringen och den tilltagande internationella konkurrensen ger upphov till, förändras utbildningssystemet – ungdomsutbildningen, utbildningen för vuxna och infrastrukturen på utbildningsområdet – kraftigt både kvantitativt och kvalitativt.

Utbildningssystem och infrastruktur

I visionen av det framtida kunskapssamhället ingår att i stort sett alla ungdomar fullföljer en treårig gymnasieutbildning. Avbrotten i grund- och gymnasieskolan har reducerats till ett minimum. Stort utrymme ges åt individuella intressen, lärtilar och inlärningsstrategier. Somliga vill t.ex. inhämta kunskaper på teoretisk väg, andra genom att prova teoretiska resonemang praktiskt och ytterligare andra genom att prova först och resonera sedan.

Ungdomsutbildningen lägger grunden för det livslånga lärandet. Tonvikten ligger på baskunskaper – nyfikenhet, förmåga att lära, att kommunicera, att lösa problem samt allmänna kunskaper och personliga egenskaper inklusive social kompetens, som ger intresse och förutsättningar för kontinuerligt lärande – lärande i vardagslivet, i arbetslivet och i studier. Allmänbildning och omvärldsorientering liksom individuell kunskapsprofilering är också viktiga inslag i den grundläggande utbildningen. Utbildningen är av hög kvalitet och förbereder ungdomarna för såväl allmänna kulturaktiviteter som för medborgarrollen och yrkesrollen där även eget företagande och kompetensplanering blivit ett allt vanligare inslag.

En majoritet av ungdomarna går vidare till eftergymnasial utbildning. Det handlar dels om kvalificerade yrkes- och påbyggnadsbildningar av olika slag dels högskoleutbildningar. De eftergymnasiala ungdomsstudierna är tämligen korta och koncentrerade. Högskolans grundutbildningar ligger på högst fem år. Ungdomarnas eftergymnasiala studier kompletteras senare med återkommande utbildning på eftergymnasial nivå hos olika utbildningsanordnare. Den återkommande yrkesutbildningen handlar dels om vidareutbildning inom ett givet yrke eller yrkesområde dels om kompletteringar inom angränsande yrkesområden dels om utbildning mot helt nya yrkesområden.

En del ungdomar fortsätter direkt till forskarutbildning. Den är en yrkesutbildning som ger inskolning i forskaryrket både i och utanför akademierna. Även forskarna har naturligtvis också behov av återkommande utbildning.

Kommunerna tillhandahåller inte bara grundskole- och gymnasieutbildning för ungdomarna utan även för alla vuxna som är i behov av dylik utbildning. Rättigheten till gymnasiekompetens är viktig dels för äldre individer som inte hunnit med i tidigare satsningar på kunskapslyft och livslångt lärande, dels för yngre individer som fortfarande trots allt behöver komplettera sin grund- och gymnasieutbildning, dels för nyanlända invandrare som inte har gymnasienivå.

Utbildning för vuxna på eftergymnasial nivå erbjuds av många olika utbildningsanordnare – både privata och offentliga. Till dem hör kommunala utbildningsanordnare, folkhögskolor, studieförbund, privata utbildningsföretag, universitet och högskolor.

Den tekniska utvecklingen har inneburit en revolution när det gäller distansutbildning och flexibelt lärande. Genom bredbandsteknikens utbyggnad finns i princip varenda kurs på alla tänkbara utbildningsnivåer i Sverige och i övriga världen tillgängliga i hela landet. Det är emellertid inte bara tillgängligheten som på detta sätt ökat dramatiskt utan även användarvänligheten. Distansutbildning och flexibelt lärande erbjuds i många olika kombinationer av självstudier, personlig handledning, lärarledd undervisning och sociala kontakter. Detta gäller både för kurser i bildande och personlighetsutvecklande syfte och kurser för medborgerlig och yrkesmässig fort- och vidareutbildning. Dessa flexibla utbildningsalternativ är mycket viktiga för alla i den individuella kompetensplaneringen men används särskilt ofta av egenföretagarna, de anställda i små- och medelstora företag och de arbetslösa.

Nära individerna ute i kommunerna erbjuds vid infotek, lärcentra, kunskapscentra etc. information och vägledning vad gäller utbildningar, formella och informella inlärningsmöjligheter, yrken och arbetsmarknad i Sverige och utomlands. I anslutning till dessa institutioner finns även möjligheter för individerna att testa sin egen kompetens och få den validerad i förhållande till gällande examina inom utbildningsväsendet och andra kunskapsnormer som etablerats såväl på arbetsmarknaden som i andra sammanhang. Valideringen gäller både nationellt och internationellt etablerade kriterier. Den är alltid en process där rådgivning och förslag till åtgärder ingår, åtgärder som individen kan vidta för att uppnå sina mål.

Vid varje lokalt kunskapscentrum finns normalt också möjligheter att pröva på olika slags ”kunskapsaktiviteter” och få handledning under självstudier och i flexibla utbildningsalternativ allt från orienterande nivå

till högskolenivå. Ett viktigt nav i den lokala infrastrukturen för bildning, utbildning och lärande är biblioteken.

Även högskolan har blivit mer flexibel och individorienterad. Ett system för validering av reell kompetens till högskolepoäng har införts och tillträdet till individanpassad högskoleutbildning ute i lokala kunskapscentra är fritt.

Som underlag för utbildningsinformationen och rådgivningen har avancerade system för utvärdering av utbildningsanordnarna tagits fram. Utbildningsanordnarna har också utvecklat system för kvalitets-säkring och kvalitetsutveckling som de driver i egen regi för att kontinuerligt anpassa sitt utbildningsutbud till individernas skiftande och mångfacetterade behov.

Tillgängligheten i utbildningen för vuxna har på alla nivåer och områden ökat så att studerande med funktionshinder har lika möjligheter som andra att studera. De handikappolitiska målen har infriats på vuxenutbildningsområdet.

Den högkvalitativa grundutbildningen, mångfalden i utbildningsutbudet och bland utbildningsanordnarna utgör tillsammans med "utbildningsinformationen" viktiga delar av infrastrukturen på utbildningsområdet. Staten står som garant för likvärdiga utvecklingsmöjligheter och förutsättningar för livslångt lärande både i vardags- och arbetslivet, för demokratisk, individuell och yrkesmässig utveckling och för olika grupper i olika delar av landet – kvinnor och män, svenskar och invandrare liksom för individer med funktionshinder.

Livslångt lärande

Infrastrukturen på utbildningsområdet är en viktig beståndsdel i det sociala kapitalet och en grundval även för allt det lärande som i framtiden kommer att pågå i hemmet, i vardagslivet, på arbetsplatserna, på fritiden, i föreningslivet och i alla andra aktiviteter av vilka formellt arrangerad utbildning endast utgör en mindre del.

När lärandet breder ut sig förändras attityderna till lärande och studier. Lärandet blir högt värderat och uppskattat i samhället vilket även avspeglar sig i lönesättningen. Lärandet blir allt viktigare och mer ansvarsfullt men samtidigt mer lustfyllt inte minst sedan formerna för lärande vidgats och det icke formella och informella lärandet fått sitt rättmätiga erkännande. En viktig dimension i lärandet har blivit reflektion. Kunskapsinhämtande är bara ett första steg i lärandet. Till detta kommer att bearbeta fakta och reflektera kring de studerade fenomenen. Eftertanken leder fram till ställningstagande som i sin tur för vidare till handlande och ett aktivt deltagande i aktuella förändringsprocesser.

För individerna finns många olika möjligheter att förverkliga sig själva och delta i det livslånga lärandet med dess vidare implikationer för ett aktivt arbets- och vardagsliv. Ungdomsutbildningen, lärandet i arbetslivet och kontakterna med lokala kunskapscentra är för de flesta hörnpelare. Men bredden i det livslånga lärandet kommer sig av att det svenska folket i vardagslivet byggt vidare på traditionen att vara ett aktivt läsande, skrivande och studerande folk.

Folkbildning och föreningsverksamhet av nya typer och varianter fyller viktiga funktioner i vardagslärandet. Studiecirklar med förgreningar i andra länder har blivit vanliga. Studiegrupper och chatgrupper med gemensamma intressen – i skolor, i föreningar och organisationer och mellan vänorter i olika länder diskuterar samhällsutveckling, miljöproblem, pedagogik, historia etc. Intresset för samhällsutvecklingen, både den globala och den lokala, är stort. Vanliga medborgare deltar livligt i det demokratiska beslutsfattandet.

En annan utvecklingstendens är seniorlärandet som även det gett nya impulser till självorganiserande studiecirklar och ”studieakademier”. En förutsättning för ett aktivt åldrande och fortsatt intresse för samhällsutvecklingen är kontinuerlig information och reflektion kring hälsofrågor, nya samhällsfenomen, teknik, kultur och bildning. Ett givande och tagande generationer emellan har brett ut sig.

Den billiga och allmänt tillgängliga IT-tekniken har också möjliggjort för alla att ha stora personliga kontaktnät. Detta har i sin tur ytterligare stimulerat privata aktiviteter inom områdena kultur, läsande och skrivande och bidragit till ökat intresse till fortsatta studier både bland unga och bland gamla.

Man har fått en lärande kultur och ett lärande samhälle med en bred vision av livslångt lärande för alla, en atmosfär som stimulerar nyfikenhet och upptäckarglädje. Det finns en solidaritet i lärande. Alla har tillgång till stödjande nätverk, läromedel och hjälpmedel.

5.2 Ett lärande arbetsliv

Visionen är att Sverige har utvecklats till ett kunskapssamhälle med ett högproduktivt och effektivt arbetsliv. På arbetsmarknaden finns allt från mycket små till mycket stora arbetsplatser – alla högproduktiva. Det senare hindrar naturligtvis inte att det på dessa arbetsplatser finns olika slags arbetsuppgifter som kräver olika typer av kompetens. Alla behöver inte ha forskarutbildning, högskoleutbildning eller eftergymnasial yrkesutbildning även om många har det. Generellt sett har kompetenskraven höjts vilket tagit sig uttryck i att vi fått ett mer högpro-

duktivt arbetsliv där alla kan betalas bättre. Strukturella anpassningar sker kontinuerligt på existerande arbetsplatser men även genom att företag och offentliga organisationer läggs ner och nya tillkommer.

De större arbetsplatserna karaktäriseras av decentraliserat beslutsfattande, flexibilitet och kundstyrning. Man arbetar i grupp och i olika nätverkskonstellationer. Nätverken är både lokala och globala och i dem ingår såväl fast anställda som projektanställda och egenföretagare.

Egenföretagarna och de små och mindre företagen arbetar inte enbart för de större företagen. De kan även stå på egna ben och konkurrera var för sig eller tillsammans i olika grupperingar när det gäller större uppdrag.

För nästan alla individer består arbetslivsutvecklingen under åtminstone delar av yrkeslivet i att skaffa sig erfarenheter från olika typer av arbeten – med eller utan mellanliggande externa utbildningsperioder – inom och utom landet. Egenföretagande, projektanställning och anställning vid personaluthyrningsföretag kan också utgöra bryggor mellan olika uppdrag och yrkesområden. Oavsett karriärutveckling innebär arbetslivet ett kontinuerligt lärande i såväl informella som formella sammanhang – uppdatering och vidare-utbildning inom gamla yrkesområden och introduktion i för individen nya yrkesområden.

Genom de ökade variationen i arbetsuppgifterna, jobbrotaion och kompetensutveckling har arbetslinjen kunnat stärkts. Andelen sjuk- och förtidspensionärer har minskat och andelen arbetshandikappade i arbetskraften har ökat.

Ungdomarnas övergång från utbildning till arbetsliv sker på ett smidigt sätt vare sig den äger rum på gymnasial eller eftergymnasial nivå. Kontakterna mellan utbildningsväsendet och arbetslivet är goda och har resulterat i en intensifierad samverkan kring allt från yrkesvägledning, studiebesök, projektarbeten, arbetsplatsförlagd utbildning, praktik och inskolning. Samhällsutveckling och omvärldsanalys har blivit ett samlade tema för kommunala beslutsfattare, arbetsförmedlare, företagare och vanliga medborgare. På alla nivåer från förskola till universitet förs också en dialog mellan elever, lärare, forskare och arbetslivsföreträdare kring dessa men även mer konkreta och näraliggande ämnen såsom utbildningsplanering och lokal näringslivsutveckling. Läringsutbildning har blivit populärt både på gymnasie- och högskole nivå.

För planeringen av den individuella kompetensutvecklingen är den kommunala informations- och vägledningsservicen och den hjälp till självhjälp som erbjuds vid lokala kunskapscentra en mycket viktig tillgång.

För företag och offentliga organisationer har verksamhetsutveckling, kvalitetsutveckling och kompetensutveckling blivit strategiska inslag i

ledningsfunktionen. Verksamhetsutvecklingen sker i samverkan mellan ledning, fack och de enskilda anställda. Aktieägarna kräver redovisning av utvecklingen av företagets kunskapskapital och kvalitetsarbete.

Kompetensutvecklingen i arbetslivet består både av informellt lärande på arbetsplatsen och formellt arrangerad utbildning antingen på arbetsplatsen eller externt. Nya former av lättillgängliga medier, distansutbildning och flexibelt lärande kommer till stor användning i arbetslivet vilket gör att skillnaderna i tillgång till kompetensutveckling för individer i och utanför arbetslivet har minskat.

Kunskaperna i arbetslivet tillväxer både individuellt och kollektivt. Det kollektiva lärandet i arbetslivet, arbetsplatsernas intellektuella kapital, kan avläsas i företagets och de offentliga verksamheternas arbetsorganisation, nätverk och rutiner på olika nivåer. Det individuella lärandet är individens eget lärande. Det humankapitalet tar individen med sig när han eller hon byter arbetsplats.

Såväl individer som fack och ledningar för företag och offentliga organisationer har intresse av att lärandet fungerar effektivt på alla nivåer i arbetslivet även om ledningarna känner sig mer exklusivt ansvariga för det kollektiva lärandet i organisationen och individerna för det individuella lärandet. Facken har intresse av att driva utvecklingen framåt när det gäller medlemmarnas utvecklingsmöjligheter genom lärande på alla nivåer både i och utanför arbetslivet.

Genom samverkan mellan arbetsgivare, fack och anställda utvecklas effektiva former för lärandet på arbetsplatserna och samspelet mellan lärandet där och i formella utbildningssammanhang. Det formella utbildningssystemet har lärt sig mycket av det informella och icke nivåbestämda sättet att lära som förekommer i arbetslivet. På motsvarande sätt har lärandet i arbetslivet blivit mer effektivt genom att struktur och reflektion tillförts från det formella lärandet. Kontakterna mellan arbetsliv, utbildningsanordnare och forskare är täta.

Högskolans satsningar på den s.k. tredje uppgiften, dvs. att förutom undervisning och forskning utveckla samverkan med det omgivande samhället, har betydelse mycket för utvecklingen av:

- högskolans engagemang i att anordna yrkesinriktad grund-, fort- och vidareutbildning.
- pedagogiken varvid kontakterna mellan forskare och praktiker i utbildning och arbetsliv visat sig vara mycket fruktbara.
- system för validering av reell kompetens i förhållande till kriterier fastställda inom såväl utbildningsväsendet och arbetslivet.
- praktiskt användbara kvalitetssäkringssystem för utbildningsanordnare.

- redovisning av kunskapskapital och kvalitetsarbete i företag och förvaltningar inklusive de som sysslar med utbildning.
- den lokala och regionala utbildningsplaneringen.
- den allmänna samhällsutvecklingen där forskningen om livslångt lärande bidragit till förståelsen av vikten av att balansera teknik och humanism.

förutom att högskolan naturligtvis fortsatt att bidra till näringslivsutvecklingen genom grundutbildning och forskarutbildning samt forsknings- och utvecklingsarbete.

För det individuella ansvaret för det livslånga lärandet och lärandet i arbetslivet har ett system med individuella utbildningskonton/kompetensförsäkringar utvecklats. De kan klara vissa individuella behov av vidareutbildning. Staten står dock fortfarande som garant för fort- och vidareutbildning av dem som står längst från arbetsmarknaden liksom för andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder som kan vara aktuella. Incitamenten att ta sig in på och tillbaks till arbetsmarknaden är starka. Utbildning och kompetensutveckling premieras på arbetsmarknaden.

Arbetsgivarnas engagemang i arbetstagarnas kompetensutveckling både av mer generellt och företagsspecifikt slag har utvecklats kraftigt av lönsamhetsskäl, konkurrensen om arbetskraften, individernas och fackens krav. Av samma skäl har utvecklingen också gått i riktningen mot ett jämlikt, jämställt och mångkulturellt arbetsliv. Kompetensutvecklingen i arbetslivet måste drivas både med bredd och spets för att vara effektiv. Att ta tillvara både kvinnors och mäns kompetens har blivit affärsmässigt nödvändigt liksom att ha en mångkulturell förankring på arbetsplatserna och ut mot kunderna både i Sverige och på världsmarknaden.

Arbetslivet är effektivt och upplevs som rättvist. Att Sverige varit framgångsrikt i att skapa ett genomgående högproduktivt samhälle beror bl.a. på att man uppnått enighet kring satsningarna på det livslånga lärandet. Därigenom har man också lyckats mobilisera individerna och ge dem förutsättningar att till fullo utveckla och utnyttja sin kompetens. Detta har i sin tur gjort Sverige till ett attraktivt land för företagande.

Sammanfattningsvis kan man säga att utmaningen för den svenska utbildningspolitiken är att på bästa sätt dra nytta av de möjligheter som erbjuds genom den internationella utvecklingen. Samtidigt gäller det att utnyttja existerande frihetsgrader för att värna värden som av tradition ansetts viktiga i Sverige – en levande demokrati, likvärdiga utvecklingsmöjligheter i hela landet och för olika grupper – kvinnor och män, svenskar och invandrare och individer med funktionshinder – och i olika delar av landet. Det goda kunskapssamhället skulle kunna vara ett

värdigt mål att sträva mot – en ny modell för hur små länder ska kunna frodas och utvecklas i vår nya omvärld. I nästa avsnitt ska vi börja skissa på hur man kan närma sig detta mål.

5.3 Verklighet och vision

Hittills har vi i kapitlen 3, 4 och 5 främst talat om den långsiktiga utvecklingen. Kapitlen 6, 7, och 8 beskriver nuläget mer i detalj. Innan vi övergår till dem ska vi skissa på en tankemodell som vi kan använda för att binda ihop visionerna med utgångsläget inklusive de försöksverksamheter som för närvarande är på gång.

Avsikten med Figur 5.1 är att den till att börja med ska illustrera två sidor av lärandeprocessen – den individuella och den organisatoriska eller om man så vill efterfrågan och utbud. I det livslånga lärandet står individen och individens lärande i centrum. Detta innebär naturligtvis inte att utbildningsanordnare och andra förutsättningar för lärande saknar betydelse men med det livslånga lärandet blir det allt viktigare att vara observant på den grundläggande distinktion mellan att ”lära in” och att ”lära ut”.

Figur 5.1. Individ och organisation



För att förtydliga modellen kan vi börja med att fylla på den individuella delen såsom skett i figur 5.2 Det livslånga lärandet omfattar individens lärande – ”från vaggan till graven”. I figuren är det uppdelat på barn- och ungdomslärande och vuxenlärande. Kunskapslyftskommittén sysslar främst med vuxenlärandet. Strecket mellan ungdoms- och vuxenlärande har vi något godtyckligt dragit i formella utbildningstermer vid ”ungdomsutbildningens” slut. För de flesta ungdomar räknar vi med att den i framtiden kommer att ta slut i och med avslutad gymnasieutbildning även om en hel del ungdomar för närvarande lämnar den tidigare med oavslutade gymnasie- eller t.o.m. oavslutade grundskolestudier (jfr. avsnitt 4.1).

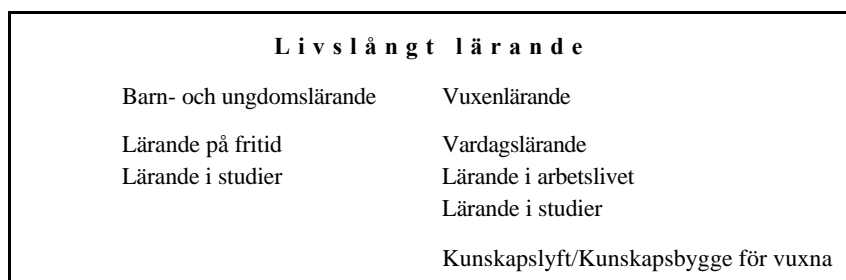
För att antyda bredden i vuxenlärandet har vi markerat tre slags individuellt vuxenlärande: vardagslärande, lärande i arbetslivet och lärande i studier (Rubenson m.fl., 1999). Till detta kommer Kunskaps-

lyft/Kunskapsbygge för vuxna. Kunskapsbygget är Kunskapslyftskommitténs sammanfattande namn på den föreslagna vuxenutbildningsreformen som syftar till att ge vuxna vidgade möjligheter att i framtiden, liksom i nuvarande system individuellt skaffa sig ett vetande motsvarande gymnasienivå, utan att nödvändigtvis gå i formell utbildning.

I framtiden kan man komma att lägga ribban högre för avslutad ungdomsutbildning, t.ex. kan en kompetensnivå motsvarande en viss eftergymnasial påbyggnad komma att ingå i ungdomslärandet. I så fall kan man få ta upp en ny diskussion om behovet av att omdefiniera vad som ska ingå i Kunskapslyft/Kunskapsbygge för vuxna och om det också ska innefatta lärande upp till en dylik nivå.

Lärande i arbetslivet är en särskilt viktig faktor i det totala livslånga lärandet. Ju mer kunskapssamhället utvecklas desto större andel kan man förvänta sig att lärandet i arbetslivet kommer att utgöra av det totala lärandet som även det kan förväntas öka. Därför blir det allt viktigare att se till att det lärande som sker i arbetslivet samspelar på ett rimligt sätt med övrigt lärande, att förutsättningarna för deltagande i lärandet i arbetslivet blir så breda som möjligt och att lärandet i arbetslivet får en så positiv överspridningseffekt som möjligt på övrigt lärande (Rubenson m.fl., 1999).

Figur 5.2. Beståndsdelar i det livslånga lärandet

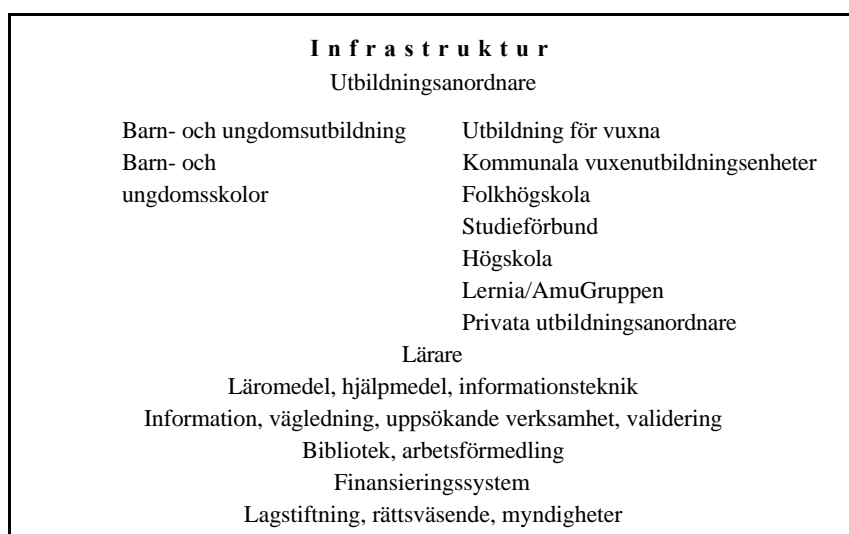


Till infrastrukturen hör alla utbildningsanordnarna, både privata och offentliga, sådana som specialiserat sig på barn, ungdomar och vuxna, på olika utbildningsnivåer och olika typer av utbildning. I figur 5.3 illustreras de med grundskola och gymnasieskola för ungdomsutbildning och kommunala vuxenutbildningsenheter, folkhögskola, studieförbund, högskola, Lernia/AmuGruppen och privata utbildningsanordnare för utbildning för vuxna. Här ligger betoningen på utbildning, undervisning och lärare snarare än på individen och det individuella lärandet.

Det är dock inte enbart utbildningsanordnare och lärare som krävs för att ett utbildningssystem ska fungera. Det behövs också läromedel och hjälpmedel – kurslitteratur, böcker, datorer, Internetuppkopplingar – som antingen kan vara individuellt tillgängliga eller gemensamt via bibliotek, lärcentra etc. Till detta kommer information, vägledning, uppsökande verksamhet och validering. Uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring, utbildning och kompetensutveckling för vuxenutbildare är också viktiga faktorer i sammanhanget. Det måste även finnas ett system för studiefinansiering liksom för finansieringen av själva utbildningsplatserna och de andra aktiviteterna förknippade med utbildningen.

Till grundförutsättningarna hör också lagstiftning, ett rättssystem och myndigheter som kan utöva tillsyn över utbildningsanordnare och utbildningsmarknader. Viktiga aspekter att bevaka i tillsynen är rätts-säkerhet, likvärdighet, likabehandling och icke diskriminering.

Figur 5.3. Beståndsdelar i infrastrukturen



Om man betänker alla de experiment, program och projekt som försigår inom ramarna för figur 5.2 och 5.3 kan man hävda att vi redan tagit steget in i den variant av kunskapssamhället som nämndes i kapitel 3 dvs. det ”experimentella samhället”. Några exempel:

- Vid sidan av Kunskapslyftet pågår försöksverksamhet med KY, kvalificerad yrkesutbildning på eftergymnasial nivå (SOU 1999:119; SOU 1999:122).
- En studiestödsreform har nyligen beslutats av riksdagen (prop. 1999/2000:10).

- Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att utreda Svenska för invandrare.
- Vägledningen är under utredning (dir. 1999:107)
- Validering är under utredning (dir. 1999:86).
- En lärarutbildningsreform ligger i pipeline (SOU 1999:63).
- För att utveckla lärandet i arbetslivet har nyligen ”Nya mål 3” programmet startat. Det ska stimulera till kompetensutveckling både för anställda och arbetslösa (prop. 1999/2000:1).
- I regeringens budget för innevarande år har pengar för individuell kompetensutveckling i arbetslivet avsatts. En utredning har fått i uppdrag att närmare precisera på vilket sätt dessa pengar ska användas (dir. 1999:106). I ett annat utredningsprojekt ska man precisera arbetsmarknadsutbildningens framtida uppgifter (Näringsdepartementet, 1999a).
- Vi har fått en ny distansutbildningsmyndighet, DISTUM, som ansvarar för utvecklingen av distansutbildning/flexibelt lärande i högskolan och i folkbildningen. För att stimulera motsvarande utveckling i den kommunala vuxenutbildning finns en särskild arbetsgrupp på Utbildningsdepartementet den s.k. SSV-gruppen.
- Ett infrastrukturprogram för bredbandskommunikation planeras (prop. 1999/2000:86)
- Arbetet med de regionala tillväxtavtalen går vidare liksom de regionala kompetensråden. Ams och Skolverket följer utvecklingen av de regionala tillväxtavtalen och de regionala kompetensråden. Skolverket bevakar särskilt kommunernas deltagande i de regionala kompetensråden (Näringsdepartementet, 1999b; Utbildningsdepartementet, 1999b).

Till detta kommer att för ett par år sedan blev alla gymnasieprogram treåriga (prop. 1990/91:85). Dessutom håller sedan en tid tillbaka högskolan också på att byggas ut (prop. 1999/2000:1).

Samtidigt som alla dessa aktiviteter är uttryck för ett brett intresse för det livslånga lärandet visar de också på ett behov av att knyta ihop de olika delarna till en helhet. De internationella experter som på Kunskapslyftskommitténs uppdrag studerat vuxenutbildningen i Sverige, som de i och för sig funnit intressant och ambitiös, pekar också på behovet av en övergripande strategi för det livslånga lärandet i Sverige (Rubenson m.fl., 1999). De framhåller bland annat följande.

- I enlighet med principen om livslångt lärande bör kompetensutveckling i arbete och vardagsliv ses som delar av en samlad strategi för vuxenutbildning. Det är också nödvändigt att genomföra organisatoriska förändringar så att utbildning för vuxna blir ett samlat po-

licyområde. Strategin bör relateras till de regionala tillväxtavtalen men bör ges en bredare ram, där också andra än ekonomiska mål kommer i förgrunden.

- En långsiktig politik för livslångt lärande förutsätter en parallell strategi för att bredda IT-tillgången. Kvalitetssäkring, validering och forskning om livslångt lärande måste också ses i ett sammanhang tillsammans med pedagogisk utveckling och kompetensutveckling för vuxenutbildare.
- Det behövs en enhet på det nationella planet som oavhängigt kan starta utvärderingar av vuxenutbildningsaktiviteter och bidra till en fortsatt kvalitetssäkring. Myndigheternas kompetens i valideringsfrågorna behöver också stärks och diagnostiska instrument utvecklas för att kartlägga kompetensen hos den vuxna befolkningen. Forskningen behöver stärkas och man behöver samla och systematisera pedagogiska erfarenheter från lokalt utvecklingsarbete och bra praxis och förmedla dessa insikter till dem som verkar på fältet. En viktig del av det pedagogiska utvecklingsarbetet bör ske i den konkreta och dagliga praktiken och det bör därför finnas ett system för fördelning av lokala utvecklingsmedel (Rubenson m.fl., 1999).

Kunskapslyftskommittén kommer i det följande lämna förslag till en reformerad vuxenutbildning enligt följande.

På Kunskapslyftskommitténs ”kärnområden” – fortsättningen på Kunskapslyftsprojektet och det därtill hörande studiestödet UBS – lämnas preciserade förslag (kapitel 9 och 10).

På andra punkter framför Kunskapslyftskommittén synpunkter på vad som enligt kommittén behöver göras för att få till stånd en sammanhängande politik för livslångt lärande. Dessa utblickar mot angränsande områden handlar bl.a. om ungdomsutbildningen, arbetsmarknadsutbildningen, högskolan, lärandet i arbetslivet, kulturen och demokratin (kapitel 9, 10, 15 och 16).

5.4 Mål för samhällsstödd utbildning för vuxna

I det följande redovisas först syftet med övergripande mål för samhällsstödd utbildning för vuxna, därefter vad Kunskapslyftskommittén avser med samhällsstödd utbildning för vuxna och hur den är reglerad vad avser mål. Slutligen ges förslag till övergripande mål.

Den samhällsstödda utbildningen för vuxna har många anordnare. Dessa har olika roller i det gemensamma arbetet att möjliggöra utbild-

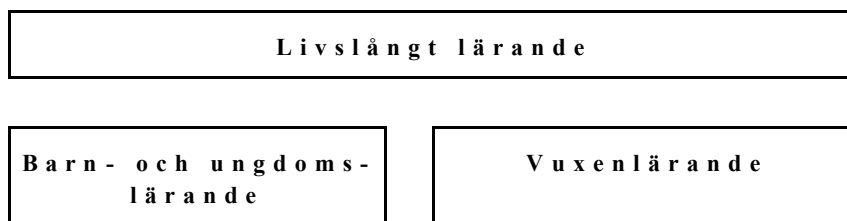
ning för vuxna. För att deras arbete ska få största möjliga slagkraft är det viktigt att alla utbildningsanordnare drar åt samma håll. Det är därför angeläget med övergripande mål. Det är i detta sammanhang – som i så många andra – därutöver också väsentligt att framhålla att en samverkande utbildning för vuxna står starkare än studieförbund, folkhögskolor, kommunal vuxenutbildning, högskolor, etc. var för sig. Själva det förhållandet att olika samhällsstödda vuxenutbildningsanordnare har gemensamma och övergripande mål kan också i sig självt underlätta samarbete exempelvis kring metodutveckling-pedagogik, flexibelt lärande, forskning och utvärdering.

Kunskapslyftskommittén definierar begreppet *utbildning för vuxna* på följande sätt:

Utbildning för vuxna definieras som all den utbildning en människa genomgår efter den utbildning upp till och med gymnasial nivå som barn/ungdomar genomgår i en följd. En sådan utbildning kan kompensera tidigare avbruten eller ej fullföljd ungdomsutbildning, komplettera och bygga på tidigare utbildning eller utgöras av utbildning inom ett helt nytt (yrkes-)område.

Begreppet livslångt lärande kan definieras som all kunskap en individ skaffar sig allt från vaggan till graven – formellt lärande, icke-formellt lärande och informellt lärande (jfr. figur 5.4). Kunskapslyftskommittén ansluter sig till denna definition men inriktar sina förslag på den del av det livslånga lärandet som avser vuxna. Nedan lämnas förslag till övergripande mål för samhällsstödd utbildning för vuxna. Kunskapslyftskommittén har inte övervägt om dessa mål är lämpliga mål också för barn- och ungdomsutbildning. Ett sådant ställningstagande överlåter Kunskapslyftskommittén till andra att bedöma.

Figur 5.4 Livslångt lärande



I syfte att tydligare värna vuxenutbildningen och dess målgrupper läggs förslaget till övergripande mål för den samhällsstödda utbildning för vuxna.

5.4.1 Bakgrund

Kunskapslyftskommittén definierar samhällsstödd utbildning för vuxna som bestående av folkbildning, kommunal utbildning för vuxna, vuxenutbildning för utvecklingsstörda (sär vux), svenskundervisning för invandrare (sfi), statens skolor för vuxna (SSV), kvalificerad yrkesutbildning (KY), kompletterande utbildningar med statligt stöd (statsbidrag, studiestöd och/eller momsbefrielse) samt högskolor och universitet. Till den samhällsstödda utbildningen för vuxna hör givetvis också arbetsmarknadsutbildningen. Kunskapslyftskommittén väljer dock i det fortsatta arbetet att exkludera denna utbildningsform, eftersom arbetsmarknadsutbildningen inte har tillkommit på individens utan på arbetsmarknadspolitikens villkor. Den är också snabbt föränderlig och ser olika ut i olika delar av landet. Till skillnad mot tidigare finns inte heller nationella kursplaner inom arbetsmarknadsutbildningen.

Några övergripande mål för utbildning för vuxna med Kunskapslyftskommitténs definition har aldrig funnits. Däremot lades allmänna mål fast för de delar av utbildningen för vuxna som behandlades i vuxenutbildningsreformen 1967 (prop. 1967:85). Dessa allmänna mål var gemensamma för arbetsmarknadsinriktad utbildning, kommunal och statlig vuxenutbildning samt folkbildning. Med statlig vuxenutbildning avsågs i detta sammanhang statens skolor för vuxna (SSV).

Reformen – skapandet av den kommunala vuxenutbildningen – motiverades av tre huvudskäl: att överbrygga de växande utbildningsklyftorna i samhället, att öppna möjligheter för individen att senare i livet komplettera ungdomsutbildningen och att förse arbetsmarknaden med väl utbildad arbetskraft. Många vuxna hade tidigare kunnat kompensera brister i formell utbildning genom erfarenheter från organisationslivet och arbetslivet och genom att delta i bildningsverksamheten men för allt fler vuxna behövde samhället ställa även resurser för formell utbildning till förfogande.

Under 1970-talet skedde en tyngdpunktsförskjutning, när det gällde betoningen av de olika delmålen. De fördelningspolitiska målen för utbildningen för vuxna gavs en ökad tyngd liksom de kompetensinriktade. Den kommunala vuxenutbildningens roll att erbjuda yrkesinriktad utbildning betonades allt starkare, medan uppgiften att ge möjlighet till behörighetskomplettering – vilken i början var det dominerande inslaget i verksamheten – fick träda tillbaka något.

På grundval av riksdagsbeslut åren 1981 och 1982 (prop. 1980/81:127, prop. 1980/81:203 och prop. 1982/83:2) formulerade och fastställde regeringen dels allmänna mål för den samhällsstödda utbildningen för vuxna, då definierad som arbetsmarknadsutbildning, folkbildning samt kommunal och statlig vuxenutbildning, dels särskilda mål

för kommunal och statlig vuxenutbildning. I propositionen *Kommunal och statlig utbildning för vuxna* (prop. 1983/84:169) klargjordes att dessa mål även fortsättningsvis borde gälla. Därutöver formulerades särskilda mål för statens skolor för vuxna, SSV.

De allmänna målen för arbetsmarknadsutbildning, folkbildning samt kommunal och statlig vuxenutbildning hade följande lydelse

Vuxenutbildningen syftar till

- att överbygga utbildningsklyftorna och därigenom verka för ökad jämlikhet och social rättvisa,
- att öka de vuxnas förmåga att förstå, kritiskt granska och medverka i kulturellt, socialt och politiskt liv och därigenom bidra till det demokratiska samhällets utveckling,
- att utbilda vuxna för varierande arbetsuppgifter, medverka till arbetslivets förändring och bidra till full sysselsättning och därigenom främja utveckling och framsteg i samhället samt
- att tillgodose de vuxnas individuella önskemål om vidgade studie- och utbildningsmöjligheter och att ge dem tillfälle att komplettera ungdomsutbildningen.

I samband med övergången under åren 1989–1994 till mål- och resultatstyrning, ändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommun vad avser det offentliga skolväsendet för barn, ungdom och vuxna samt nya styrdokument (skollag, förordningar och läroplaner) upphörde de allmänna målen för den samhällsstödda utbildningen för vuxna att gälla.

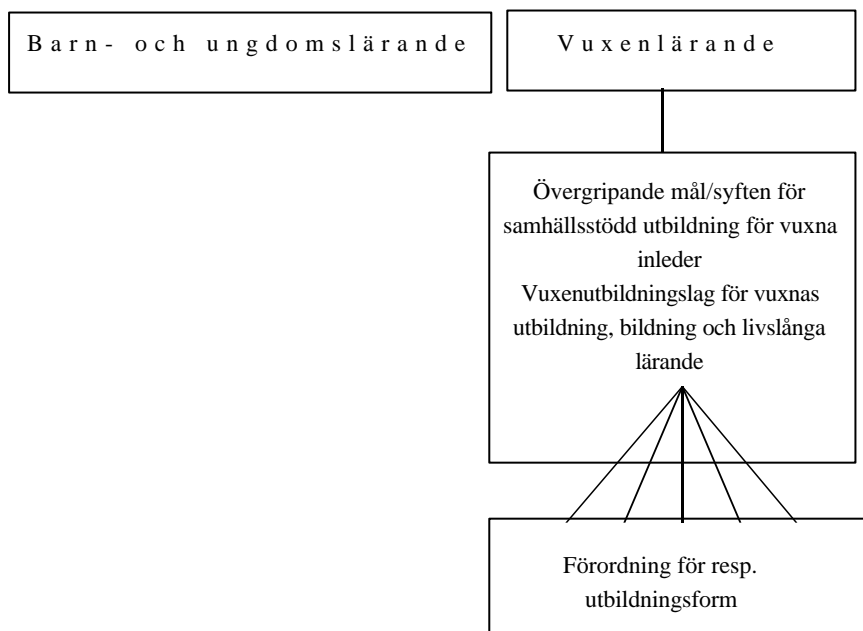
För de olika utbildningsformerna gäller nu enbart olika särskilda mål. Kortfattat kan de beskrivas på följande sätt. För folkbildningen återfinns de – vad avser den utbildning som bedrivs med statsmedel – i Förordning om statsbidrag till folkbildningen (SFS 1991:977, prop. 1990/91:82, *Folkbildning* och prop. 1997/98:115, *Folkbildning*). I övrigt fastställer folkbildningen själv sina mål. När det gäller kommunal och statlig vuxenutbildning samt projektet Kunskapslyftet återfinns de i huvudsak i Skollag (SFS 1985:1100, som vad gäller utbildningen för vuxna i huvudsak bygger på prop. 1990/91:188, *Om ansvaret för skolan*, prop. 1992/93:250, *En ny läroplan och ett nytt betygssystem för gymnasieskolan, komvux, gymnasiesärskolan och särsvux* och prop. 1993/94:126, *Svenskundervisning för invandrare*), 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna (SKOLFS 1994:2, prop. 1992/93:250, *En ny läroplan och ett nytt betygssystem för gymnasieskolan, komvux, gymnasiesärskolan och särsvux*), Lag om statens skolor för vuxna (SFS 1991:1108, prop. 1990/91:85, *Växa med kunskaper*), Förordning om statligt stöd till särskilda satsningar på utbildning av vuxna (SFS 1998:276, prop. 1995/96:222, *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, finansiering m.m.*). Målen för högskolan ges i

Högskolelagen (SFS 1992:1434, prop. 1992/93:1, *Universitet och högskolor – frihet och kvalitet*).

5.4.2 Förslag

I Kunskapslyftskommitténs arbete med att värna den samhällsstödda utbildningen för vuxna borde det egentligen vara logiskt att lägga ett förslag med övergripande mål inlagda i en vuxenutbildningslag för vuxnas utbildning, bildning och livslånga lärande enligt figur 5.5.

Figur 5.5 Övergripande mål inlagda i en lag om vuxnas utbildning, bildning och livslånga lärande



Kunskapslyftskommittén når i sitt slutbetänkande inte ända fram till ett sådant förslag. Kommittén inskränker sig istället till att som ett första steg

- lägga förslag till övergripande mål för all samhällsstödd utbildning för vuxna, exklusive arbetsmarknadsutbildningen (nedan),
- lägga förslag till särskilda mål/syften för kommunal utbildning för vuxna inklusive sfi och sårvox och för statens skolor för vuxna respektive för folkbildningen,

- diskutera särskilda mål för övrig samhällsstödd utbildning för vuxna samt
- lägga förslag till en vuxenutbildningslag och en vuxenutbildningsförordning för kommunal utbildning för vuxna (inklusive sfi och sårvox) samt för statens skolor för vuxna (se vidare i kapitel 15).

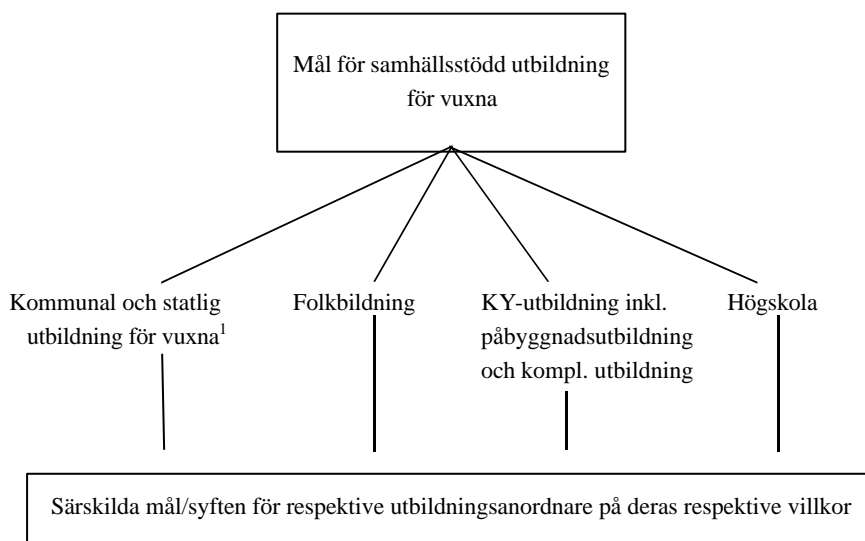
Övergripande mål för samhällsstödd utbildning för vuxna

Kunskapslyftskommittén föreslår att det för den samhällsstödda utbildningen för vuxna (folkbildning, kommunal utbildning för vuxna, sårvox, sfi, SSV, kvalificerad yrkesutbildning, kompletterande skolor och högskola) bör finnas övergripande mål – här benämnda *Mål för samhällsstödd utbildning för vuxna*.

Kunskapslyftskommittén föreslår vidare att målen för samhällsstödd utbildning för vuxna ska beslutas av riksdagen och föras in i den lag (motsvarande) som reglerar respektive vuxenutbildares verksamhet, så som skissen i figur 5.6 visar.

Vissa av dessa utbildningsanordnare – exempelvis folkbildningen och högskolan – har andra uppgifter än utbildning. Så till exempel har folkbildningen särskilda uppgifter inom kulturområdet och högskolan ett forskningsuppdrag. Dessa aktiviteter berörs givetvis inte av detta förslag till övergripande mål.

Figur 5.6 Mål för samhällsstödd utbildning för vuxna



1) Till kommunal och statlig utbildning för vuxna har också förts sårvox och sfi.

De övergripande målen för samhällsstödd utbildning för vuxna följs upp i avsnitt 15.2 med förslag till särskilda mål/syften för olika utbildningsanordnare. I samma avsnitt fördjupas förslagen för kommunal utbildning för vuxna med förslag till en vuxenutbildningslag och en vuxenutbildningsförordning.

Kunskapslyftskommittén föreslår mer preciserat att målen för samhällsstödd utbildning för vuxna ska delas upp i resultatmål och processmål, vilka ska bygga på samhällets gemensamma värdegrund. En gemensam värdegrund ska enligt kommitténs uppfattning genomsyra såväl resultatmål som processmål.

I den nuvarande läroplanen för de frivilliga skolformerna (Lpf 94) finns följande värdegrund fastlagd:

Människors okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män, samt solidaritet med svaga och utsatta är de värden som skolan ska gestalta och förmedla.

I överensstämmelse med den etik som förvaltas av kristen tradition och västerländsk humanism sker detta genom individens fostran till rättskänsla, generositet, tolerans och ansvarstagande.

Undervisningen ska vara icke-konfessionell.

Kunskapslyftskommitténs uppfattning är att en värdegrund för all samhällsstödd vuxenutbildning visserligen måste utgå från vårt västerländska arv men också kompletteras med den påverkan som mångfalden olika kulturer i 2000-talets Sverige de facto innebär. Därutöver konstaterar kommittén att undervisningen i delar av den samhällsstödda vuxenutbildningen – folkbildningen – inte behöver vara icke-konfessionell. Därför måste en värdegrund för den samhällsstödda vuxenutbildningen skrivas om.

Kunskapslyftskommittén föreslår att den i kapitel 15 föreslagna Beredningen för livslångt lärande av regeringen ges i uppdrag att lämna förslag till mer exakta skrivningar om värdegrunden för den samhällsstödda utbildningen för vuxna.

Kunskapslyftskommittén föreslår vidare att den samhällsstödda utbildningen för vuxna ska utgöra en del i det livslånga lärandet och ha som *resultatmål*

- att underlätta för vuxna att fördjupa och utveckla sina kunskaper samt att kunna samarbeta och kommunicera,

- att utveckla studieförmåga och studieintresse samt individens ansvar för sina studier,
- att stimulera de studerandes förmåga till självständig och kritisk granskning samt förmåga att på egen hand lösa problem av olika slag,
- att öka vuxnas förutsättningar till personlig utveckling och bildning samt deras förmåga att medverka i kulturellt, socialt och politiskt liv och därigenom bidra till det demokratiska samhällets utveckling,
- att underlätta för vuxna att inhämta sådana kunskaper de behöver för att klara varierande arbetsuppgifter, medverka till arbetslivets förändring samt bidra till full sysselsättning och därigenom främja utveckling och framsteg i samhället samt öka Sveriges konkurrenskraft i ett internationellt perspektiv,
- att medverka till att utjämna utbildningsklyftorna mellan och inom generationer samt därigenom verka för ökad jämlikhet och social rättvisa samt
- att genom ett brett utbud av individanpassade utbildningar ge vuxna förutsättningar att delta i ett livslångt lärande, där återkommande utbildning blir allt vanligare.

Kunskapslyftskommittén föreslår vidare att den samhällsstödda utbildningen för vuxna ska ha följande *processmål*. Den ska

- vara på lika villkor öppen för alla vuxna.
- uppmuntra mångfald av aktörer med självständiga mål och särskilda inriktningar.
- inom varje utbildningsform vara likvärdig och av god kvalitet varhelst den anordnas i landet. Därmed avses bland annat att undervisningen ska anpassas till varje studerandes förutsättningar, behov och kunskapsnivå. Undervisningen kan aldrig göras lika för alla. Särskild uppmärksamhet måste ägnas åt sådana studerande som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen. Varje utbildningsanordnare har ett särskilt ansvar för studerande med funktionshinder.
- utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom olika utbildningar för vuxna ska särskilt
 - främja studerandeflytande,
 - aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden samt
 - visa respekt för vår gemensamma miljö.
- sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot såväl individens som samhällets efterfrågan och behov.

De övergripande målen ska gälla all samhällsstödd utbildning för vuxna. Det är dock viktigt att redan här betona de olika utbildningsanordnarnas olika roller i arbetet med utbildning för vuxna. Den kommunala utbildningen för vuxna – inklusive sÄrvux, sfi och SSV – vÄnder sig exempelvis i huvudsak till vuxna som har behov av kompetensinriktad utbildning pÅ grundläggande och/eller gymnasial nivÅ, medan studiecirkeln utgÅr frÅn den enskildes/gruppens intresse av att fÅ utökad kunskap i en fÖr den angelÄgen frÅga. Den kvalificerade yrkesutbildningen (KY) ger fÖrdjupade yrkeskunskaper i nÄra samarbete med arbetslivet som ocksÅ medverkar aktivt redan vid utbildningens tillkomst. Högskolan ger avancerad utbildning pÅ vetenskaplig och konstnÄrlig grund.

I kapitel 15 vidareutvecklar Kunskapslyftskommittén mÅlarbetet med att fÖreslÅ sÄrskilda mÅl fÖr kommunal utbildning fÖr vuxna inklusive sÄrvux och sfi samt fÖr folkbildningen. Kommittén fÖr i kapitel 15 vidare en diskussion om behovet av sÄrskilda mÅl fÖr Övriga anordnare av samhällsstödd utbildning fÖr vuxna.

5.5 Ansvarsfördelning och statliga styrmedel

Detta avsnitt inleds med nÅgra principiella resonemang om vad som kan vara en lÄmplig ansvarsfördelningen mellan stat, individ och arbetsliv om de tidigare diskuterade mÅlen och visionerna fÖr utbildning och livslångt lÄrande ska fÖrverkligas. NÄsta frÅga blir vilka styrmedel staten ska anvÄnda i sin del av detta ansvarsutövande. Den senare diskussion leder i sin tur fram till vissa principiella ställningstagande frÅn Kunskapslyftskommitténs sida betrÄffande statliga styrmedel.

Kunskapslyftskommittén anlägger i sina diskussioner om statliga styrmedel ett mer begrÄnsat perspektiv Än till exempel Demokratiutredningen och EkonomirÅdet (SOU 2000:01; Lindbeck m.fl., 2000). Medan Kunskapslyftskommittén inskrÄnker sig till att undersÖka alternativa sÄtt fÖr staten, dvs. regering och riksdag, att genom statliga styrmedel uppnÅ de mÅl regering och riksdag satt upp fÖr samhällsutvecklingen tar de senare i sina ÖvervÄganden och betraktelser in fler aspekter av beslutsfattandet. Hur ska medborgarna i bÖrjan av beslutsprocessen kunna Övna inflytande Över vilka statliga beslut som fattas? Och i slutet av beslutsprocessen hur ska de kunna utkrÄva ansvar frÅn politiker och statliga myndigheter?

5.5.1 Ansvarsfördelning – stat, individ och arbetsliv

Som vi såg i kapitel 4 utpekade i allmänhet både i internationell och svensk forskning två huvuduppgifter för staten i utbildningssammanhang:

- att ta ansvar för basutbildningen inklusive ungdomars övergång från utbildning till arbetsmarknad.
- att stå som garant för infrastrukturen, att fungera som övervakare och katalysator för utbildningssystemet inklusive de privata och offentliga utbildningsmarknaderna.

Som framgick av kapitel 4 ställer sig Kunskapslyftskommittén bakom dessa principer. Det kan ändå finnas anledning att något ytterligare lägga ut texten kring dessa principer som en inledning till styrmedelsdiskussionen.

Basutbildning

Staten måste ge högsta prioritet åt att alla medborgare får tillgång till en god basutbildning. Skälen är flera – både samhällsekonomiska och fördelningspolitiska. En god basutbildning är en förutsättning för en god samhällsekonomisk utveckling. En välutbildad arbetskraft gör att företagen kan satsa på högproduktiva verksamheter och på att införa tekniska nyheter. Basutbildning är en kollektiv vara med betydande positiva externa effekter. Ju mer basutbildning dess mer teknisk utveckling. Ju bättre basutbildning dess mer avancerade arbetsorganisationer och dess mer vidareutbildning. Basutbildning, vidareutbildning och teknisk utveckling är komplement som tillåter ekonomin att komma in i en positiv utvecklingsspiral (Betcherman, m.fl., 1998; OECD, 1999a).

En god basutbildning är också en förutsättning för ett demokratiskt samhälle och i ett samhälle med en god basutbildning blir de sociala konflikterna mindre (Rubenson, m.fl., 1999).

Var gränsen går mellan basutbildning och annan utbildning kan diskuteras. När man kommer upp på högskolenivå och när det handlar om fort- och vidareutbildning i arbetslivet är argumenten för att staten ska ta ett ansvar svagare än för underliggande nivåer. I de senare fallen har de enskilda individerna – arbetsgivarna och de anställda – större möjligheter att direkt ta del av avkastning på utbildningsinvesteringar än när det gäller basutbildning. Det gör att de själva har ett större intresse av och förutsättningar för att satsa på dylika investeringar. Som vi såg i kapitel 4 är dock detta en sanning med vissa modifieringar i Sverige där den privatekonomiska avkastningen på vissa typer av högskoleinvesteringar är låg (jfr. även SOU 1999:39; SOU 1998:51). Detta

hindrar dock inte att argumenten för att staten ska ta ett ansvar för investeringar i grundläggande utbildning är starkare än för högre utbildning.

Grundläggande utbildning är en förutsättning för alla slags samhällsaktiviteter inklusive högskolestudier. Genom kostnadsfria studier och generellt studiestöd har staten styrt de allmänna förutsättningarna för högskolestudier i Sverige. Arbetsmarknadens parter ansvarar för lönebildningen. Givet denna ansvarsfördelning och skattesystemet ger vissa högskoleutbildningar – framför allt de som leder till offentlig sektor – låg avkastning. Om efterfrågan på högskoleutbildning stiger inom vissa samhällssektorer kan detta förväntas leda till högre löner och högre avkastning på utbildningsinvesteringar riktade mot dessa sektorer. Differentierat studiestöd, som i så fall skulle subventionera vissa sektorer, har inte varit aktuellt i Sverige däremot har vi en generell begränsning på antalet studerande i högskolan och de studerande styrs i viss utsträckning in på utbildningar som förväntas ge god avkastning.

Till de vuxna som staten bör ta ett särskilt ansvar för bland dem som saknar grundläggande utbildning brukar ofta räknas individer med funktionshinder, invandrare, arbetslösa och grupper som hemlösa, kriminella och drogmissbrukare (OECD, 1999d; OECD & U.S. Department of Education, 1999). Det finns en risk att dessa grupper kan komma att hamna ännu mer på efterkälken i framtiden om inte särskilda insatser vidtas. Såväl rättviseskäl som samhällsekonomiska skäl talar för statliga insatser. Ett demokratiskt samhälle måste kunna ge alla likvärdiga förutsättningar och möjligheter till ett värdigt liv inklusive likvärdiga levnadsvillkor för individer med funktionshinder (Molander, 1999).

När det gäller att underlätta för ungdomar att komma in på arbetsmarknaden är huvudfåran – förutom allmän ekonomisk expansion och bättre fungerande arbetsmarknader – långsiktiga satsningar på gymnasieskolan inklusive dess utbildningsutbud och pedagogiska kvalitet. För vissa grupper av ungdomar kan dock kompletteringar i termer av särskilda lärlings-, praktik- och anställningsprojekt behövas. Om dessa projekt ska lyckas krävs att de är ambitiösa, har ett rejält utbildningsinnehåll och genomförs i samarbete med det lokala näringslivet (OECD, 1999e).

Som framgick av kapitel 4 är det Kunskapslyftskommitténs åsikt att staten bör garantera gymnasienivå för alla medborgare ett tema som kommer att vidareutvecklas i kapitlen 9, 10, 11, 12, 13 och sammanfattas i kapitel 17.

Infrastruktur

Till grundförutsättningarna för att utbildning ska komma till stånd hör lagar och regler för utbildningsanordnare och utbildningsmarknader. Sedan behövs naturligtvis utbildningsanordnare och finansieringssystem men även exempelvis information och vägledning för de studerande. Att staten ska stå för infrastrukturen kan motiveras såväl samhällsekonomiskt som fördelningspolitiskt.

Med ett statligt ansvar som skisserats ovan får individerna och arbetslivet ta ett huvudansvar för högskoleutbildning och fort- och vidareutbildning i arbetslivet. Hur pass mycket staten ska stötta och stimulera den typen av utbildning avspeglas bl.a. i de ställningstaganden som tas till olika förslag som har att göra med statens uppgift att fungera som övervakare och garant för utbildningssystemets infrastruktur. Exempel på åtgärder är:

– *information*

Basinformation om arbetsmarknader och utbildningsalternativ är av avgörande betydelse för att individer och arbetsgivare ska kunna fatta välunderbyggda utbildningsbeslut.

Yrkes- och utbildningsstandards är också av intresse. Yrkesstandards behövs för att kunna beskriva och diskutera hur arbetsmarknaden utvecklas. Vad krävs för klara ett visst yrke – formell och informell kompetens och utbytesförhållanden dem emellan. På motsvarande sätt behövs kvalitetsstandards för utbildningsanordnare för ”konsumentvägledning”. Olika länder har olika system för kvalitetskontroll och ackreditering av utbildningsanordnare.

Även arbetsgivare borde kunna certifieras med avseende på vad de erbjuder anställda i kompetensutvecklingsväg (Betcherman, m.fl., 1998).

Allmänna rekommendationer och riktlinjer för hur arbetsgivare ska rapportera personalens kompetens och kompetensutveckling är viktiga. Som vi såg i avsnitt 4.1 har skillnaderna mellan företagens marknadsvärde och bokförda värde ökat markant på senare tid. Detta beror bl.a. på att icke bokförda tillgångar som personalens kompetens blivit allt viktigare för företagets utveckling. Det senare leder i sin tur till att det även blir av samhällsekonomiskt intresse att både den nationella och internationella aktiemarknaden får korrekt information om bl.a. personalens kompetensutveckling (OECD, 1999i; SOU 1996:164).

– *stöd och stimulans*

I många länder finns och diskuteras vidareutveckling av statliga insatser för att få arbetsgivare och individer att satsa mer på utbildning

i arbetslivet. I Storbritannien har man kommit igång med individuella utbildningskonton. I Danmark finansierar staten utbildning för anställda. I vissa länder har (vissa) individer (Nederländerna, Frankrike, Belgien och Danmark) och (vissa) företag (Nederländerna) skattemässiga förmåner i samband med utbildningsinvesteringar. En del länder/regioner har eller har haft kombinerande skatte- och bidragssystem för att få upp företag på en viss personalutbildningsnivån (Frankrike, Korea, Australien, Québec). Somliga länder har liksom EU satsat pengar i projekt och fonder som ska användas till kompetensutveckling i arbetslivet (OECD, 1999a).

– *samarbete och partnerskap*

Staten kan ta olika initiativ för att stimulera samarbete mellan privata och offentliga utbildningsanordnare, mellan utbildningsanordnare och arbetsliv samt mellan utbildningsanordnare, arbetsliv, statliga, regionala och lokala myndigheter och frivilligorganisationer.

– *bevakning av systemaspekter*

Att se till att det finns grundförutsättningar för att systemet fungerar i stort är i de flesta länder en statlig uppgift utan att staten för den skull nödvändigtvis behöver sköta alla aktuella uppgifter i offentlig regi. Exempel är att garantera:

- att det finns utbildningsanordnare av olika slag och med olika typ av utbud både vad avser inriktning och arbetssätt. Det måste finnas utbildningsanordnare som tillhandahåller grundskoleutbildning, gymnasial och eftergymnasial utbildning inklusive utbildning med smal efterfrågan.
- att det finns regler för utbildningsanordnare och utbildningsmarknader.
- att det finns system för kvalitetssäkring av utbildningsanordnarna.
- att det finns översiktlig information för individer och arbetsgivare.
- att individer kan få vägledning.
- att kunskaper och kompetenser kan valideras oberoende av var de inhämtas och oberoende av vad de skall användas till (för vidare formell utbildning, i arbetslivet och i vardagslivet).
- att det finns forskning och system för spridning av forskningsresultaten.
- att det finns tillgång till utbildning, kompetensutveckling och system för erfarenhetsutbyte mellan praktiker och mellan praktiker och forskare inom utbildningssektorn.

Om man ser till diskussionen i Sverige när det gäller infrastrukturen så har den ofta rört sig i liknande banor som utomlands. Vissa faktorer varierar dock mellan länderna på ett sätt som påverkar den utbildningspolitiska diskussionen. Till dem hör lönebildningen, skatterna och studiestödet.

Vad som delvis är specifikt för Sverige är, som nämndes ovan, den komprimerade löneskalan och skatteskalen som gör att avkastningen på högskoleutbildning genomsnittligt varit låg (jfr avsnitt 4.3). Det finns dock områden där den är relativt hög. Staten har kompenserat den låga avkastningen genom att tillhandahålla gratis utbildning samt ett generellt och internationellt sett generöst studiestöd. Tillgången till högskoleutbildning har dock begränsats genom spärrar.

När det gäller arbetslivet har staten i Sverige tagit på sig ett särskilt ansvar för arbetsmarknadsutbildning för de arbetslösa och för att anpassa deras kompetens till vad som efterfrågas på arbetsmarknaden. Viss stimulans har också givits till kompetensutveckling i arbetslivet. Andra viktiga särdrag i Sverige är den kommunala vuxenutbildningen och folkbildningen. Sedan decentraliseringen av skolan 1989–1994 och de finansiella uppgörelser som följde med den finansieras den kommunala vuxenutbildningen av kommunerna. Folkbildningen finansieras till stor del med statliga bidrag men även med bidrag från bl.a. kommuner och landsting.

I och med det statsbidragsfinansierade Kunskapslyftsprojektet har även betydelsen av en god infrastruktur för utbildning ute i kommunerna, dvs. nära individerna kommit att uppmärksammas allt mer i Sverige.

Som framgick av kapitel 4 är det Kunskapslyftskommitténs åsikt att staten bör garantera individerna tillgång till en viss minimistandard vad gäller infrastruktur för livslångt lärande i alla kommuner. Vad som först och främst bör utvecklas när det gäller infrastrukturen återkommer vi till i kapitlen 14, 15 och 16.

Med en kompetent befolkning och en välutvecklad utbildningspolitisk infrastruktur är förutsättningarna goda för:

- allsidig personlig utveckling
- demokratisk samhällsutveckling
- ekonomisk tillväxt.

Basutbildning och en god infrastruktur på utbildningsområdet kommer att verka efterfrågestimulerande när det gäller utbildning och lärande. Staten gör en mycket stor insats för det livslånga lärandet genom att garantera ”basutbildningen” och ”infrastrukturen”. Mot den bakgrunden bör individerna, arbetslivet, arbetsgivarna och facken kunna ta på sig viktiga uppgifter i det livslånga lärandet i arbetslivet och i vardagslivet.

5.5.2 Statens styrmöjligheter

Styrmedel – prispåverkande, reglerande och offentliga resursinsatser

Staten (riksdag, regering och den statliga förvaltningen) har olika typer av styrmedel till sitt förfogande. En vanlig klassificering av statliga styrmedel för att styra samhällsutvecklingen är: prispåverkande styrmedel, reglerande styrmedel och offentliga resursinsatser. Exempel på prispåverkande styrmedel är skatter, subventioner, stöd och bidrag av olika slag t.ex. studiestöd. Till de reglerande styrmedlen hör lagar och förordningar där Skollagen och Kungskapslyftsförordningen är exempel från utbildningsområdet.

De offentliga resursinsatserna för styrning av samhället manifesteras framför allt i de statliga anslagen till olika verk och myndigheter – till Skolverket, Högskoleverket, Arbetsmarknadsverket etc. Deras anslagsfinansierade verksamheter kan vara av mycket varierande slag t.ex. satsningar typ Kungskapslyftet, information, utvärdering, forskning, kompetensutveckling etc.

I vissa fall har riksdagen delegerat ansvar och resurser till kommunerna. Det gäller t.ex. för grund- och gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen. Att utveckla dessa sektorer ligger numera på kommunerna dock med den begränsningen att kommunernas styrning naturligtvis ska utövas inom ramen för riktlinjerna för den nationella utbildningspolitiken som den kommer till uttryck i lagar, förordningar och föreskrifter (jfr. nedan).

Det finns inga vattentäta skott mellan de tre typerna av styrmedel. I botten för tillämpningen av alla slags styrmedel ligger nästan alltid något slags reglering även om inte själva reglerandet är ett givet styrmedels huvuduppgift. På liknande sätt har nästan all styrning prispåverkande effekter även om dessa effekter kan vara små och i vissa sammanhang ointressanta. Till de reglerande – men även de andra – styrmedlen hör oftast tillsyn och sanktioner vilket i sin tur kan implicera polis, åklagare och domstolar (Rudén, m.fl., 1999). En viktig uppgift för tillsynen är att trygga god praxis i de delar av samhällsordningen som bygger på skyldighetsbaserad lagstiftning. Detta till skillnad från rättighetsbaserad lagstiftning som ger individerna möjlighet att själva kräva ut sin rätt via domstol.

Rekommendationer, råd, anvisningar och information befinner sig i gränslandet mellan reglerande styrmedel och kategorin ”informativa styrmedel” som är en underavdelning av offentliga resursinsatser. Många krav har rests på att de statliga myndigheterna borde vara tydligare i sin information. Även i kontroversiella frågor skulle de kunna ta

ställning och gå ut i den offentliga debatten (Riksdagens revisorer, 1999b; SOU 1996:169).

Andra exempel på styrmedel av informativ, utvecklande och ”främjande” karaktär är seminarier, projekt- och utvecklingsstöd. Även dialog, samarbete, överläggningar och överenskommelser kan räknas dit. Inte minst i relationerna mellan stat och kommun kan det vara viktigt att bygga på en anda av samförstånd och samarbete och etablera former för regelbundna överläggningar och överenskommelser. Staten liksom kommunerna är jämbördiga i så måtto att de båda bygger sin verksamhet på ett politiskt mandat och egen beskattningsrätt (Riksrevisionsverket, 1996).

En kategori styrmedel inom gruppen offentliga resursinsatser snarlik de ”främjande” och ”informativa” styrmedlen är de som går under beteckningen ”kunskapsstyrning”. Till dem kan räknas satsningar inom en viss sektor på utbildning, kompetensutveckling, FOU, utvärdering, kvalitetsutveckling, nationell verksamhetsuppföljning, statistik, register samt informationsöverföring via olika medier och i form av rekommendationer och liknande.

Kombinationer av styrmedel förekommer naturligtvis också t.ex. överläggningar *och* stimulansbidrag där resultatet av överläggningarna bl.a. är överenskommelser om vilka verksamheter som ska få stimulansbidrag samt storlek och utformning på dessa.

Direkt och indirekt styrning

Ibland skiljer man mellan direkt och indirekt styrning och styrning på kort och lång sikt – kategorier som delvis kan sammanfalla. Med direkt styrning försöker man påverka målvariabeln mer eller mindre omedelbart genom styrmedlet. Det kan handla om att förbjuda ett visst beteende, som betraktas som olämpligt, eller att beskatta det på en prohibitivt hög nivå.

Den indirekta styrningen tar vägen över olika mellanliggande variabler och kan därmed få störst verkan på längre sikt. Indirekt styrning har av forskare rekommenderats allt starkare under senare år. Eftersom samhället och ekonomin förändras så snabbt kan det exempelvis vara lämpligare att försöka få till stånd vettiga ”spelregler” som leder de olika individernas agerande i rätta banor snarare än att direkt försöka påverka deras beslutsfattande. Att bygga upp infrastrukturen för olika sektorer – järnvägar för transporter och bredband för kommunikationer – kan också vara ett sätt att indirekt styra och stimulera den ekonomiska utvecklingen (Andersson & Sylwan, 1997).

Attityder och värderingar är naturligtvis också mycket viktiga för den långsiktiga samhällsutvecklingen och kan i viss utsträckning påverkas genom offentliga insatser. Folkbildningen har exempelvis betytt mycket för den demokratiska utvecklingen i Sverige (Salo, 1999). På motsvarande sätt skulle satsningar på det livslånga lärandet kunna vidareutveckla demokrati, kultur och välbefinnande i Sverige.

Styrmedel för stabilisering, allokering och fördelning

Inom ekonomisk teori skiljer man ofta på stabiliserings-, allokering- och fördelningspolitik och styrmedel för att uppnå mål inom respektive område. Stabiliseringspolitiken har att göra med konjunkturen och möjligheterna att motverka den med lågkonjunkturer sammanhängande arbetslösheten. Allokeringpolitiken går ut på att göra resursutnyttjandet i ekonomin så effektivt som möjligt och att skapa ekonomisk tillväxt medan fördelningspolitikens uppgift är att se till att man får en fördelning av resurserna som under givna omständigheter kan betraktas som rättvis.

I arbetsmarknadspolitiken är alla tre perspektiven tydliga. Detsamma gäller Kunskapslyftsprojektet som både ska bidra till att minska arbetslösheten och öka den ekonomiska tillväxten samtidigt som de som tidigare fått minst utbildning ska kompenseras.

Offentliga resursinsatser

Under denna rubrik hamnar hela det problemkomplex som har att göra med hur staten i praktiken ska få till stånd den styrning av samhällsutvecklingen som var tänkt genom de offentliga resursinsatserna. Hur ska man få ett effektivt utnyttjande av offentliga resurser när de tar vägen via riksdag, regering och statliga myndigheter. En liknande problematik finns för kommunerna när det gäller att få till stånd en effektiv användning av offentliga medel via kommunstyrelse och kommunala myndigheter. Ska det ske genom centralisering eller decentralisering? Genom decentralisering och generella bestämmelser, rambudgetar och liknande som kompletteras med målstyrning? Genom ekonomistyrning?

Centralisering, decentralisering, målstyrning

Centralisering kan vara fördelaktig ur nationell styrningssynvinkel medan decentralisering ger möjligheter till större anpassning till specifika

förutsättningar i de enskilda fallen och bättre utnyttjande av lokal information.

Rambudget och målstyrning är i sammanhanget ett kombinationsalternativ för statens styrning av statliga myndigheter. Det tillåter både en viss centralisering och decentralisering. Ams är ett exempel. För Ams formulerar regeringen årsvisa mål i regleringsbrevet som ska styra Ams användning av ramanslagen men överlåter val av medel för att uppnå målen åt Ams.

Till de fördelar som finns att vinna med regional och lokal decentralisering hör lokal effektivitet, social integrering och direktdemokrati. Effektiviteten i de politiska åtgärderna ökar när man på det lokala planet kan integrera olika politikområden och mobilisera lokala aktörer. En övergripande nationell plan, som ger riktlinjer och koordinerar, kan dock var en förutsättning för att även uppnå effektivitet på nationell nivå (OECD, 1999f).

När det gäller staten och kommunerna är situationen speciell. Det finns en spänning mellan statens roll som överordnad och samtidigt en med kommunerna jämbördig och samspelande part (Riksrevisionsverket, 1996).

På skolområdet inklusive vuxenutbildningen kommer sig statens överordnade roll av decentraliseringen av tidigare statliga uppgifter till kommunerna. De utökade arbetsuppgifterna som kommunerna fick i samband med reformerna 1989–1994 av ungdoms- och vuxenutbildningen (jfr. kapitel 15) finansierades av staten. Denna finansiering hamnade så småningom i det generella kommunala inkomst- och kostnadsutjämningsystemet som bl.a. är till för att utjämna kommunernas möjligheter att fullgöra sina olika åtaganden (SOU 1998:51; SOU 1999:39; Söderström, m.fl., 1999).

I samband med decentraliseringsreformerna infördes målstyrning. Statens överordnade roll återspeglas i de nationella målen och riktlinjerna för utbildningspolitiken som återfinns i lagar och förordningar och som det är Skolverkets uppgift att följa upp och rapportera om till regering och riksdag.

Det jämbördiga partsförhållandet mellan staten och kommunerna på utbildningsområdet kommer sig av att kommunerna har ett eget politiskt mandat på detta område helt bortsett från det av riksdagen till kommunerna delegerade ansvaret på utbildningsområdet.

Som situationen ser ut i dagsläget på utbildningsområdet är processerna för nationell, sektorsvis målformulering respektive resursmobilisering i kommunerna skilda åt. Regering och riksdag fattar beslut om mål och riktlinjer för utbildningspolitiken i viss ordning medan kom-

munerna avväger tilldelning av medel för utbildningsverksamheten i annan ordning.

Myndigheterna brottas också med stora svårigheter att styra och följa upp den kommunala verksamheten inom ramen för riksdagens tilltänkta mål- och resultatstyrning. De nationella målen har ofta varken den precision eller den kvantifierbarhet/kvantifiering som förutsätts för att kunna fungera som styrande. Detta har även lett till problem i nästa led i den hierarkiskt tänkta styrprocessen. Kommunerna får svårt att transformera de nationella målen till lokala mål vilket är en förutsättning för deras självutvärdering (SOU 1996:169).

Av olika skäl har man på nationell nivå inte varit särskilt framgångsrik när det gäller att bygga upp lämpliga statistik- och uppföljningssystem. Variationerna i kommunerna både vad avser organisation och verksamhet har lett till större problem med tillförlitligheten i insamlade uppgifter än kanske förutsett, liksom bristande intresse och resurser för statistikinsamling i kommunerna. Om inte kommunerna ser någon återkoppling från den nationella uppföljningen och utvärderingen till den egna verksamheten bidrar det naturligtvis också till att minska deras intresse för uppgiftslämnande. Till dessa problem kommer att det naturligtvis alltid är svårt att fånga verksamheternas kvalitativa dimensioner. Mycket mer skulle dock kunna åstadkommas om bättre mätinstrument utvecklades (Rubenson m.fl., 1999; Storesletten & Zilibotti, 1999).

Det är inte ovanligt att målstyrningen vis à vis kommunerna kompletteras med andra insatser. Ett exempel är projektpengar. Denna typ av riktade statsbidrag kan ha större träffsäkerhet än generella statsbidrag. Problemen med dem är att de ofta används ad hoc och utan att det från myndigheternas sida finns någon strategi för deras användning. Uppföljningen är många gånger bristfällig och några sanktionsmöjligheter brukar inte heller föreligga.

Andra exempel på kompletterande insatser är utökad regelstyrning, skärpt tillsyn och förstärkt dialog. Rättighetslagstiftning ger naturligtvis större träffsäkerhet än generella statsbidrag men innebär ett stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Mildare former av styrning och påverkan kan vara nya bestämmelser i förordningar och föreskrifter, råd, anvisningar och rekommendationer. De senares status kan dock upplevas som diffus och skapa mer osäkerhet än klarhet.

Som exempel på förstärkt tillsyn kan nämnas Kvalitetsgranskningsnämnden på Skolverket. Dess konstruktion illustrerar flera problem i den aktuella styrningsproblematiken:

- *tillsyn utan sanktioner.*

Denna situation är inte unik för Kvalitetsgranskningsnämnden utan gäller i praktiken hela Skolverkets tillsynsverksamhet. Skolverket har av regeringen begärt att få tillgång till mer adekvata sanktionsmöjligheter (Skolverket, 1998e).

– *dubbelkommando*.

Kvalitetsgranskningsnämnden ska dels ta instruktioner direkt av regeringen dels är den en del av Skolverket. På liknande sätt har regeringen i många fall gått ut direkt till kommuner och andra aktörer med initiativ som konferenser, överläggningar och projekt som i det enskilda fallet kan vara välmotiverade men inte desto mindre i det långa loppet riskerar att slå undan fötterna på myndigheternas auktoritet och verksamhet (Riksdagens revisorer, 1999b).

– *överlagring av styrning*.

På skolområdet finns redan det generella målstyrningssystemet som dessutom kompletterats med krav på att kommunerna ska göra kvalitetsredovisningar (SOU 1999:39).

Den s.k. dialogen med kommunerna har varit ett viktigt inslag i Kunskapslyftsprojektet både under den inledande perioden då Kunskapslyftet leddes av Delegationen för kunskapslyftet inom regeringskansliet och då ledningen flyttades över till Skolverket. Viktiga frågor för statliga myndigheter i dylika sammanhang blir hur man ska kunna skilja mellan verksamheter av främjande karaktär och tillsynskaraktär och vem det är man i första hand ska ha kontakt med i kommunerna – politiker eller tjänstemän (Rudén, m.fl., 1999, SOU 1996:169).

Styrformer – ekonomistyrning

Olika styrformer har diskuterats för den offentliga sektor: demokratiska, byråkratiska, professionella och marknadsliknande. Vilka kombinationer som är bäst – för demokrati och legitimitet; politikeransvar och relationerna mellan politiker, personal och ”kunder”; jämlikhet och rättvisa; produktivitet och effektivitet; kostnadsmedvetande; arbetsmiljö och arbetsorganisatorisk utveckling; valfrihet och klientinflytande – vet man ännu så länge inte särskilt mycket om. Inte heller vilka förutsättningar och förberedelser som krävs för att få acceptans för de olika formerna av ekonomistyrning. Ledarskap är viktigt liksom påverkbarhet och stabila ekonomiska förutsättningar. Prestationsersättning passar inte alltid – olika verksamheter ger olika förutsättningar vilket bl.a. beskrivs och analyseras på ett intressant sätt för hälso- och sjukvårdsområdet i SOU 1999:66, Garpenby & Carlsson (1999), Törnqvist (1999) och Gustavsson (1999).

Det är framför allt inom kategorien ekonomistyrning som man experimenterar för närvarande med olika varianter av:

- interna faktor- och producentmarknader
- konsumentmarknader
- resultatenheter
- köp/sälj-system med internpriser
- beställar/utförarsystem med prestationsersättning
- kontraktsstyrning
- konkurrens och upphandling.

När det gäller den statliga styrningen av utbildning för vuxna finns en diskussion om ”konsumentmarknader” i termer av individuella utbildningskonton, ”skolpeng” och fristående vuxenutbildningenheter (se vidare kapitel 9 och 15; SOU 1996:164; SOU 1999:39; Statskontoret 1999a).

Inom Kunskapslyftet är det annars främst upphandling som provats ute i kommunerna i stor skala och i många olika former. I vissa fall har den påtagligt ökat mångfalden men konkurrens kan också leda till likriktning och likformighet medan kombinationen kontraktsstyrning och valfrihet för konsumenter i fall av friskolor kan göra kommunerna till passiva betalare. Utvärderingarna av Kunskapslyftet kommer förhoppningsvis att bidra till en bättre förståelse av de processer som införande av marknadsliknande styrning ger upphov till (Wass, 2000b).

Sammanfattningsvis har Kunskapslyftskommittén följande principiella synpunkter när det gäller statliga styrmedel.

Den indirekta styrningen som har sin verkan via attityder och värderingar är mycket viktig för den långsiktiga samhällsutvecklingen. Offentliga satsningar på livslångt lärande och infrastruktur på utbildningsområdet av den typ Kunskapslyftskommittén föreslår kommer att kunna bidra till att vidareutveckla demokrati, kultur och välbefinnande i Sverige.

Både prispåverkande styrmedel, reglerande styrmedel och offentliga resursinsatser behövs för att kunna förverkliga det livslånga lärandet. När det gäller prispåverkande styrmedel är det främst i fråga om studiestöd som Kunskapslyftskommittén lämnar förslag (se vidare kapitel 10).

De reglerande styrmedlen kommer också att fortsättningsvis fylla en viktig funktion. Kunskapslyftskommitténs föreslår ökade skyldigheter för kommunerna att erbjuda vuxenutbildning, vägledning, validering etc. vilket i sig förutsätter att tillsynen skärps (se vidare kapitel 9 och 15).

Offentliga resursinsatser behövs för att garantera den basutbildning Kunskapslyftskommittén föreslår (se vidare kapitel 9).

Kunskapslyftskommittén anser att den av staten garanterade rätten till treårig gymnasiekompetens inte ska vara knuten till konjunkturerna utan vara en renodlad fördelnings- och effektivitetsfråga. Detta utesluter inte att grundläggande och gymnasial utbildning skulle kunna användas för att möta konjunktur- och strukturproblem men i så fall i särskild ordning (se vidare kapitel 9 och 10).

När det gäller relationerna mellan staten och kommunerna anser Kunskapslyftskommittén att det är angeläget att hålla fast vid decentraliseringen men:

- att de nationella målen för utbildningspolitiken som de kommer till uttryck i lagar och förordningar måste bli tydligare. De bör ha den precision som förutsätts för att kunna fungera styrande och i lämpliga delar vara kvantifierbara och kvantifierade. Därmed underlättas såväl den nationella som lokala utvärderingen (jfr. avsnitt 5.4, kapitel 15 och 16).
- att individens ställning stärks genom skyldighetslagstiftning och effektivare tillsyn (se vidare kapitel 9 och 15).
- att former för regelbundna överläggningar och överenskommelser mellan stat och kommuner bör etableras på utbildningsområdet (se vidare kapitel 15).

För att spänningen mellan statens roll som överordnad och samtidigt med kommunerna samspelande part ska kunna hanteras effektivare på myndighetsnivå anser Kunskapslyftskommittén vidare:

- att myndigheternas kontrollerande uppdrag i huvudsak skiljs från de främjande. Till de kontrollerande räknar vi då regeltillsyn, uppföljning av resultat- och måluppfyllelse, information om resultat- och måluppfyllelse och sektorsforskning i anslutning till de kontrollerande uppdragen.
- att de främjande uppdragen successivt överläts på separata organ, partnerskap och forskningsinstitutioner. Till de främjande uppdragen räknar vi då dialog (mellan statliga företrädare, kommunala politiker och tjänstemän samt representanter för samhälle och arbetsliv), information, seminarier, projekt, kvalitetsutveckling, utvärdering, validering, kompetensutveckling för vuxenutbildare och forskning i anslutning till främjandeuppdragen (se vidare kapitel 14 och 15).

Kunskapslyftskommittén har i övrigt i sina förslag utgått ifrån:

- ”Finansieringsprincipen” dvs. att riksdag och regering inte får ålägga kommunerna nya uppgifter utan att kommunerna samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Om

statsmakterna fattar beslut som gör att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare får statsmakterna på motsvarande sätt minska de statliga bidragen (Riksrevisionsverket, 1996).

- ”Ansvars- och finansieringsprincipen” inom svensk handikappolitik som förenklat innebär att varje sektor i samhället ska utforma och bedriva sin verksamhet så att den blir tillgänglig för alla medborgare, även personer med funktionshinder. Om en verksamhet behöver anpassas i något avseende för att bli tillgänglig, ska den aktuella anpassningsåtgärden vidtas och finansieras inom ramen för den ordinarie verksamheten (prop. 1995/96:86).

I utbildningssammanhang innebär ansvars- och finansieringsprincipen att det är utbildningsanordnaren som ska stå för aktuella anpassnings- och stödåtgärder som studerande med funktionshinder är i behov av för att kunna studera. Statens har en ”kontrollerande” och ”främjande” roll:

- att i lagar och förordningar ställa krav på utbildningsanordnarna
- att utöva tillsyn och stärka individens ställning gentemot utbildningsanordnarna
- att ansvara för att funktionshindrade ges förutsättningar att utnyttja de möjligheter som flexibelt lärande och ny teknik skapar
- att ansvara för att utbildningsanordnarna får del av forskningsresultat, erfarenhetsåterföring etc.

Individens ansvar är detsamma oavsett funktionshinder eller ej.

I arbetslivet fungerar ansvars- och finansieringsprincipen på liknande sätt. Arbetsgivaren ska stå för aktuella anpassnings- och stödåtgärder medan staten har en ”kontrollerande” och ”främjande” roll – att kontrollera att funktionshindrade inte diskrimineras, att underlätta för arbetsmarknadens parter att utveckla arbetsplatserna så att alla får likvärdiga möjligheter att delta i arbetslivet etc.

5.6 Sammanfattning och förslag

Figuren nedan kan användas som utgångspunkt för både de diskussioner om framtidsvisioner och utgångsläge som förts i detta kapitel.

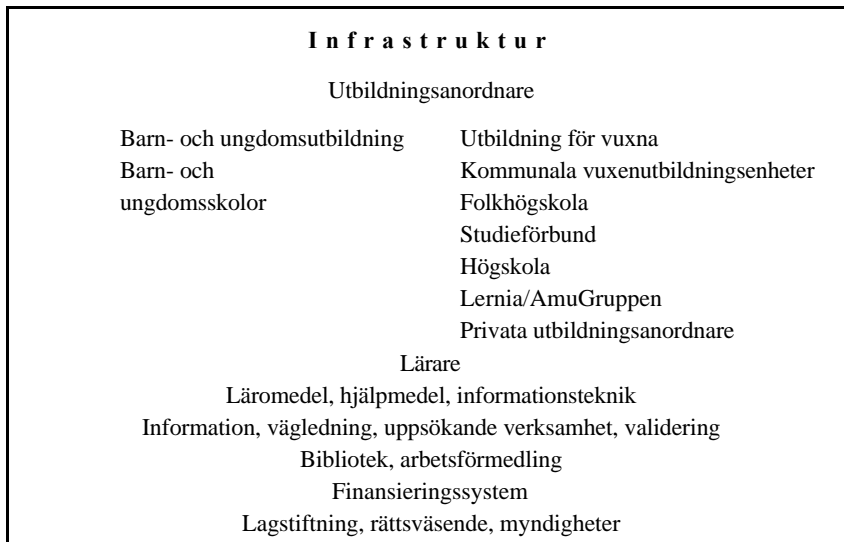
L i v s l å n g t l ä r a n d e	
Barn- och ungdomslärande	Vuxenlärande
Lärande på fritid	Vardagslärande

Lärande i studier

Lärande i arbetslivet

Lärande i studier

Kunskapslyft/Kunskapsbygge för vuxna



Visionen om ett framtida utbildningssystem och ett livslångt lärande

Som svar på individuella behov av livslångt lärande och de möjligheter som kunskapsstillväxten och teknikutvecklingen ger upphov till, förändras utbildningssystemet – ungdomsutbildningen, utbildningen för vuxna och infrastrukturen på utbildningsområdet – kraftigt. I Kunskapslyftskommitténs vision ingår att alla ungdomar fullföljer en treårig gymnasieutbildning. Ungdomsutbildningen lägger grunden för det livslånga lärandet och en majoritet av ungdomarna går vidare till eftergymnasial utbildning.

Vuxna har rätt till gymnasiekompetens och kan fritt komplettera sin grund- och gymnasieskolutbildning. Utbildning för vuxna på eftergymnasial nivå erbjuds i många olika former och av många olika utbildningsanordnare. Lokala kunskapscentra tillhandahåller information och vägledning. De ger även individerna tillgång till möjligheter att få kompetensen testad och validerad, att pröva på olika slags ”kunskapsaktiviteter” och delta i flexibla utbildningsalternativ allt från orienterande nivå till högskolenivå. Ett system för validering av reell kompetens till högskolepoäng har införts och den lokala tillgången till högskoleutbildning är i stort sett obegränsad.

En högkvalitativ grundutbildning, mångfald i utbildningsutbud och bland utbildningsanordnare utgör tillsammans med vägledning, validering och kvalitetssäkring viktiga delar av infrastrukturen på utbild-

ningsområdet. Staten står för likvärdiga utvecklingsmöjligheter och förutsättningar för livslångt lärande både i vardags- och arbetslivet för alla individer och i alla delar av landet.

För individerna finns många olika möjligheter att förverkliga sig själva och delta i det livslånga lärandet med dess vidare implikationer för ett aktivt arbets- och vardagsliv. Ungdomsutbildningen, lärandet i arbetslivet och kontakterna med lokala kunskapscentra är för de flesta hörnpelare. Men bredden i det livslånga lärandet kommer sig av att det svenska folket i vardagslivet byggt vidare på traditionen att vara ett aktivt läsande, skrivande och studerande folk. Man har fått en lärande kultur och ett lärande samhälle med en bred vision av livslångt lärande för alla, en atmosfär som stimulerar nyfikenhet och upptäckarglädje. Det finns en solidaritet i lärande. Alla har tillgång till stödjande nätverk, läromedel och hjälpmedel.

Ett lärande arbetsliv

Visionen är att Sverige har utvecklats till ett kunskapssamhälle med ett högproduktivt och effektivt arbetsliv som för individerna innebär ett kontinuerligt lärande i såväl informella som formella sammanhang – uppdatering och vidareutbildning inom gamla och nya yrkesområden. Nya former av lättillgängliga medier, distansutbildning och flexibelt lärande kommer till stor användning i arbetslivet. För planeringen av den individuella kompetensutvecklingen är den kommunala vägledningsservicen och den hjälp till självhjälp som erbjuds vid lokala kunskapscentra en viktig tillgång.

Ungdomarnas övergång från utbildning till arbetsliv sker på ett smidigt sätt. Kontakterna mellan utbildningsväsendet och arbetslivet är goda och har resulterat i en intensifierad samverkan kring allt från yrkesvägledning, projektarbeten, arbetsplatsförlagd utbildning, praktik och inskolning. Genom samverkan mellan utbildningsanordnare, arbetsgivare, fack och anställda utvecklas effektiva former för samspelet mellan lärandet på arbetsplatserna och i utbildningen. Högskolan är starkt engagerad i att anordna yrkesinriktad utbildning, att bidra till näringslivsutvecklingen genom forsknings- och utvecklingsarbete och genom att medverka i den lokala och regionala utbildningsplaneringen.

För företag och offentliga organisationer har kvalitetsutveckling och kompetensutveckling blivit strategiska inslag i ledningsfunktionen. Verksamhetsutvecklingen sker i samverkan mellan ledning, fack och de enskilda anställda. Aktieägarna kräver redovisning av utvecklingen av företagets kunskapskapital och kvalitetsarbete.

För det individuella ansvaret för livslångt lärande och lärandet i arbetslivet har ett system med individuella utbildningskonton utvecklats. De kan klara mindre individuella behov av utbildning. Staten står dock som garant för arbetsmarknadspolitiska åtgärder för arbetslösa. Arbetsgivarnas ansvar för kompetensutveckling har utvecklats kraftigt både till följd av lönsamhetsskäl och individernas och fackens krav. Av samma skäl har utvecklingen gått i riktning mot ett jämlikt, jämställt och mångkulturellt arbetsliv. Kompetensutvecklingen måste drivas både med bredd och spets för att vara effektiv. Att ta tillvara både kvinnors och mäns kompetens har blivit affärsmässigt nödvändigt liksom att ha en mångkulturell förankring på arbetsplatserna och ut mot kunderna. Utbildning och kompetensutveckling premieras på arbetsmarknaden.

Arbetslivet är effektivt och upplevs som rättvist. Att Sverige varit framgångsrikt i att skapa ett genomgående högproduktivt arbetsliv beror bl.a. på att man uppnått enighet kring satsningarna på det livslånga lärandet. Därigenom har man också lyckats mobilisera individerna och ge dem förutsättningar att till fullo utveckla och utnyttja sin kompetens. Detta har i sin tur gjort Sverige till ett attraktivt land för företagande. Forskningen om det livslånga lärandet har bidragit till förståelsen av vikten av att balansera teknik och humanism.

Att ta sig från dagsläget mot framtidsvisionen

Om man betänker alla de experiment, program och projekt som försigår inom ramen för ovanstående figur inser man att vi befinner oss mitt i ett experimenterande samhälle:

- försöksverksamhet pågår med Kunskapslyft och KY, kvalificerad yrkesutbildning.
- en studiestödsreform har beslutats av riksdagen.
- svenska för invandrare är under utredning.
- vägledning, validering, arbetsmarknadsutbildning och individuell kompetensutveckling i arbetslivet är under utredning.
- ”nya mål 3” programmet ska stimulera till kompetensutveckling för anställda och arbetslösa.
- ett infrastrukturprogram för bredbandskommunikation utreds.
- arbetet med de regionala tillväxtavtalen och de regionala kompetensråden går vidare.

Till detta kommer att alla gymnasieprogram har blivit treåriga och att högskolan håller på att byggas ut.

De internationella utvärderare som på Kunskapslyftskommitténs uppdrag studerat svensk vuxenutbildning har sett alla dessa aktiviteter som uttryck för ett brett intresse för det livslånga lärandet men de visar också på ett behov av att knyta ihop de olika delarna till en helhet.

Kunskapslyftskommittén kommer i det följande lämna förslag till en reformerad vuxenutbildning enligt följande.

På Kunskapslyftskommitténs ”kärnområden” – fortsättningen på Kunskapslyftsprojektet och det därtill hörande studiestödet UBS – lämnas preciserade förslag (se vidare kapitel 9 och 10).

På andra punkter framför Kunskapslyftskommittén synpunkter på vad som enligt kommittén behöver göras för att få tillstånd en sammanhängande politik för livslångt lärande. Dessa utblickar mot angränsande områden handlar bl.a. om ungdomsutbildningen, arbetsmarknadsutbildningen, den eftergymnasiala yrkesutbildningen, högskolan, lärandet i arbetslivet, kulturen och demokratin (se vidare kapitel 9, 10, 15 och 16).

Mål för samhällsstödd utbildning för vuxna

I Kunskapslyftskommitténs arbete med att värna den samhällsstödda utbildningen för vuxna borde det egentligen vara logiskt att lägga ett förslag med övergripande mål inlagda i en vuxenutbildningslag för vuxnas utbildning, bildning och livslånga lärande.

Kunskapslyftskommittén når i sitt slutbetänkande inte ända fram till ett sådant förslag. Kommittén inskränker sig istället till att som ett första steg lägga förslag till övergripande mål för all samhällsstödd utbildning för vuxna, exklusive arbetsmarknadsutbildningen och förslag till särskilda mål/syften för kommunal utbildning för vuxna inklusive sfi och särsvux och för statens skolor för vuxna respektive för folkbildningen (se vidare kapitel 15).

Övergripande mål för samhällsstödd utbildning för vuxna

Kunskapslyftskommittén föreslår att det för den samhällsstödda utbildning för vuxna – folkbildning, kommunal utbildning för vuxna, särsvux, sfi, SSV, kvalificerad yrkesutbildning, kompletterande skolor och högskola – bör finnas övergripande mål, här benämnda Mål för samhällsstödd utbildning för vuxna.

Kunskapslyftskommittén föreslår vidare att målen för samhällsstödd utbildning för vuxna ska beslutas av riksdagen och föras

in i den lag (motsvarande) som reglerar respektive vuxenutbildares verksamhet.

De övergripande målen för samhällsstödd utbildning för vuxna följs upp i avsnitt 15.2 med förslag till särskilda mål/syften för olika utbildningsanordnare. I samma avsnitt fördjupas förslagen för kommunal utbildning för vuxna med förslag till en vuxenutbildningslag och en vuxenutbildningsförordning.

Kunskapslyftskommittén föreslår mer preciserat att målen för samhällsstödd utbildning för vuxna ska delas upp i resultatmål och processmål, vilka ska bygga på samhällets gemensamma värdegrund. En gemensam värdegrund ska enligt kommitténs uppfattning genomsyra såväl resultatmål som processmål.

I den nuvarande läroplanen för de frivilliga skolformerna finns följande värdegrund fastlagd:

Människors okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män, samt solidaritet med svaga och utsatta är de värden som skolan ska gestalta och förmedla.

I överensstämmelse med den etik som förvaltas av kristen tradition och västerländsk humanism sker detta genom individens fostran till rättskänsla, generositet, tolerans och ansvarstagande.

Undervisningen ska vara icke-konfessionell.

Kunskapslyftskommitténs uppfattning är att en värdegrund för all samhällsstödd vuxenutbildning visserligen måste utgå från vårt västerländska arv men också kompletteras med den påverkan som mångfalden olika kulturer i 2000-talets Sverige de facto innebär. Därutöver konstaterar kommittén att undervisningen i delar av den samhällsstödda vuxenutbildningen – folkbildningen – inte behöver vara icke-konfessionell. Därför måste en värdegrund för den samhällsstödda vuxenutbildningen skrivas om.

Kommittén föreslår att den föreslagna Beredningen för livslångt lärande av regeringen ges i uppdrag att lämna förslag till mer exakta skrivningar.

Kommittén föreslår att den samhällsstödda utbildningen för vuxna ska utgöra en del i det livslånga lärandet och ha som resultatmål

- att underlätta för vuxna att fördjupa och utveckla sina kunskaper samt att kunna samarbeta och kommunicera,
- att utveckla studieförmåga och studieintresse samt individens ansvar för sina studier,
- att stimulera de studerandes förmåga till självständig och kritisk granskning samt förmåga att på egen hand lösa problem av olika slag,

- att öka vuxnas förutsättningar till personlig utveckling och bildning samt deras förmåga att medverka i kulturellt, socialt och politiskt liv och därigenom bidra till det demokratiska samhällets utveckling,
- att underlätta för vuxna att inhämta sådana kunskaper de behöver för att klara varierande arbetsuppgifter, medverka till arbetslivets förändring samt bidra till full sysselsättning och därigenom främja utveckling och framsteg i samhället samt öka Sveriges konkurrenskraft i ett internationellt perspektiv,
- att medverka till att utjämna utbildningsklyftorna mellan och inom generationer samt därigenom verka för ökad jämlikhet och social rättvisa samt
- att genom ett brett utbud av individanpassade utbildningar ge vuxna förutsättningar att delta i ett livslångt lärande, där återkommande utbildning blir allt vanligare.

Kunskapslyftskommittén föreslår vidare att den samhällsstödda utbildningen för vuxna ska ha följande processmål. Den ska

- vara på lika villkor öppen för alla vuxna.
- uppmuntra mångfald av aktörer med självständiga mål och särskilda inriktningar.
- inom varje utbildningsform vara likvärdig och av god kvalitet varhelst den anordnas i landet. Därmed avses bland annat att undervisningen ska anpassas till varje studerandes förutsättningar, behov och kunskapsnivå. Undervisningen kan aldrig göras lika för alla. Särskild uppmärksamhet måste ägnas åt sådana studerande som av olika anledningar har svårigheter att nå målen för utbildningen. Varje utbildningsanordnare har ett särskilt ansvar för studerande med funktionshinder.
- utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom olika utbildningar för vuxna ska särskilt
 - främja studerandeflytande,
 - aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden samt
 - visa respekt för vår gemensamma miljö.
- sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot såväl individens som samhällets efterfrågan och behov.

Ansvarsfördelning – stat, individ och arbetsliv

Två huvuduppgifter brukar diskuteras för statens del när det gäller ansvarsfördelningen mellan stat, individ och arbetsliv för utbildning och livslångt lärande:

- att ta ansvar för basutbildningen inklusive ungdomars övergång från utbildning till arbetsmarknaden.
- att stå för infrastrukturen, att fungera som övervakare, garant och katalysator för utbildningssystemet inklusive de privata och offentliga utbildningsmarknaderna.

Som redan framgått av kapitel 4 är det Kunskapslyftskommitténs åsikt:

att staten som basutbildning först och främst bör garantera gymnasienivå för alla medborgare.

En god basutbildning är en förutsättning för en god samhällsekonomisk utveckling. En välutbildad arbetskraft gör att företagen kan satsa på högproduktiva verksamheter och på att införa tekniska nyheter. En god basutbildning är också en förutsättning för ett demokratiskt samhälle och i ett samhälle med en god basutbildning blir de sociala konflikterna mindre.

Till de vuxna som staten bör ta ett särskilt ansvar för bland dem som saknar grundläggande utbildning hör individer med funktionshinder, invandrare, arbetslösa och marginaliserade grupper såsom hemlösa, kriminella och drogmissbrukare.

När det gäller att underlätta för ungdomar att komma in på arbetsmarknaden är huvudfåran – förutom allmän ekonomisk expansion och bättre fungerande arbetsmarknader – långsiktiga satsningar på gymnasieskolan inklusive dess utbildningsutbud och pedagogiska kvalitet. För vissa ungdomar krävs dock kompletteringar i termer av lärlings-, praktik- och anställningsprojekt.

Att staten ska stå för *infrastrukturen* på utbildningsområdet kan också motiveras såväl samhällsekonomiskt som fördelningspolitiskt. Staten kan på olika sätt påverka utbildningssystemet inklusive de privata och offentliga utbildningsmarknaderna så att de fungerar smidigare och effektivare än eljest.

- Tillgång till information om arbetsmarknader, utbildningsalternativ och utbildningars kvalitet är av avgörande betydelse för det livslånga lärandet och utbildningssystemets funktionssätt.
- Stöd och stimulans när det gäller olika typer av utbildning utgör viktiga delar av den statliga utbildningspolitiken t.ex. studiestöd, finansiering av högskoleutbildning, arbetsmarknadsutbildning, folk-

bildning, statliga insatser för att få arbetsgivare och individer att satsa mer på utbildning i arbetslivet.

- Samarbete och partnerskap. Staten kan ta olika initiativ till samarbete mellan privata och offentliga utbildningsanordnare, mellan utbildningsanordnare, arbetsliv och statliga, regionala, lokala myndigheter och frivilligorganisationer.
- Bevakning av systemaspekter. Att se till att det finns förutsättningar för att systemet fungerar i stort är i de flesta länder en statlig uppgift utan att staten för den skull nödvändigtvis behöver sköta alla aktuella uppgifter i offentlig regi. Exempel är att se till
 - att det finns utbildningsanordnare av olika slag och med olika typ av utbud både vad avser inriktning och arbetssätt
 - att det finns regler för utbildningsmarknaderna
 - att det finns system för kvalitetssäkring av utbildningsanordnarna
 - att det finns översiktlig information för individer och arbetsgivare
 - att individer kan få vägledning
 - att kunskaper och kompetenser kan valideras oberoende av var de inhämtas och oberoende av vad de skall användas till
 - att det finns forskning och system för spridning av forskningsresultaten
 - att det finns kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte mellan praktiker och mellan praktiker och forskare.

Som tidigare diskuterats i kapitel 4 och vidareutvecklas i kapitel 16 anser Kunskapslyftskommittén

att när det gäller infrastruktur och livslångt lärande för vuxna bör staten först och främst garantera individerna tillgång i kommunerna till en viss minimistandard på infrastrukturen för det livslånga lärandet.

Statliga styrmedel

Principiellt anser Kunskapslyftskommittén att den indirekta styrningen som har sin verkan via attityder och värderingar är mycket viktig för den långsiktiga samhällsutvecklingen. Offentliga satsningar på livslångt lärande och infrastruktur på utbildningsområdet av den typ Kunskapslyftskommittén föreslår kommer att kunna bidra till att vidareutveckla demokrati, kultur och välbefinnande i Sverige.

Både prispåverkande styrmedel, reglerande styrmedel och offentliga resursinsatser behövs för att kunna förverkliga det livslånga lärandet. När det gäller prispåverkande styrmedel är det främst i fråga om studie-stöd som Kunskapslyftskommittén lämnar förslag (se vidare kapitel 10). De reglerande styrmedlen kommer också att fortsättningsvis fylla en viktig funktion. Kunskapslyftskommitténs förslag i fråga om skyldighetslagstiftning förutsätter att tillsynen skärps (se vidare kapitel 9 och 15). Offentliga resursinsatser behövs för att garantera den basutbildning Kunskapslyftskommittén föreslår (se vidare kapitel 9).

Kunskapslyftskommittén anser vidare att den av kommittén föreslagna statligt garanterade rätten till treårig gymnasiekompetens inte ska vara knuten till konjunkturen (se vidare kapitel 9 och 10).

När det gäller relationerna mellan staten och kommunerna anser Kunskapslyftskommittén att det är angeläget att hålla fast vid decentraliseringen men

att de nationella målen för utbildningspolitiken som de kommer till uttryck i lagar och förordningar måste bli tydligare.

Kommittén presenterar i kapitel 15 förslag till kvantifierade mål för vissa delar av den samhällsstödda utbildningen för vuxna.

För att spänning mellan statens roll som överordnad och samtidigt med kommunerna samspelande part ska kunna lösas anser Kunskapslyftskommittén:

att myndigheternas kontrollerande uppdrag i huvudsak bör skiljas från de främjande.

att de främjande uppdragen successivt överläts på separata organ, partnerskap och forskningsinstitutioner.

Till de kontrollerande räknar kommittén regel tillsyn, uppföljning av resultat- och måluppfyllelse, information om resultat- och måluppfyllelse och sektorsforskning i anslutning till de kontrollerande uppdragen (se vidare kapitel 15).

Till de främjande uppdragen räknar kommittén dialog mellan statliga företrädare, kommunala politiker och tjänstemän, kvalitetsutveckling, utvärdering, kompetensutveckling för vuxenutbildare och forskning i anslutning till främjandeuppdragen (se vidare kapitel 14 och 15).

Kunskapslyftskommittén anser vidare

att former för regelbundna överläggningar och överenskommelser mellan stat och kommuner bör etableras på utbildningsområdet

vilket närmare diskuteras i kapitel 15.

Kunskapslyftskommittén har i övrigt i sina förslag utgått ifrån:

- ”Finansieringsprincipen” dvs. att riksdag och regering inte får ålägga kommunerna nya uppgifter utan att kommunerna samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Om statsmakterna fattar beslut som gör att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare får statsmakterna på motsvarande sätt minska de statliga bidragen.
- ”Ansvars- och finansieringsprincipen” inom svensk handikappolitik som innebär att varje sektor i samhället ska utforma och bedriva sin verksamhet så att den blir tillgänglig för alla medborgare, även personer med funktionshinder. Om en verksamhet behöver anpassas i något avseende för att bli tillgänglig, ska den aktuella anpassningsåtgärden vidtas och finansieras inom ramen för den ordinarie verksamheten.

I utbildningssammanhang innebär ansvars- och finansieringsprincipen att det är utbildningsanordnaren som ska stå för aktuella anpassnings- och stödåtgärder. Staten har en ”kontrollerande” och ”främjande” roll:

- att i lagar och förordningar ställa krav på utbildningsanordnarna.
- att utöva tillsyn och stärka individens ställning gentemot utbildningsanordnarna.
- att ansvara för att funktionshindrade ges förutsättningar att utnyttja de möjligheter som flexibelt lärande och ny teknik skapar.
- att ansvara för att utbildningsanordnarna får del av forskningsresultat, erfarenhetsåterföring etc.

Individens ansvar är detsamma oavsett funktionshinder eller ej.

I arbetslivet fungerar ansvars- och finansieringsprincipen på liknande sätt. Arbetsgivaren ska stå för aktuella anpassnings- och stödåtgärder medan staten har en ”kontrollerande” och ”främjande” roll – att kontrollera att funktionshindrade inte diskrimineras, att underlätta för arbetsmarknadens parter att utveckla arbetsplatserna så att alla får likvärdiga möjligheter att delta i arbetslivet etc.

II

Hur tar vi oss till målet? Utgångspunkter

Efter de mer vittsvävande utblickarna i del I handlar del II om utgångsläget i vuxenutbildningen i Sverige såsom det ser ut i dagsläget. Kunskapslyftskommittén har tidigare ingående rapporterat om situationen före och under Kunskapslyftet, senast i SOU 1999:39, *Vuxenutbildning för alla? – Andra året med Kunskapslyftet*. Mot den bakgrunden ges här i kapitel 6 en kvantitativ uppdatering av den senaste tidens utveckling när det gäller utbildning för vuxna. Av särskilt intresse är därutöver de i kapitlet beskrivna prognoserna över den svenska befolkningens utbildningsnivå inklusive effekterna av det pågående Kunskapslyftsprojektet.

Kapitel 7 är mer kvalitativt inriktat. Här återfinns också en redovisning av hittillsvarande lärdomar från Kunskapslyftsprojektet och det senaste årets skörd av rapporter från utvärderarna av Kunskapslyftet. Avslutningsvis belyser kapitel 8 kostnaderna för vuxenutbildning i dess olika former – högskoleutbildning, kvalificerad yrkesutbildning, kommunal vuxenutbildning, statens skolor för vuxna, svenskundervisning för invandrare, särvox, folkhögskola, arbetsmarknadsutbildning och personalutbildning. Särskilt redovisas kostnader och statsbidrag till utbildning i Kunskapslyftsprojektet.

6 Den kvantitativa utvecklingen av utbildning av vuxna i Sverige

6.1 Kvantitativ utveckling av utbildning av vuxna under slutet av 1990-talet

Denna kvantitativa översikt fokuserar inledningsvis på den kommunala vuxenutbildningen och på utvecklingen inom folkhögskolan. Avsnittet fortsätter sedan med en mer komprimerad kvantitativ redovisning av andra vuxenutbildningsformer, t.ex. personalutbildning och arbetsmarknadsutbildning. Avslutningsvis ingår en kartlägningsdel om arbetshandikappade i arbetsmarknadsutbildning där redovisningen dels ses som ett komplement till det kartlägningsarbete som gjordes inför Kunskapslyftskommitténs delbetänkande (SOU 1999:39) och dels som ett underlag inför kommitténs slutsatser och förslag rörande förutsättningarna för vuxenutbildning för människor med funktionshinder. Den kvantitativa redovisningen ska bl.a. ge en bild av hur olika grupper deltar i vuxenutbildning, men även ge en bas för prognoser och fortsatta överväganden.

6.1.1 Kommunal utbildning av vuxna

Statens skolverk är den myndighet som har i uppdrag att följa upp och halvårsvis rapportera om Kunskapslyftet. I detta avsnitt redovisas de huvudsakliga resultaten av uppgifterna från våren 1999 och i förekommande fall görs jämförelser med tidigare år. Skolverket redovisar verksamheten i den totala gymnasiala vuxenutbildningen dvs. verksamhet inom såväl Kunskapslyftet som den kommunalt finansierade gymnasiala vuxenutbildningen. För en mer detaljerad förklaring till detta förhållande, se SOU 1998:51 och SOU 1999:39.

Omfattningen av verksamheten kan beräknas på olika sätt. Skolverket har i huvudsak använt sig av måttet verksamhetspoäng som sedan kan omräknas till heltidsplatser per hel- eller halvår. Därutöver redovisas uppgifter på kursdeltagarnivå och på deltagarnivå. Kursdeltagare är

var och en som deltar i en kurs. En deltagare kan delta i en eller flera kurser (Skolverket, 1999).

Total omfattning av den kommunala gymnasiala vuxenutbildningen

Av tabell 6.1 framgår omfattningen av verksamheten för våren 1999 jämfört med hösten 1997, våren 1998 och hösten 1998. Antalet heltidsplatser för våren 1999 i förhållande till våren 1998 ökar med 10 procent. I genomsnitt var varje studerande kursdeltagare i 4,3 kurser våren 1999.

Tabell 6.1 Verksamhetens omfattning av kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå med några olika mått hösten 1997 till våren 1999, avrundade summor

Verksamhetens omfattning	Total gymnasial vuxenutbildning				Förändring vår 1998–vår 1999 Procent**
	Hösten 1997	Våren 1998	Hösten 1998	Våren 1999	
Genomförd volym, vp*	42 900 000	53 900 000	54 700 000	59 300 000	+ 10,0
Heltidsplatser	113 500	142 500	144 500	157 000	+ 10,0
Deltagare	173 000	191 500	228 000	228 000	+ 19,1
Kursdeltagare	776 000	928 500	959 000	975 000	+ 5,0
Kurs per deltagare	4,5	4,9	4,2	4,3	- 12,2

*Verksamhetspoäng **Beräknad på en icke avrundad siffra.

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

Verksamheten våren 1999 motsvarade ca 157 000 heltidsplatser på gymnasial nivå. Kommunerna har krav på sig att finansiera motsvarande 37 000 platser i basorganisationen, inklusive SSV, medan staten finansierar cirka 100 000 platser. Eventuellt överantal platser, när verksamheten för hösten 1999 är genomförd, ersätts ej med statliga medel.

Antalet verksamhetspoäng ökade mellan våren 1998 och våren 1999 med 10 procent medan antalet kursdeltagare ökade med 5 procent och antalet deltagare med knappt 20 procent. Under samma period minskade antalet kurser per deltagare med drygt 12 procent från 4,9 till 4,3 kurser per deltagare.

Av dem som våren 1999 deltog i gymnasial vuxenutbildning var 29 procent nyinskrivna, 33 procent hade även studerat hösten 1998, 12 procent hade studerat tre sammanhängande halvår samt 21 procent

hade studerat samtliga fyra halvår sedan Kunskapslyftet startade. Även andra kombinationer förekommer.

Den kvantitativa utvecklingen för hösten 1999

Någon regelrätt kvantitativ redovisning för hösten 1999 kommer inte att föreligga förrän senare under våren 2000. Nästa utgåva av Skolverkets halvårsvisa rapporteringar av den kommunala vuxenutbildningen kommer i maj 2000. Här ska ändå kort redovisas de mycket preliminära uppgifter utifrån data som SCB samlat in från kommunerna för Skolverkets räkning. Detta för att ge en bild av volymförändringarna i kommunerna under hösten 1999. I det preliminära underlaget saknas dock ett antal mindre skolor, men Skolverket menar att dessa inte har någon större inverkan på den totala bilden. (Jarnhammar, 2000)

Under våren 1999 producerades ca 157 000 platser inom den kommunala gymnasiala vuxenutbildningen varav ca 120 000 helårsplatser räknades inom Kunskapslyftet. Totalt innebär det en större volym för 1999 än vad kommunerna åtagit sig. Staten fördelade statsbidrag motsvarande 101 100 platser 1999. Under hösten 1999 minskades därför volymen i kommunerna till ca 88 000 helårsplatser.

Räknat på antal deltagare minskade volymen från 975 000 för våren 1999 till drygt 800 000 hösten samma år.

Fördelningen av verksamheten per kommungrupp

För att mer i detalj redovisa förhållandena våren 1999 kan vi gå över till fördelning av verksamheten per kommungrupp. I förhållande till hösten 1998 har samtliga kommungrupper utom en ökat sin verksamhet våren 1999, mätt i heltidsplatser. Störst har ökningen varit i mindre övriga kommuner, cirka 19 procent, medan förortskommuner har minskat fyra procent. En orsak till att förortskommunerna minskat är framför allt att de hade en betydligt högre volym hösten 1998 än vad som motsvarar åtagandet för 1999.

Könsfördelningen – andelen män ökar marginellt

Andelen kvinnor i kommunal vuxenutbildningen har under lång tid varit dubbelt så hög som andelen män. Många kommuner genomför därför riktade insatser för att nå fler män. Mellan hösten 1998 och våren 1999 noteras en mindre ökning på 0,5 procentenheter räknat i andel av heltidsplatserna. Detta är en ganska liten ökning med tanke på de insatser som gjorts under året för att få in fler män i vuxenutbildningen. Storstäderna och större städer har högst andel män, 40 respektive 34 procent, medan kommungruppen mindre övriga kommuner endast har 25 procent män. I en kommungrupp, glesbygdskommuner, har andelen män ökat med nära tre procentenheter till 30 procent. I mindre övriga kommuner och förortskommuner, har andelen män minskat, 0,1 respektive 0,3 procentenheter. För mer uppgifter om könsfördelningen se kapitel 12.

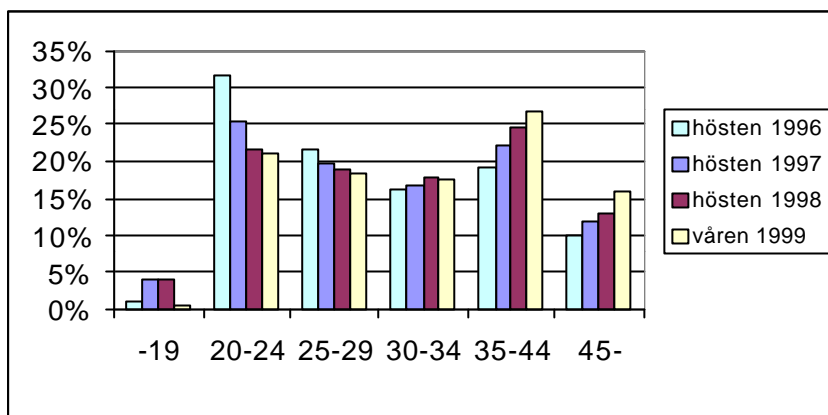
Åldersstrukturen

Andelen kursdeltagare över 30 år fortsätter att öka. Sedan våren 1998 har andelen kursdeltagare över 30 år ökat med 5 procentenheter.

En jämförelse mellan deltagares åldersstruktur hösten före Kunskapslyftet, första och andra hösten med Kunskapslyftet samt våren 1999 visar att andelen 20–24-åringar har minskat kraftigt, se figur 6.1. Kunskapslyftet kan därmed sägas ha påverkat åldersfördelningen mot en högre andel äldre.

Kvinnorna inom den gymnasial vuxenutbildningen är äldre än männen. Av männen är endast 53 procent äldre än 30 år, medan motsvarande siffra för kvinnorna är 63 procent.

Figur 6.1 Deltagarnas åldersstruktur hösten 1996, hösten 1997, hösten 1998 och våren 1999, procent



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

Utbildningsbakgrunden

Kunskapslyftet vänder sig i första hand till dem som saknar treårig gymnasieutbildning. Under de tre första halvåren, hösten 1997 till hösten 1998, har andelen deltagare med högst tvåårig gymnasieutbildning ökat successivt. Till våren 1999 har dock en liten minskning skett.

Tabell 6.2 beskriver hur verksamheten fördelat sig på deltagare med olika utbildningsbakgrund och med en uppdelning på nyinskrivna och fortsättningsstuderande. Av alla deltagare har 62 procent en utbildning motsvarande högst tvåårig gymnasial utbildning. Av tabellen framgår också att 63 procent av dem som är fortsättningsstuderande har en utbildning motsvarande högst tvåårig gymnasial nivå. För de nyinskrivna är andelen endast 58 procent. De nyinskrivna våren 1999 har alltså en något högre utbildningsnivå än de som fortsätter sina studier. Fördelningen mellan nyinskrivna och fortsättningsstuderande har under vårterminerna legat på ca 30 procent nyinskrivna deltagare.

Förklaringen kan delvis ligga i att de som kompletterar ett treårigt gymnasiebetyg ofta endast deltar en termin och att de som har en kortare utbildning behöver längre tid i vuxenutbildning och därför blir kvar som fortsättningsstuderande. Hur stor del av den skillnad mellan nybörjare och fortsättningsstuderande som anges i tabell 6.2 som beror på detta förhållande går dock inte att utläsa ur Skolverkets siffror.

Tabell 6.2 Utbildningsbakgrund för deltagare inom kommunal gymnasial vuxenutbildning, våren 1999, uppdelning på nyinskrivna och fortsättningsstuderande, avrundade tal, procent

Utbildningsbakgrund	Andel av deltagarna	Andel av de nyinskrivna	Andel av de fortsättningsstuderande
Okänd utbildning	1	2	1
Folk- eller grundskola	21	21	21
Gymn. utb. max 2 åk.	40	35	41
Mer än 2 åk gymn.	25	26	25
Eftergymn utb.	13	16	12
TOTALT	100	100	100

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

Verksamhetens fördelning på olika ämnen

De studerandes val av kurser våren 1999 skiljer sig något från tidigare år. De ämnen som ökar i andel jämfört med våren 1998 är omvårdnadsämnena, orienteringskurser samt övriga ämnen, som framför allt består av yrkeskurser. Även upphandlade folkhögskolekurser ökar, men från en låg nivå. Ämnen som minskar i andel är i princip alla andra ämnen, men framför allt datakunskap, engelska och matematik.

Andelen lokala kurser ökar

Hösten 1997 var andelen lokala kurser drygt 6 procent av samtliga heltidsplatser exklusive platser inom orienteringskurser och folkhögskolekurser, mot drygt 11 våren 1999. Jämfört med hösten 1998 har andelen lokala kurser våren 1999 ökat med en procentenhet. Störst andel lokala kurser återfinns inom datakunskap som nu utgör nära hälften av dessa kurser. De lokala kursernas omfattning varierar mellan olika utbildningsanordnare. Störst är andelen lokala kurser hos kategorin "Annan" utbildningsanordnare, närmare 25 procent. Lägst är andelen inom landstingen, knappt åtta procent.

Det bör här uppmärksammas att andelen lokala datakurser har fortsatt att öka trots den förändring som genomfördes inför hösten 1998, då de nationella kurserna moderniserades och uppdaterades för att bättre svara mot de behov som fanns.

Fördelningen mellan karaktärsämnen och kärnämnen

En vanlig indelning av kurser är i karaktärsämnen och kärnämnen. Av den totala verksamheten utgjorde karaktärsämnen 68 procent och kärnämnen 32 procent. Skillnaderna i fördelning mellan män och kvinnor är här obetydlig. En påtaglig skillnad finns däremot mellan deltagare under och över 30 år. Deltagare under 30 år studerar till nästan 40 procent kärnämnen medan kärnämnen hos deltagare över 30 år endast utgör knappt 30 procent. Mönstret är detsamma för män och kvinnor.

Utbildningsanordnarnas fördelning

Våren 1999 svarade kommuner och landsting för ca 77 procent av all gymnasiala vuxenutbildning (se tabell 6.3). Det är en minskning med knappt 2 procentenheter jämfört med hösten 1998. Minskningen beror på att såväl folkhögskolor som studieförbund, AmuGruppen och övriga utbildningsanordnare har ökat sina andelar genom en ökad kommunal upphandling. Sedan Kunskapslyftet startade hösten 1997 har andelen upphandlad utbildning hos annan än kommun och landsting ökat med 10 procentenheter. Ojämförligt största anordnare är dock fortfarande kommunernas egna komvuxenheter. Den största ökningen under perioden står Annan anordnare för som sedan hösten 1997 ökat med drygt 7 procentenheter.

Landstingsskolornas gymnasiala vuxenutbildning håller successivt på att föras över till kommunerna och omfattade våren 1999 endast tre procent av den totala verksamheten. Annan utbildningsanordnare består framför allt av privata utbildningsföretag som ofta specialiserat sig på viss typ av utbildning, t.ex. datakunskap.

Vad gäller ämnesfördelning hos respektive anordnare framgår av statistiken att kommunernas tre största ämnen är matematik, svenska/svenska som andraspråk och datakunskap. Hos landstingen svarar människokunskap, omvårdnadskunskap och social omsorgskunskap för tillsammans 60 procent av all verksamhet. Folkhögskolornas viktigaste kursgrupp är folkhögskolekurser enligt folkhögskoleförordningen, därefter är orienteringskurser störst hos dem. Studieförbunden är störst inom orienteringskurser och datakunskap. AmuGruppen är störst i gruppen övriga ämnen, som framför allt innehåller yrkesämnen, medan Annan utbildningsanordnare är störst inom datakunskap och övriga ämnen.

Tabell 6.3 Fördelningen av den kommunala gymnasiala vuxenutbildningen på olika utbildningsanordnare, andel av heltidsplatser, procent

Utbildnings- anordnare	Andel av heltidsplatserna, %			
	Hösten 1997	Våren 1998	Hösten 1998	Våren 1999
Kommun	78,4	73,7	70,9	73,5
Landsting	7,9	7,3	7,5	2,9
Folkhögskola	1,3	1,2	1,3	1,5
Studieförbund	3,1	4,0	4,3	4,8
AmuGruppen	0,9	1,4	1,5	1,8
Annan	8,4	12,4	14,5	15,5
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0

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

Kursavbrott och studieavbrott

I genomsnitt påbörjade varje deltagare 4,3 kurser våren 1999. Av samtliga deltagare som av kommunerna redovisades till SCB och som tagits in i kommunal gymnasial vuxenutbildning, genomförde 77 procent samtliga påbörjade kurser. Tio procent av samtliga deltagare avbröt samtliga kurser och 13 procent avbröt någon, men inte alla kurser. Bilden är i det närmaste identisk med den för hösten 1998. Eftersom kommunernas redovisning till SCB ibland även inkluderar dem som aldrig påbörjade sin utbildning eller avbrutit kursen före tredje kursveckan innehåller dessa siffror en underskattning av den genomförda påbörjade verksamheten. Skolverket beräknar att andelen avbrott före tredje kursveckan uppgår till knappt 2 procent.

Endast kursavbrott som inträffar före tredje kursveckan minskar det statsbidrag som kommunerna får för Kunskapslyftet. Kursavbrotten mätt på detta sätt, är större bland nationella kurser än bland lokala kurser.

Grundläggande kommunal vuxenutbildning

Någon mer detaljerad redovisning av förhållandena inom den grundläggande kommunala vuxenutbildningen liknande den som Skolverket gör för den gymnasial vuxenutbildningen finns inte. Det är

därför mycket svårt att bedöma utvecklingen de senaste halvåren. Viss översiktlig statistik redovisas dock i det följande.

Antalet elever på grundläggande nivå inom kommunal vuxenutbildning låg under läsåret 1998/99 på drygt 44 200 vilket omräknat till heltidsstuderande, utifrån antalet undervisningstimmar, blir knappt 27 500. Här kan nämnas att man inom Kunskapslyftet i stället beräknar s.k. heltidsplatser utifrån verksamhetspoäng – ett mått där kursdeltagaren mer är i centrum – vilket tenderar att minska volymen något i förhållande till begreppet "heltidsstuderande".

Av det totala antalet elever var 64 procent eller knappt 28 400 kvinnor. Lika stor andel, 64 procent, var födda utomlands. En ganska liten andel av de 44 500 studerade på kvällstid, endast 12 procent. Drygt 56 procent av eleverna inom grundläggande vuxenutbildning läsåret 1998/99 var nyinskrivna.

Räknat på kursdeltagare var det endast en mindre del, drygt 4 procent av undervisningen på grundläggande nivå som låg på annan utbildningsanordnare än kommunen. Uppdelat på ämnen visar det sig att ämnena engelska, matematik, svenska, och samhällskunskap upptar drygt 75 procent (Skolverket, 2000a).

Studerande med funktionshinder i kommunal vuxenutbildning

Bland deltagarna med funktionshinder i kommunal vuxenutbildning är gruppen arbetshandikappade den enda grupp som går att mäta.

Enligt en av de utvärderare som Kunskapslyftskommittén engagerat i utvärderingen av Kunskapslyftet beräknas andelen studerande med funktionshinder i kommunal vuxenutbildning ha minskat från knappt 7 procent hösten 1997 till 6,2 procent hösten 1998. Utvecklingen mellan de två halvåren visar även totalt sett, inklusive jämförelsegrupperna, på en viss nedgång i andelen deltagare med arbetshandikapp. Deltagandet ser dock ganska olika ut i olika typer av kommunal vuxenutbildning, vilket framgår av tabell 6.4.

Studerande med funktionshinder är i förhållande till sin andel av undersökningens population väl representerade i Kunskapslyftskurser på grundskolenivå. Lägst är andelen i den kommunala vuxenutbildningens ordinarie basorganisation.

Tabell 6.4 Andel studerande med arbetshandikapp i kommunal vuxenutbildning och jämförelsegrupper, hösten 1997 och hösten 1998, procent

	Andel med arbetshandikapp	
	Hösten 1997	Hösten 1998
Studerande i kommunal vuxenutbildning	6,9	6,2
– Kunskapslyftet, grundskolenivå (utan UBS)	11,3	10,9
– Kunskapslyftet, grundskolenivå (med UBS)	14,2	11,7
– Kunskapslyftet, gymnasienivå (utan UBS)	6,4	6,6
– Kunskapslyftet, gymnasienivå (med UBS)	8,5	6,2
– Ordinarie basorganisation (utan UBS)	5,0	4,6
– Ordinarie basorganisation (med UBS)	9,4	6,8
Jämförelsegrupper		
– Arbetslösa	12,1	11,6
– Deltagare i arbetsmarknadsutbildning	14,6	13,6
Total andel, studerande och jämförelsegrupper	10,3	9,4

Källa: Axelsson R. & O. Westerlund, 1999, Deltagare i Kunskapslyftet höstterminen 1997 och jämförelsegrupper. Institutionen för nationalekonomi, Umeå universitet. Axelsson R. & O. Westerlund, 2000, Två år med Kunskapslyftet. Arbetsmarknads- och inkomstförhållanden före utbildning, deltagare höstterminerna 1997 och 1998 samt jämförelsegrupper. Institutionen för nationalekonomi, Umeå universitet. Under tryckning.

I de flesta fall utgör studerande med funktionshinder en större andel bland dem som studerar med UBS än dem som har övrig studiefinansiering i respektive kategori, undantaget de studerande i Kunskapslyftet på gymnasial nivå, utan UBS, även om skillnaderna har minskat till hösten 1998. Siffrorna för den kommunala vuxenutbildningen kan jämföras med de för arbetsmarknadsutbildning och arbetslösa där människor med funktionshinder är representerade i högre utsträckning.

Statens skolor för vuxna, SSV

Statens skolor för vuxna, SSV, i Härnösand och Norrköping är riksrekryterande skolor. De erbjuder samma undervisning som ges i kommunal vuxenutbildning, men i form av distansutbildning. En del av utbildningsplatserna finansieras med ett statsanslag och en del genom upphandling från kommunerna. Antalet kursdeltagare i de statligt finansierade platserna var 9 573 under våren 1999. Utbildningen omfattade

totalt 520 611 verksamhetspoäng, vilket motsvarar 1377 heltidsplatser (Skolverket, 1999I).

Deltagarnas arbetslöshetserfarenhet – en Amsrapport

Eftersom det i Skolverkets rapport om den kommunala vuxenutbildningen, som kom i december 1999, saknas redovisning om deltagarnas arbetslöshetserfarenhet har Arbetsmarknadsstyrelsen, Ams, senare under våren 2000 gjort en komplettering på området. Rapporten har ett tvåfaldigt syfte: för det första att beskriva huruvida de studerande varit aktuella vid arbetsförmedlingen i samband med kursstart, för det andra att belysa förhållanden som har att göra med den finansieringsform de studerande valt (Ams, 1999g). Kunskapslyftskommittén hade helst sett att en jämförelse av deltagarnas arbetslöshetserfarenheter över tid hade kunnat göras. Likaså hade det varit intressant att kunna jämföra nybörjare i utbildning med s.k. fortsättare.

Under våren 1999 studerade ca 260 000 personer inom den kommunala vuxenutbildningen (grundläggande vuxenutbildning, gymnasial utbildning och påbyggnadsutbildning). Av dessa återfanns ca 209 000 i Ams sökanderegister (Händel), varav 136 000 var kvinnor och 73 000 män. Av dem som återfanns i registret, avsåg knappt 193 000 studerande på gymnasial nivå. 140 000 var utan arbete i samband med kursstarten våren 1999. Av kvinnorna var 53 procent arbetslösa eller i arbetsmarknadspolitiska program, medan 18 procent hade arbete (här handlar det huvudsakligen om tillfälligt arbete eller deltidsarbete). Av männen var 58 procent arbetslösa eller sysselsatta i program och 9 procent hade arbete. Knappt 7 procent hade tidigare inte varit inskrivna vid arbetsförmedlingen vid något tillfälle.

Uppdelat på studiefinansieringsformer visar tabell 6.5 att av dem som uppbar UBS (59 000 av deltagarna) och SVUXA (14 000) var 85 procent aktuella i arbetsförmedlingens register i anslutning till kursstart. Studiemedel hade 45 000 varav 63 procent var aktuella i sökanderegistret och 82 000 saknade statlig studiefinansiering. Av dessa var 60 procent aktuella i arbetsförmedlingens register vid kursstart.

Tabell 6.5 Antal studerande i kommunal vuxenutbildning med registrering i Ams sökanderegister, andel aktuella i anslutning till kursstart, våren 1999, procent

Finansiering	Antal studerande	Aktuella i Ams sökanderegister vid kursstart, %
UBS	59 000	85
SVUXA	14 000	85
Studiemedel	45 000	63
SVUX	8 200	31
Ej studiestöd	82 000	60

Källa: Ams, 2000, Deltagare i Komvux våren 1999 – aktualitet vid arbetsförmedlingen, PM 2000-03-17.

Av de studerande våren 1999 var det drygt 55 000 som fortfarande var aktuella i arbetsförmedlingens register i slutet av februari. Ams förklarar detta med något av följande förhållande. Den studerande

- var aktivt arbetssökande parallellt med studierna.
- uppbar arbetslöshetsersättning eftersom det handlade om s.k. förberedande utbildningsinsatser.
- hade ett tillfälligt eller ett deltidsarbete parallellt med studierna.
- deltog i ett arbetsmarknadspolitiskt program som använder sig av icke upphandlade arbetsmarknadsutbildning i reguljär utbildning.

6.1.2 Folkhögskolan

Enligt de av regeringen 1998-12-17 utfärdade riktlinjerna för Folkbildningsrådet avseende användningen av anslaget till den särskilda utbildningsinsatsen för arbetslösa ska rådet till regeringen årligen lämna en rapport beträffande den genomförda verksamheten inom de s.k. Kunskapslyftskurserna. För detaljer angående de villkor som folkhögskolorna ska uppfylla samt de fördelningsprinciper som gäller hänvisas till Kunskapslyftskommitténs tidigare betänkanden SOU 1998:51 och SOU 1999:39.

Verksamhetens omfattning kan beskrivas på flera sätt. I tabell 6.6 redovisas omfattningen i form av antal deltagare och antal deltagarveckor. Dessutom redogörs för fördelningen av kvinnor och invandrare. För att se utvecklingen över tid har rapporter från åren 1997–1999/2000 använts. Innan Kunskapslyftet började, hösten 1997, hade folkhögskolan ett särskilt anslag för kurser för arbetslösa, kurser som

kan jämföras med de senare införda Kunskapslyftskurserna. Därför har i tabellredovisningen även medtagits uppgifter för våren 1997.

Tabell 6.6 Omfattningen av folkhögskolornas verksamhet inom ramen för den särskilda satsningen på arbetslösa, våren 1997 till hösten 1999, antal deltagare och deltagarveckor, avrundade siffror

Verksamhets- omfattning	Vt 1997	Ht 1997	Vt 1998	Ht 1998	Vt 1999	Ht 1999
Antal deltagar- veckor	157 300	160 950	166 950	161 300	166 950	155 250
Antal deltagare	8 750	10 050	9 100	10 100	9 450	9 700
Varav kvinnor	5 650	6 500	6 000	6 550	6 150	6 200
Varav invandrare	1 750	1 750	1 850	2 150	2 050	2 000

Källor: Folkbildningsrådet, 1998, *Slutrapport om studieförbundens och folkhögskolornas särskilda utbildningsinsatser för arbetslösa budgetåret 1997*, Stockholm. Folkbildningsrådet, 1999, *Slutrapport om folkhögskolornas särskilda utbildningsinsatser för arbetslösa budgetåret 1998*, Stockholm. Folkbildningsrådet, 1999, *Delrapport om folkhögskolornas särskilda utbildningsinsatser för arbetslösa budgetåret 1999*, Stockholm. Folkbildningsrådet, 2000, *Slutrapport om folkhögskolornas särskilda utbildningsinsatser för arbetslösa budgetåret 1999*, Stockholm.

Det genomgående lägre antalet kursdeltagare på vårterminerna kan förklaras med att flertalet av deltagarna på folkhögskolans långa kurser rekryteras för årslånga kurser med start på hösten.

Andelen kvinnor ligger på ca 65 procent under hela tidsperioden. I förhållande till könsfördelningen inom den kommunala vuxenutbildningen som redovisas i avsnitt 6.1.1, har folkhögskolan en något jämnare könsfördelning även om den kvinnliga dominansen är stark även här. Andelen invandrare är ca 20 procent.

Utvecklingen under perioden vad gäller deltagarnas utbildningsbakgrund beskrivs i tabell 6.7. Andelen med högst grundskola före studierna på folkhögskolan ligger stadigt på ca 37 procent. Deltagare med mer än grundskola, men högst tvåårig gymnasial nivå ökar i andel från strax under 40 procent våren 1997 till att ligga kring 46–47 procent under 1998 och 1999. På motsvarande sätt minskar andelen med längre utbildning under perioden.

Tabell 6.7 Utbildningsbakgrund hos deltagare inom folkhögskolornas verksamhet inom ramen för den särskilda satsningen på arbetslösa, våren 1997 till hösten 1999, procent

Utbildnings- bakgrund	Vt 1997	Ht 1997	Vt 1998	Ht 1998	Vt 1999	Ht 1999
Högst grund- skoleutbildning	36,9	36,4	36,7	38,0	38,0	37,3
Högst 2 åk gymn.	39,9	43,9	47,5	46,3	45,8	46,5
3 åk gymn. el. mer	23,2	19,7	15,8	15,7	16,2	16,2
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Källor: Folkbildningsrådet, 1998, *Slutrapport om studieförbundens och folkhögskolornas särskilda utbildningsinsatser för arbetslösa budgetåret 1997*, Stockholm. Folkbildningsrådet, 1999, *Slutrapport om folkhögskolornas särskilda utbildningsinsatser för arbetslösa budgetåret 1998*, Stockholm. Folkbildningsrådet, 1999, *Delrapport om folkhögskolornas särskilda utbildningsinsatser för arbetslösa budgetåret 1999*, Stockholm. Folkbildningsrådet, 2000, *Slutrapport om folkhögskolornas särskilda utbildningsinsatser för arbetslösa budgetåret 1999*, Stockholm.

Deltagarnas åldersfördelning visas i tabell 6.8. De äldre åldersgruppernas andel bland deltagarna ökar markant under den redovisade tidsperioden. Andelen i åldersgrupperna över 30 år ökar med drygt 7 procentenheter.

Tabell 6.8 Åldersfördelning hos deltagare inom folkhögskolornas verksamhet inom ramen för den särskilda satsningen på arbetslösa, våren 1997 till hösten 1999, procent

Åldersför- delning, år	Vt 1997	Ht 1997	Vt 1998	Ht 1998	Vt 1999	Ht 1999
20–29	52,2	52,0	47,5	45,9	42,4	44,9
30–45	37,1	38,1	41,3	42,3	44,0	42,0
46–	10,7	9,9	11,2	11,8	13,6	13,1
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Källor: Folkbildningsrådet, 1998, *Slutrapport om studieförbundens och folkhögskolornas särskilda utbildningsinsatser för arbetslösa budgetåret 1997*, Stockholm. Folkbildningsrådet, 1999, *Slutrapport om folkhögskolornas särskilda utbildningsinsatser för arbetslösa budgetåret 1998*, Stockholm. Folkbildningsrådet, 1999, *Delrapport om folkhögskolornas särskilda utbildningsinsatser för arbetslösa budgetåret 1999*, Stockholm. Folkbildningsrådet, 2000, *Slutrapport om folkhögskolornas särskilda utbildningsinsatser för arbetslösa budgetåret 1999*, Stockholm.

Deltagare med funktionshinder i folkhögskolan

Folkbildningsrådet har avsatt drygt 10 procent av det särskilda anslaget för förstärkningsbidrag till särskilt kostnadskrävande insatser för deltagare med funktionshinder och språkliga handikapp. Syftet är att nå grupper och finansiera kurser för deltagare som annars inte kan delta i folkhögskolestudier.

Deltagare med funktionshinder på folkhögskolans s.k. Kunskapslyftsplatser utgör en stor andel. Tabell 6.9 visar den kvantitativa utvecklingen under tidsperioden våren 1998 till hösten 1999 vad gäller deltagare med funktionshinder inklusive läs- och skrivsvårigheter. FBR har ej redovisat uppgifterna för 1997 terminsvis varför en antalsmässig jämförelse med terminerna våren 1998 till hösten 1999 ej blir möjlig. Andelen deltagare med funktionshinder under helåret 1997 var 13,6 procent. Över de fyra senaste terminerna har andelen funktionshindrade inom folkhögskolornas Kunskapslyftsplatser ökat från knappt 17 procent till drygt 20 procent.

Tabell 6.9 Deltagare med funktionshinder (inklusive svåra läs- och skrivsvårigheter) inom folkhögskolornas verksamhet inom ramen för den särskilda satsningen på arbetslösa, våren 1998 till hösten 1999, antal och procent

Deltagare	Våren 1998	Hösten 1998	Våren 1999	Hösten 1999
Antal	1525	1776	1756	1959
Andel	16,7	17,6	18,5	20,1

Källor: Folkbildningsrådet, 1999, *Slutrapport om folkhögskolornas särskilda utbildningsinsatser för arbetslösa budgetåret 1998*, Stockholm. Folkbildningsrådet, 1999, *Delrapport om folkhögskolornas särskilda utbildningsinsatser för arbetslösa budgetåret 1999*, Stockholm. Folkbildningsrådet, 2000, *Slutrapport om folkhögskolornas särskilda utbildningsinsatser för arbetslösa budgetåret 1999*, Stockholm.

För att summera kan man säga att folkhögskolorna i stor och i ökande utsträckning har rekryterat personer med kort förutbildning. Man har också lyckats rekrytera en stor andel äldre studerande och deltagare med funktionshinder.

6.1.3 Övrig utbildning av vuxna

Detta avsnitt baserar sig på en av SCB beräknad framskrivning av den kvantitativa utvecklingen för några utvalda vuxenutbildningsformer. (SCB, 2000b) Syftet är bl.a. att ge en bredare bild av den kvantitativa

utvecklingen på området utifrån läget 1998 och den närmaste framtiden. Volymuppgifter för respektive utbildningsform presenteras sammanfattningsvis i tabellform i avsnitt 6.1.4.

SSV, Statens skolor för vuxna

Den framskrivning för 2000 som baseras på siffror från hösten 1998 leder till så små variationer av antalet studerande att de till helårsstuderande avrundade siffrorna blir lika med utgångslägets. För båda åren är volymen därför 1 400 helårsstuderande.

Svenska för invandrare – sfi

Under mätvecka 42, hösten 1998, deltog 20 460 personer i sfi-undervisning. Av dessa var drygt 61 procent kvinnor. 1995/96 var andelen som under året uppnått den s.k. sfi-nivån 27 procent. Med samma andel skulle endast drygt 5 500 personer uppnått sfi-nivån under 1998/99 (Skolverket, 1999).

Det totala antalet deltagare i sfi har sjunkit under senare år, men antalet kommer enligt SCB:s prognoser att öka framöver. Utifrån den genomsnittliga relationen mellan invandring och sfi under en tioårsperiod kan man anta att antalet studerande i sfi under ett helår motsvarar 80 procent av invandringen under ett år. I prognosen antas antalet helårsstuderande motsvara 37 procent av genomsnittet av de senaste årens invandring. Från att ha legat kring 40 000 till 45 000 de senaste åren antas invandringen i den senaste befolkningsprognosen stiga upp till 55 000 per år från år 2002.

Studieförbunden

För studieförbund finns uppgifter endast för kalenderår.

För att beräkna helårsstuderande har antalet studietimmar under kalenderåret 1998 omräknats till 60-minuterstimmar. Helårsstuderande fås genom att multiplicera antalet deltagare med genomsnittligt antal timmar per cirkel och sedan dividera med 540 där 540 motsvarar det antal undervisningstimmar som används för att räkna ut helårsstuderande inom den kommunala vuxenutbildningens basorganisation (Skolverket, 1998c). På detta sätt har SCB beräknat antalet helårsstuderande för 1998 till 89 600. Prognosen för 2000 hamnar på samma nivå som för 1998 med givna studerandefrekvenser.

Kvalificerad yrkesutbildning – KY

Försöksverksamheten med Kvalificerad yrkesutbildning har förlängts t.o.m. år 2001. Regeringens utgångspunkt är att försöksverksamheten efter år 2001 ska övergå i reguljär verksamhet. Antalet studerande beräknas öka från 7 500 år 1998 till 8 500 år 1999 och till 12 000 år 2000. Här sätts antalet helårstudenter lika med antalet studerande.

Universitet och högskola

Antalet studerande har ökat kraftigt under 1990-talet. Högskoleverket räknar i sin årsredovisning med att antalet helårstudenter fortsätter att öka (Högskoleverket, 1999). Man räknar med mellan 270 000 och 280 000 helårstudenter inom grundläggande högskoleutbildning år 2000 och mellan 278 000 och 295 000 år 2002. Högskoleverkets beräkningar har utgått i från regeringens förslag om ökad resurstilldelning till universitet och högskolor.

SCB:s beräkningar över den framtida vuxenutbildningen inom olika skolformer, utifrån aktuella studerandefrekvenser, leder emellertid inte till någon ökning de närmaste åren. Enligt dessa beräkningar antas antalet högskolestuderande för år 2000 uppgå till knappt 250 000. Beräkningarna utgår ifrån att andelen studerande efter kön, ålder och utbildningsbakgrund är densamma som 1998.

SCB:s nivå kan förefalla ligga lågt i förhållande till Högskoleverkets beräkningar. Men eftersom SCB utgår från nuvarande studerandefrekvenser och på grund av att dessa frekvenser under senare år kan ha påverkats av svårigheterna att komma ut på arbetsmarknaden eller svårigheter att få behålla sitt arbete kan de till och med vara lite höga. Särskilt som trycket på högskolan eventuellt kan minska vid en ökad efterfrågan på arbetskraft eftersom det kan innebära att de studerande och examinerade kommer ut på arbetsmarknaden snabbare än i dag. Huruvida antalet högskoleplatser kan komma att besättas fullt ut beror bl.a. på om de sökandes preferenser överensstämmer med platsernas fördelning på utbildningsinriktning. Merparten av utbyggnaden ska ske inom det naturvetenskapliga och tekniska området och om det skulle uppstå obalanser här kan det också leda till att platserna inte fylls.

Enligt en definition som Högskoleverket använt (Brandell, 1998), kan andelen vuxenstudenter inom universitet och högskola beräknas som andelen s.k. icke-traditionella studenter. För att räknas som icke-traditionell student måste man antingen läsa på deltid, ha gjort ett långt uppehåll i studierna eller ha börjat läsa vid 25 års ålder eller senare. Enligt detta beräkningssätt utgjorde denna grupp ca 47 procent av

totalvolymen högskolestuderande hösten 1995. För åren 1998 och 2000 beräknas denna andel ligga mellan 117 000 och 118 000.

Det finns inga samlade uppgifter över hur många funktionshindrade det finns inom universitet och högskolor. Däremot finns det uppgifter över hur många studenter med funktionshinder som under ett kalenderår har sökt stödåtgärder vid högskolorna och hur många av dessa som har erhållit sådant stöd. Dessa uppgifter samlas in och sammanställs av den nationella samordnaren vid Stockholms universitet.

Antalet studenter som får stödåtgärder har ökat kraftigt de senaste åren. Under år 1999 uppgick de till totalt 944. De två föregående åren var motsvarande antal studenter 833 respektive 731. Budgetåret 1993/94 var antalet 324. Dyslektiker har ökat kraftigt bland dem som erhåller stödåtgärder. De är nu mer än dubbelt så många som den näst största gruppen, rörelsehindrade (Högskoleverket, 2000a).

Arbetsmarknadsutbildning

Det genomsnittliga antalet personer i arbetsmarknadsutbildning ökade i början av 1990-talet. Det genomsnittliga antalet deltagare var under 41 900 personer per månad 1998 och 44 955 (deltagare i genomsnitt per månad i upphandlad och reguljär utbildning sammanlagt) under 1999. Då sambandet mellan antalet deltagare i arbetsmarknadsutbildning och arbetslöshetsnivån inte är särskilt stabilt är det av flera skäl vanskligt att bedöma antalet helårsstuderande i arbetsmarknadsutbildning framöver. Under år 2000 förväntas omfattningen av arbetsmarknadsutbildningen bli lägre än under 1999.

Antalet helårsstuderande inom arbetsmarknadsutbildningen har här beräknats under antagandet att 40 veckor utbildning motsvarar ett helt års studier. Arbetsmarknadsutbildningen under 1998 har sålunda beräknats motsvara totalt ca 45 000 helårsstuderande varav drygt 7 000 avser utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet. Dessa 7000 ingår i statistiken för det reguljära utbildningsväsendet och redovisas inte under arbetsmarknadsutbildning i sammanfattningstabellen i avsnitt 6.1.4.

Personalutbildning

Totalt avsattes under första halvåret 1999 ca 2,8 procent av den totala arbetstiden till personalutbildning. Under samma tidsperiod deltog 1,8 miljoner personer i 2,6 miljoner kurser. Detta är fler utbildade och fler kurser än som tidigare har registrerats för något halvår sedan 1986. Personalutbildningens omfattning räknat i helårsstuderande beräknas i

SCB:s prognosarbete motsvara drygt 100 000 hösten 1998, vilket är mer än de närmast föregående åren. Omfattningen ökade ytterligare något till våren 1999.

Drygt 40 procent av alla förvärvsarbetande deltog i personalutbildning under första halvåret 1999 (SCB, 1999h). Den genomsnittliga utbildningstiden var 6,0 dagar och den genomsnittliga kurslängden var 4,2 dagar. Offentligt anställda, heltidsarbetande, de med högre utbildning och personer i medelåldern deltar i allmänhet mer i personalutbildning än andra.

Det finns ett klart samband mellan ett företags eller en organisations storlek och den omfattning som personalutbildningen har. Ju större ett företag är desto större är den genomsnittliga andelen personalutbildningstid i förhållande till total arbetstid. Små företag kan ofta tvingas att lösa sina behov av personalutbildning på mer informellt sätt.

Det är små skillnader i total volym personalutbildning mellan män och kvinnor. Under första halvåret 1999 skedde dock en relativt kraftig ökning av volymen personalutbildning bland kvinnor.

Personalutbildning är vanligast inom landsting, stat och kommun. 57 procent, 56 procent respektive 50 procent av alla sysselsatta inom var och en av dessa sektorer deltog i personalutbildning 1999. Motsvarande siffror inom den enskilda sektorn och bland egna företagare var 41 procent respektive 24 procent. Största ökningen av antalet som deltagit i personalutbildning har dock skett i den enskilda sektorn.

De vanligaste ämnesområdena var data, företagsekonomi, handel och kontor samt medicin, hälsa och vård av sjuka.

En del av personalutbildningen anordnas inom det allmänna utbildningsväsendet, inom folkhögskolor och studieförbund och ingår i deltagarstatistiken för dessa utbildningsformer. Om nämnda delar frånräknas återstår knappt 85 000 helårsstuderande hösten 1998. Vid beräkningen av antalet helårsstuderande har 200 utbildningsdagar antagits motsvara ett helt års studier. Beräkningar av deltagande i personalutbildning utgående från studerandefrekvenserna hösten 1998 efter kön, ålder och utbildningsbakgrund resulterar i ungefär samma omfattning år 2000 som hösten 1998.

6.1.4 Sammanfattning av kvantitativ översikt

Som vi beskrivit i avsnitt 6.1.1 fortsatte volymen i den *kommunala utbildningen* av vuxna på gymnasial nivå att öka under våren 1999 i förhållande till de närmast föregående halvåren. Under det första halvåret 1999 genomförde kommunerna 61 procent av åtagandet för hela året. Även om man beräknar att våren upptar mer än hälften (ca 53 procent) av utbildningsvolymen under ett år innebär den stora utbildningsvolymen för våren att kommunerna under 1999 producerat betydligt mer än det statliga bidraget motiverar. Enkätuppgifter från kommunerna för hösten 1999 understryker denna tendens.

I förhållande till hösten 1998 har samtliga kommungrupper utom förortskommuner ökat sin verksamhet med mellan 6 och 18 procent. Förortskommuner har minskat sin verksamhet med 4 procent.

Andelen män har mellan hösten 1998 och våren 1999 endast ökat med en halv procentenhet, vilket måste ses som en mycket liten ökning med tanke på de insatser som gjorts under året för att få in fler män i utbildningen av vuxna. Högst andel män finns i storstäder, 40 procent, medan s.k. mindre övriga kommuner endast har 25 procent män.

Andelen studerande över 30 år har fortsatt att öka och uppgick till 60 procent våren 1999, en ökning med 5 procentenheter sedan våren 1998.

Kunskapslyftet vänder sig i första hand till dem som saknar treårig gymnasieutbildning. Under våren 1999 genomfördes 68 procent av all verksamhet av studerande med högst tvåårig gymnasieutbildning vilket var en minskning med två procentenheter jämfört med hösten 1998.

Våren 1999 svarade kommuner och landsting för drygt tre fjärdedelar av all gymnasial utbildning av vuxna vilket är en minskning med 10 procentenheter sedan hösten 1997. Minskningen beror på ökad upphandling från framför allt privata utbildningsanordnare.

Av samtliga studerande finansierar 28 procent sina studier med det särskilda utbildningsbidraget, UBS. Det är en minskning med två procentenheter jämfört med hösten 1998 och med drygt fem procentenheter sedan våren 1998. I förhållande till hösten 1997 är andelen studerande med UBS våren 1999 tillbaka på samma nivå som när Kunskapslyftet startade. Kvinnor finansierar i högre grad sina studier med UBS än män, 31 procent mot 23 procent. Männerna i sin tur finansierar i betydligt högre grad sina studier med studiemedel, 25 procent mot 18 procent för kvinnorna.

I förhållande till deltagarnas utbildningsbakgrund har deltagare med högst tvåårigt gymnasial utbildning högst andel UBS av deltagarna som finansierar sina studier med UBS. Ju högre utbildning desto högre andel som finansierar studierna med andra medel än studiestöd och studiemedel.

Verksamheten på *folkhögskolorna*, som beskrevs i avsnitt 6.1.2, fortsätter att öka i kvantitativ omfattning. Hösten 1999 redovisades 155 250 deltagarveckor inom de s.k. Kunskapslyftsplatserna. Antalet deltagare ligger kring 10 000 personer över alla fyra halvåren.

I förhållande till könsfördelningen inom den kommunala utbildningen av vuxna har folkhögskolan en något jämnare könsfördelning även om den kvinnliga dominansen är stark även här. Andelen invandrare är ca 20 procent vilket är en högre andel än vad som är fallet inom den kommunala utbildningen av vuxna.

Andelen med högst grundskola före studierna på folkhögskolan ligger stadigt på ca 37 procent. Deltagare med mer än grundskola, men högst tvåårig gymnasial utbildning ökar i andel från strax under 40 procent våren 1997 till drygt 46 procent hösten 1999.

De äldre åldersgruppernas andel bland deltagarna ökar markant från våren 1997 till hösten 1999.

För att summera kan man säga att folkhögskolorna i stor och i ökande utsträckning har rekryterat personer med kort förutbildning. Man har också lyckats rekrytera en stor andel av de äldre studerande och deltagare med funktionshinder.

Utvecklingen 1998-2000 av helårsstuderande inom de viktigaste vuxenutbildningsformerna visas i tabell 6.10. De prognostiserade uppgifter om den kommunala vuxenutbildningen som finns i tabellen är beräknade utifrån de demografiska och utbildningsmässiga relationer som gällde för de studerande inom denna kategori 1998. Därefter har samma förhållanden antagits gälla för år 2000. Detsamma gäller för den grundläggande kommunala utbildningen och för påbyggnadsutbildningen.

Tabell 6.10 Antal helårsstuderande 1998 inklusive prognos för år 2000 för några utbildningsformer

	1998	2000
Kommunal utbildning av vuxna	177 900	174 800
<i>Grundläggande</i>	27 300	26 600
<i>Gymnasial</i>	144 600	142 400
<i>Påbyggnad</i>	6 000	5 800
Folkhögskola, exkl. uppdragsutb.	31 000	34 800
SSV, exkl. Kunskapslyftet	1 400	1 400
Svenska för invandrare, sfi	16 000	16 900
Studieförbund	89 600	89 600
Kvalificerad yrkesutbildning, KY	7 500	12 000
Universitet och högskolor	251 000	249 400
Arbetsmarknadsutbildning	37 800	38 000
Personalutbildning	84 700	84 500

Amn. Utbildning inom universitet och högskola avser grundutbildning

Källa: SCB, 2000, *Det framtida studiedeltagandet*.

För folkhögskolans del har utvecklingen mellan 1998 och 2000 utgått ifrån de studerandefrekvenser som gällde 1998 vilka sedan har framräknats till år 2000.

Med de utgångsvärden som har valts för prognosberäkningarna visar det sig att det inte handlar om några större förändringar mellan de två åren förutom vad gäller volymen för kvalificerad yrkesutbildning, KY, som enligt plan ökar från 7 500 till 12 000 helårsstuderande. Folkbildningen kan också nämnas då ökningen mellan de två åren ligger på ca 10 procent.

Trots att olika utbildningsanordnare använder olika sätt att beräkna helårsstuderande och att det därför blir svårt att jämföra volymen dem emellan kan man ändå utifrån tabell 6.10 konstatera att den kommunala utbildningen av vuxna tillsammans med utbildningen vid universitet och högskolor är de ojämförligt största utbildningskategorierna. Efter dessa båda större kategorier kommer personalutbildning, arbetsmarknadsutbildning och folkhögskolan där personalutbildningen har den största volymen. Som tämligen små skolformer i sammanhanget framstår både svenska för invandrare och statens skola för vuxna.

6.2 Arbetsmarknadsutbildning för arbetshandikappade

Den kvantitativa redovisning som sker i detta avsnitt är en del i Kunskapslyftskommitténs uppdrag att kartlägga deltagandet hos studerande med funktionshinder inom utbildningen av vuxna. Redovisningen ska dels ses som ett komplement till det kartläggningsarbete som gjordes inför Kunskapslyftskommitténs förra delbetänkande och dels som ett underlag inför kommitténs slutsatser och förslag rörande förutsättningarna för vuxenutbildning för människor med funktionshinder som redovisas mer i detalj i kapitel 13.

Som grupp räknat har människor med funktionshinder en utsatt position på arbetsmarknaden och arbetsmarknadsutbildning har därmed en viktig funktion att fylla. Jämfört med andra vuxenutbildningsformer är det ofta en fördel för den enskilde att delta i arbetsmarknadsutbildning eftersom det ofta innebär en mer gynnsam studiefinansiering och bättre förutsättningar vad gäller tillgången på hjälpmedel, läromedel och resor till och från utbildningen. De regler som gäller för deltagande arbetsmarknadsutbildning för arbetshandikappade redovisas i kapitel 11.

Arbetsmarknadsstatistiken innehåller uppgifter om arbetshandikappade. För att en arbetslös ska registreras som arbetshandikappad krävs att personen själv är införstådd med detta och att personen bedöms ha en nedsatt arbetsförmåga. För att ta del av de särskilda åtgärder som finns för arbetshandikappade krävs att den arbetslöse är registrerad som arbetshandikappad. Koden ska visa det arbetshandikapp som enligt handläggarens bedömning är det huvudsakliga skälet till svårigheterna att erhålla arbete.

Människor med rörelsehinder utgör den numerärt största gruppen av de arbetshandikappade i arbetsmarknadspolitiska program, följt av grupperna övriga somatiska handikapp och socialmedicinskt arbetshandikapp (Ams, 1999c).

En person som kommer till arbetsförmedlingen och har ett dokumenterat arbetshandikapp blir i regel hänvisad till ett arbetsmarknadsinstitut³ (Ami). Till Ami kommer människor med funktionshinder även via socialförvaltningen och försäkringskassan. Vid Ami vidtar sedan, som en del av individens yrkesinriktade rehabilitering, en kartläggning av vilka resurser, möjligheter och hinder individen har med avseende på arbetsmarknaden. En sådan kartläggning ger ibland vid handen att arbetsmarknadsutbildning är en väg till ett framtida yrke.

³ Ami har speciell kompetens att ta emot arbetslösa/arbets sökande med funktionshinder eller i behov av speciellt stöd.

Under budgetåret 1998 befann sig i genomsnitt per månad ca 80 000 människor med koden arbetshandikapp i olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder, exklusive Samhall. Ungefär en tredjedel av dessa deltog i konjunkturberoende åtgärder. Cirka 6200 gick i arbetsmarknadsutbildning. I förhållande till sin andel av de arbetslösa – ca 10 procent – är människor med arbetshandikapp väl representerade i arbetsmarknadsutbildning. Under 1998 hade ca 15 procent av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning koden arbetshandikapp (Ams, 1999c).

Mer än hälften (53 procent) av de människor med arbetshandikapp som deltar i arbetsmarknadsutbildning studerar i allmän-teoretiska utbildningar. Detta är en betydligt högre siffra än för övriga deltagare i arbetsmarknadsutbildning, där endast en tredjedel studerar i allmän-teoretiska utbildningar.

Tabell 6.11 visar att av de människor med arbetshandikapp som deltar i arbetsmarknadsutbildning studerar ungefär en femtedel på grundskolenivå och gymnasial nivå inom det reguljära utbildningsväsendet (Ams, 1999a). Andra kurser inom de allmän-teoretiska utbildningarna är orienteringskurser, yrkessvenska och yrkespraktik. Yrkessvenska och yrkespraktik är arbetsmarknadsförberedande utbildningar för människor med utomnordiskt ursprung.

Tabell 6.11 Deltagare med arbetshandikapp i arbetsmarknadsutbildning, månadsgenomsnitt 1998

	Reguljär utbildning	Totalt
Yrkesinriktad (gymnasial)	483	2932
Allmän-teoretisk	1885	3341
varav – grundskolenivå	409	568
– gymnasial nivå	926	1188
– orienterande kurs	289	853
– yrkessvenska	8	33
– yrkespraktik	3	13
– övriga	250	686
Totalt	2368	6273

Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen, 1999, Ams sökanderegister (Händel).

I kategorin övriga finns utbildningar som är lokala och regionala varianter av förberedande utbildning, grundläggande datakunskap och starta-eget-kurser. Den yrkesinriktade utbildningen ligger alltid på en gymnasial nivå.

Arbetshandikapp

I gruppen arbetshandikappade är arbetsmarknadsutbildning en av de vanligaste konjunkturberoende åtgärderna. Ungefär 24 procent av de människor med arbetshandikapp som deltar i konjunkturberoende åtgärder befinner sig i åtgärden arbetsmarknadsutbildning. Det finns en viss variation mellan de olika grupperna för arbetshandikapp, vilket visas i tabell 6.12.

Tabell 6.12 Arbetshandikappade i arbetsmarknadsutbildning, andel av deras deltagande i konjunkturberoende åtgärderna, 1998

	Andel (%)
Hörselskada	34
Synskada	29
Övriga somatiska arbetshandikapp	28
Rörelsehinder	23
Psykiskt arbetshandikapp	24
Hjärt- kärl/lungsjukdom	21
Socialmedicinskt arbetshandikapp	21
Intellektuellt arbetshandikapp	17
Totalt	24

Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen, 1999, *Årsredovisning 1998*, Solna.

Utbildningsnivå

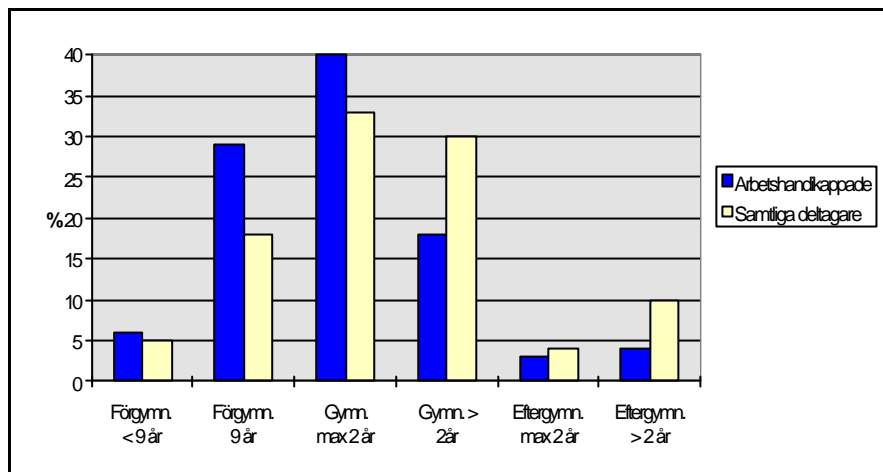
I det statistiska material som Kunskapslyftskommittén redovisade i sitt senaste delbetänkande (SOU 1999:39) framkom att människor med funktionshinder som grupp betraktad har kortare formell utbildning än befolkningen i övrigt. Detta stämmer överens med det som gäller för arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Vartannat år genomför Ams en undersökning av funktionshindrade människors situation på arbetsmarknaden. Den senaste undersökningen av detta slag utkom 1998. Enligt denna undersökning hade 47 procent av de människor med arbetshandikapp som var inskrivna vid arbetsförmedling och arbetsmarknadsinstitut endast förgymnasial utbildning. Motsvarande siffra för övriga inskrivna var 25 procent. Undersökningen visar också att den låga utbildningsnivån är relativt jämn mellan de olika åldersgrupperna vad gäller människor med arbetshandikapp. Bland övriga inskrivna finns de kortutbildade främst i de äldre åldersgrupperna (Ams, 1998a).

Utbildningsnivån hos deltagare med arbetshandikapp i arbetsmarknadsutbildning är dock generellt sett högre än för övriga arbetslösa/arbetsökande med arbetshandikapp.

Enligt Ams siffror hade 35 procent av deltagarna med arbetshandikapp i arbetsmarknadsutbildning under 1998 endast förgymnasial utbildning. För samtliga deltagare i arbetsmarknadsutbildning var motsvarande siffra 23 procent (Ams, 1999a; Ams, 1999c).

Figur 6.2 Utbildningsnivå hos deltagare i arbetsmarknadsutbildning: människor med arbetshandikapp och samtliga deltagare, 1998



Källa: Ams, 1999, Händelsedatabas; Ams, 1999, Årsrapport 1998, APra 1999:2, Solna. Den stora skillnaden mellan människor med arbetshandikapp och övriga deltagare i arbetsmarknadsutbildning, tycks vara att människor med arbetshandikapp ofta endast har grundskolenivå eller tvåårig gymnasieutbildning, medan övriga deltagare i större utsträckning har treårig gymnasieutbildning.

En orsak till denna skillnad kan vara att människor med arbetshandikapp som inte har gymnasiekompetens under vissa förutsättningar har möjlighet att läsa in grundskole- och gymnasienivå via arbetsmarknadsutbildning. Människor utan funktionshinder som saknar gymnasiekompetens är däremot hänvisade till de ordinarie utbildningsvägarna i samhället. I statistiken över deltagare med arbetshandikapp och kortare utbildning än treårig gymnasial utbildning finns alltså många som är i färd med att höja sin formella kompetens till grundskole- eller gymnasieskolenivå.

Könsfördelning

Under 1990-talet har kvinnor utgjort en knapp minoritet bland människor med arbetshandikapp inskrivna vid arbetsförmedling och arbetsmarknadsinstitut. Bland övriga inskrivna är situationen tvärtom, där är kvinnorna i knapp majoritet (Ams, 1998a). När det gäller arbetsmarknadsutbildning är det ingen märkbar skillnad mellan könen, varken i gruppen människor med arbetshandikapp eller bland övriga deltagare. Arbetsmarknadsutbildning har också totalt sett den jämnaste könsfördelningen av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Inom olika utbildningsinriktningar är dock fördelningen betydligt mer ojämn där männen traditionsenligt dominerar i tillverkningsutbildningar och kvinnorna i vård- och omsorgsutbildningar.

En skillnad syns också när man i gruppen arbetshandikappade studerar mäns och kvinnors deltagande i upphandlad respektive reguljär utbildning. Kvinnor deltar i större utsträckning i utbildningar inom det reguljära utbildningsväsendet. Cirka 44 procent (1 353 deltagare) av kvinnorna som deltog i arbetsmarknadsutbildning under 1998 studerade inom det reguljära utbildningsväsendet. Motsvarande siffra för männen var 32 procent (1 015 deltagare).

Kvinnor med arbetshandikapp i arbetsmarknadsutbildning tycks alltså vara mer benägna än männen att studera inom det reguljära utbildningsväsendet. Skillnader mellan könen deltagande i reguljär utbildning kan knappast förklaras med att kvinnor med arbetshandikapp i större utsträckning än män skulle sakna gymnasiekompetens. Enligt Ams är situationen snarare det omvända: utbildningsnivån är i genomsnitt något lägre för män med arbetshandikapp än för kvinnor (Ams, 1998a). Kvinnors högre deltagande i reguljär utbildning är troligen ett symptom av utvecklingen i övrig vuxenutbildning, där kvinnor utgör en majoritet av deltagarna.

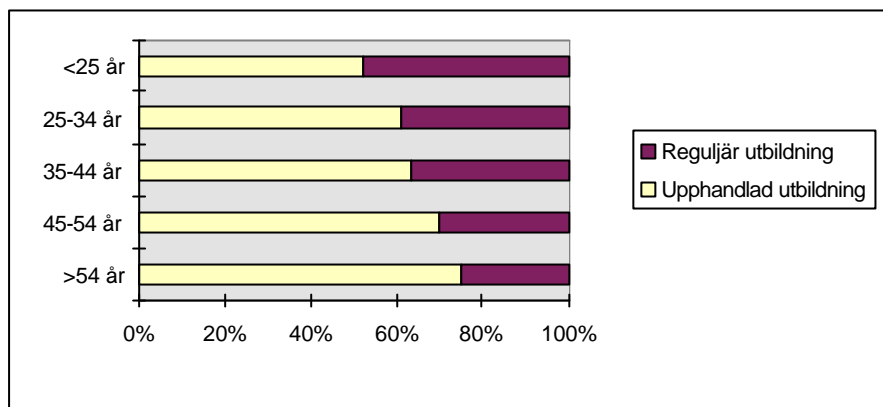
Åldersfördelning

Enligt Ams har gruppen människor med arbetshandikapp inskrivna vid arbetsförmedling blivit allt äldre under 1990-talet. Andelen personer med arbetshandikapp äldre än 44 år var 23 procent 1991 för att öka till 38 procent 1997. Denna ökning korresponderar inte med åldersökningen bland övriga inskrivna, där motsvarande grupp ökade från 17 till 21 procent under samma tidsintervall (Ams, 1998a).

En sådan skillnad mellan människor med arbetshandikapp och övriga deltagare finns inte i arbetsmarknadsutbildningen. Bland deltagarna med arbetshandikapp i arbetsmarknadsutbildning utgjorde gruppen äldre än 44 år endast 20 procent år 1998. Ungefär två tredjedelar befann sig i åldersintervallet 25–44 år.

Bland de unga deltagarna med arbetshandikapp är deltagandet i den reguljära utbildningen relativt högt. I gruppen 24 år och yngre studerar nästan hälften av deltagarna i arbetsmarknadsutbildning i det reguljära utbildningsväsendet. Ju äldre deltagarna blir desto mindre andel studerar i den reguljära skolan.

Figur 6.3 Åldersgruppernas deltagande i upphandlad respektive reguljär utbildning, 1998



Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen, 1999, Ams sökanderegister (Händel).

6.2.1 Vad händer efter arbetsmarknadsutbildningen?

Målet med alla arbetsmarknadspolitiska åtgärder är att individen ska komma i arbete. Detta gäller även för arbetsmarknadsutbildning. Syftet med utbildningen skiljer sig dock åt beroende på om individen deltar i yrkesinriktad eller allmänuteoretisk utbildning. För den yrkesinriktade utbildningen är målet att 70 procent av deltagarna ska ha ett arbete inom 90 dagar efter avslutad utbildning. Målet med den allmänuteoretiska arbetsmarknadsutbildningen är egentligen inte att åtgärden ska leda *direkt* till arbete. Människor i arbetsmarknadsutbildning studerar i allmänuteoretiska utbildningar framför allt för att få tillräckliga kunskaper för att kunna delta i yrkesinriktade utbildningar.

Arbetsmarknadsutbildning är, tillsammans med andra utbildningsinsatser som exempelvis datortek, en åtgärd där andelen i arbete efter avslutad åtgärd är relativt låg i förhållande till flertalet andra konjunkturberoende åtgärder. Skillnader i resultat mellan olika åtgärder beror mycket på hur nära åtgärden ligger ett arbete. Åtgärder som innebär att arbetsgivare får bidrag till en del av lönekostnaden och åtgärder som syftar till eget företagande leder i större utsträckning till arbete, i alla fall

på kort sikt. Utbildningsinsatser innebär att individen står längre i från en arbetsgivare.

Enligt Ams gick 16 procent av de människor med arbetshandikapp som deltog i arbetsmarknadsutbildning under 1998 till arbete inom 90 dagar efter avslutad åtgärd. För 1997 var andelen i arbete efter avslutad åtgärd 12 procent. För människor med arbetshandikapp finns möjlighet att komma ut på arbetsmarknaden genom särskilda arbetsmarknads-politiska insatser i form av anställning med lönebidrag, anställning vid Samhall och s.k. OSA-arbeten⁴. Arbetsmarknaden för människor med arbetshandikapp består till stor del av arbete med samhälleligt stöd. Av dem som gått till arbete efter avslutad arbetsmarknadsutbildning under 1998 befann sig 28 procent i anställning med lönebidrag och OSA, de allra flesta i anställning med lönebidrag.

Ökningen av andelen i arbete mellan 1997 och 1998 motsvaras av en liknande förändring för samtliga deltagare i arbetsmarknadsutbildning. Till viss del beror dock ökningen på att andelen i arbete med samhälleligt stöd (lönebidrag och OSA) ökat under denna tidsperiod.

Tabell 6.13 Resultat för personer med arbetshandikapp 90 dagar efter avslutad arbetsmarknadsutbildning, 1997 och 1998, procent

	Resultat 90 dagar efter yrkesinriktad a-utbildning		Resultat 90 dagar efter allmän-teoretisk a-utbildning		Resultat 90 dagar efter a-utbildning, totalt	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998
Arbete	15	20	8	13	12	16
Arbetslöshet	42	39	37	34	39	36
Annan åtgärd	13	13	11	11	12	12
A-utbildn. eller reguljär utbildn.	13	15	27	18	20	17
Annat	17	13	17	24	17	19

Amn: A-utbildning = arbetsmarknadsutbildning

Källa: Arbetsmarknadsstyrelsen, 1999, Ams sökanderegister (Händel).

En större andel av deltagarna i yrkesinriktad utbildning jämfört med deltagarna i allmän-teoretiska utbildningar fanns i arbete 90 dagar efter avslutad åtgärd. Samtidigt är andelen som befann sig i arbetslöshet större bland deltagarna i yrkesinriktad utbildning jämfört med de som studerat allmän-teoretiska kurser. När det gäller andelen som går till fortsatta studier, antingen i fortsatt arbetsmarknadsutbildning eller i

⁴ Offentligt skyddat arbete

reguljär utbildning, är denna högre bland deltagarna i allmän-teoretiska än yrkesinriktade utbildningar.

Jämfört med samtliga deltagare i arbetsmarknadsutbildning uppvisar gruppen arbetshandikappade en lägre andel i arbetet 90 dagar efter avslutad utbildning. Skillnader i ålder, tidigare utbildningsbakgrund m.m. har naturligtvis också betydelse för hur denna skillnad kan tolkas. En jämförelse mellan arbetshandikappade respektive icke arbetshandikappades arbetsituation efter genomförd utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen visar att arbetshandikapp, allt annat lika, ökar sannolikheten för att en individ ska återfinnas som arbetssökande efter avslutad utbildning (Sjödín, 1999). Dessa resultat stärker bilden av att människor med ett arbetshandikapp har en mer utsatt situation på arbetsmarknaden. Resultaten ska dock inte tolkas som att utbildningsinsatser för funktionshindrade inte leder till högre anställningsbarhet. Utbildning är snarare en viktig konkurrens fördel för människor med funktionshinder.

6.3 Prognoser för framtidens vuxenutbildningsvolym

Detta avsnitt behandlar de problem som finns när det gäller uppskattningen av den framtida vuxenutbildningens dimensionering.

Kunskapslyftet är ett femårigt projekt som avslutas 2002. Mycket talar dock för att det även efter detta datum krävs någon form av utökad vuxenutbildning utöver basorganisationen och Kunskapslyftskommittén ska därför överväga den framtida dimensioneringen.

För att få ett underlag till överväganden om det kvantitativa behovet av vuxenutbildning i framtiden och dimensioneringen av Kunskapslyftet efter 2002 har Kunskapslyftskommittén givit Statistiska centralbyrån, SCB, i uppdrag att göra en prognos avseende utvecklingen vad gäller befolkningens utbildningsnivå för några utvalda år framöver. Syftet med beräkningarna är dels att se hur befolkningens utbildningsnivå förändras av demografiska orsaker och dels att se hur den påverkas av vuxenutbildningen och därmed att ge underlag för bedömningar av vilket behov av Kunskapslyft som kommer att finnas efter år 2002 (SCB, 2000d).

Kort beskrivning av undersökningen

Som utgångsår har SCB valt 1998, där befolkningens utbildningsnivå beskrivs med hjälp av SCB:s register över befolkningens utbildning 1999-01-01 (avser uppnådd utbildning i och med vårterminen 1998 för den folkbokförda befolkningen den 1 januari 1999). Uppgifterna ur detta register kompletteras med uppgifter över studerande i kommunal vuxenutbildning under perioden hösten 1988 till våren 1998. Figur 6.4 visar befolkningens utbildning 1998 fördelat på åldersgrupper mellan 16 och 74 år. SCB har här på grund av folkhögskolornas sätt att registrera de studerande inte medräknat de platser som finns inom folkhögskolans basorganisation. Däremot ingår de 10 000 platserna som Folkbildningsrådet fördelar inom ramen för Kunskapslyftet.

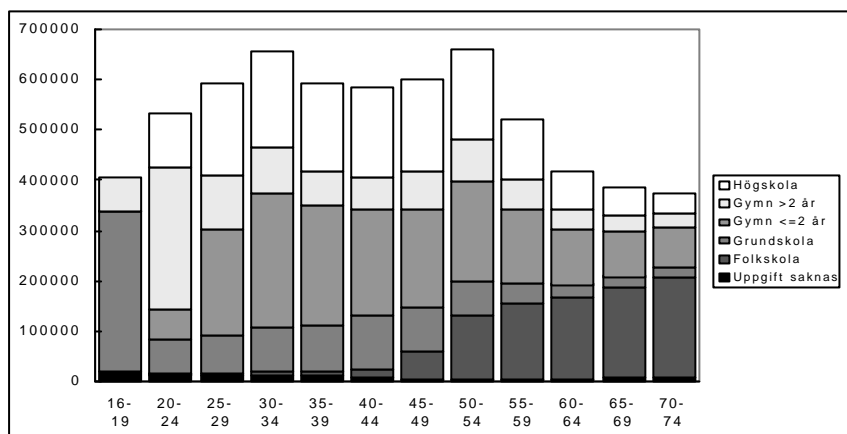
I åldrarna över 30 år har drygt hälften en kortare utbildning än treårig gymnasial utbildning. Figuren visar också tydligt hur den nya treåriga gymnasieskolan har höjt utbildningsbakgrunden för en stor grupp ungdomar i åldern 20–24 år.

Som underlag för beräkningarna om framtiden ligger bl.a. antaganden om ungdomsskolans effekter på befolkningens utbildningsnivå, med fokus på dem som inte uppnår treårig gymnasiekompetens. Detta är personer som kan komma att behöva vuxenutbildning eftersom de saknar treårigt gymnasium.

Till detta läggs beräkningar av hur många som genom kommunal vuxenutbildning och Kunskapslyftet höjer sin utbildningsnivå – hur många som gör ett s.k. utbildningsnivålyft – t.ex. från tvåårigt gymnasienivå som högsta utbildningsnivå till motsvarande treårig gymnasienivå. Dessa personer har genom deltagande i vuxenutbildning höjt sin högsta utbildningsnivå vilket i sin tur påverkar volymbehovet av vuxenutbildning.

Antalet personer som genomgår gymnasieskolan har beräknats under antagandet att gymnasiefrekvensen (antalet studerande i årskurs 1 i relation till antalet 16-åringar), fördelningen på studieprogram samt genomströmningen blir desamma som 1998.

Figur 6.4 Befolkningens utbildningsnivå 1998, åldern 16–74 år



Källa: SCB, 2000, *Kunskapslyftets effekt på befolkningens utbildningsnivå*, Dnr 45/1999.

Vad gäller genomströmningen eller, om man så vill, examinationsfrekvensen har SCB utgått från andelen elever med slutbetyg. Det måste emellertid här understrykas att inte alla som får slutbetyg har avlagt så många gymnasiepoäng att de når upp till vad som krävs för grundläggande behörighet för högskolestudier. Enligt statistiken över gymnasieskolan för 1996/97 var andelen som *inte* erhöll grundläggande behörighet 17 procent av samtliga som fått slutbetyg, 22 procent för män och 13 procent för kvinnor. På de studieförberedande programmen, från vilka övergången till högskolan är högst, var andelen betydligt lägre; 9 procent på naturvetenskapsprogrammet och 14 procent på samhällsvetenskapsprogrammet, och även här var andelen utan grundläggande behörighet till högskolan lägre för kvinnor än för män.

Som underlag för antaganden om hur många som höjer sin utbildningsnivå genom studier i kommunal vuxenutbildning och Kunskapslyftet, från t.ex. grundskola till en utbildningsnivå motsvarande tvåårigt gymnasium, har uppgifter om studerande i kommunal vuxenutbildning under tioårsperioden hösten 1988 till våren 1998 använts. Under det sista läsåret av denna period, hösten 1997 och våren 1998, ingår även de som studerar i Kunskapslyftet i kommunal vuxenutbildning.

Ett sätt att beräkna den s.k. höjningsfrekvensen är att relatera antalet som höjt sin utbildningsnivå till antalet nybörjare. Här ligger andelen nivåhöjningar (de som genom studier i kommunal vuxenutbildning och Kunskapslyftet höjer sin utbildningsnivå) på ca 24 procent för kvinnorna och 16 procent för män. Om dessa frekvenser appliceras på de senaste terminernas nybörjartal skulle antalet nivåhöjningar per läsår bli omkring 12 000 för män och 30 000 för kvinnor, totalt 42 000.

I SCB:s prognosberäkningar har antagits att antalet personer som höjer sin utbildningsnivå genom studier i kommunal vuxenutbildning eller Kunskapslyftet blir totalt (avrundat) 40 000 per läsår under tiden fram till och med 2001/02. Detta antas inkludera även den del av Kunskapslyftet som kommunerna inte ansvarar för, dvs. de 10 000 platserna i folkhögskolan. Fördelningen på kön och ålder samt efter utbildningsnivå före och efter vuxenstudierna antas bli densamma som för dem som genom studier i kommunal vuxenutbildning läsåret 1997/98 höjde sin utbildningsnivå.

Så långt de förhållanden som SCB haft som utgångspunkt för sina prognoser. Nu ska vi gå vidare och se hur befolkningens utbildningsnivå utvecklas utan och med vuxenutbildning.

6.3.1 Utvecklingen av utbildningsnivån utan vuxenutbildning

Ett sätt att belysa dimensioneringsproblematiken är att utgå från hur befolkningens utbildningsnivå förändras enbart på grund av ungdomsskolan och befolkningsutvecklingen. Utgångsläget för prognoserna är alltså befolkningens utbildningsnivå 1998 samt andra då gällande parametrar, t.ex. demografin.

De antaganden som SCB gjort påverkar naturligtvis resultatet. Bland annat antas ungdomsskolans effektivitet vara konstant under perioden. Om en större andel av eleverna i ungdomsgymnasiet verkligen skulle uppnå treårig gymnasienivå betyder det att gruppen som saknar treårig gymnasienivå minskar ännu mer.

Förlängningen av gymnasieskolan till tre år gör att andelen med kortare utbildning kommer att minska drastiskt i de yngre åldersgrupperna. Det totala antalet personer i ålder 25–54 år med kortare utbildning än treårig gymnasial nivå (med slutbetyg) minskar därför kraftigt, men uppgår ändå till drygt 1 miljon år 2015, se tabell 6.14. Här kan konstateras att gymnasieskolan och befolkningsutvecklingen minskar gruppens storlek med 600 000 personer mellan åren 2002 och 2015.

Tabell. 6.14 Beräknat antal (1000-tal) personer med kortare utbildning än treårig gymnasial utbildning, olika åldersgrupper och antal kvinnor, beräkningsalternativ UV

Åldersgrupp	1998	2002	2010	2015
20–64	2724	2542	2133	1887
– kv	1334	1229	1010	880

25–54	1992	1624	1214	1025
– kv	945	726	524	440

UV: Efter 2002 har hänsyn endast tagits till ungdomsutbildningen och befolkningsutvecklingen.

Källa: SCB, 2000, *Kunskapslyftets effekt på befolkningens utbildningsnivå*, Dnr 45/1999..

6.3.2 Befolkningens utbildningsnivå med hänsyn tagen till vuxenutbildning

Hur förändras framtidens befolkningens utbildningsnivå om vi inkluderar vuxenutbildning? I nedanstående exempel har vi utgått ifrån en volym som motsvarar ca hälften av dagens dimensionering av Kunskapslyftet.

I ett beräkningsalternativ (som vi kallar ”Halv”) har Kunskapslyftet efter 2002 antagits fortsätta med ungefär halv omfattning jämfört med idag. Kunskapslyftet omfattar idag knappt 112 000 helårsplatser, men i prognosberäkningarna har vi stipulerat att 100 000 motsvarar ett helt Kunskapslyft, medan ordinarie kommunal gymnasial vuxenutbildning ska motsvara ca 37 000 helårsplatser. En halvering av Kunskapslyftet skulle således innebära en minskning av det totala antalet helårsplatser till 87 000 (50 000 + 37 000), inklusive bibehållen oförändrad basorganisation. Omräknat till antal nivåhöjningar skulle detta bli ca 25 000.

Antalet som saknar treårig gymnasieutbildning minskar avsevärt mellan 1998 och 2002 med hänsyn tagen till vuxenutbildning, se tabell 6.15. I det beräknade läget år 2015 har antalet som saknar treårig gymnasial nivå reducerats betydligt. Med ett halvt lyft efter 2002 har vi 2015 kvar ca 750 000 personer i åldersgruppen 25–54 år som saknar treårig gymnasial utbildning. Av dessa är ca 250 000 kvinnor. Fördelat på utbildningsbakgrund har ungefär en tredjedel motsvarande grundskola och två tredjedelar en utbildning som motsvarar tvåårig gymnasial nivå.

Den totala minskningen av antalet personer som saknar treårig gymnasial utbildning i åldersgruppen 25–54 år mellan åren 2002 och 2015 är ca 900 000. I åldersgruppen 20–64 år minskar gruppen från 2,7 miljoner till 1,5 miljoner personer.

Tabell. 6.15 Beräknat antal (1000-tal) personer med kortare utbildning än treårig gymnasial utbildning, olika åldersgrupper och antal kvinnor, beräkningsalternativ Halv

Åldersgrupp	1998	2002 Halv	2010 Halv	2015 Halv
20–64	2724	2407	1833	1483
– kv	1334	1131	797	593
25–54	1992	1624	1054	762
– kv	945	726	410	252

Halv: Kunskapslyftet antas fortsätta med ungefär halv omfattning av dagens efter år 2002.

Källa: SCB, 2000, *Kunskapslyftets effekt på befolkningens utbildningsnivå*, Dnr 45/1999.

Parallellt med redovisningen av utvecklingen med ett halvt lyft efter 2002 finns även siffror på ett annat alternativ, kallat Noll. Detta alternativ antar att Kunskapslyftet upphör helt efter 2002. Kvar blir då endast ordinarie kommunal vuxenutbildning vilket omräknat till antal nivåhöjningar blir ca 10 000.

Tabell 6.16 visar bland annat att minskningen i Noll-alternativet av antalet personer i åldersgruppen 25–54 som saknar treårigt gymnasium uppgår till ca 700 000 mellan åren 2002 och 2015.

Tabell. 6.16 Beräknat antal (1000-tal) personer med kortare utbildning än treårig gymnasial utbildning, olika åldersgrupper och antal kvinnor, beräkningsalternativ Noll

Åldersgrupp	1998	2002	2010 Noll	2015 Noll
20–64	2724	2542	1934	1647
– kv	1334	1229	867	711
25–54	1992	1624	1150	920
– kv	945	726	477	356

Noll: Hänsyn tagen endast till basorganisationen efter 2002.

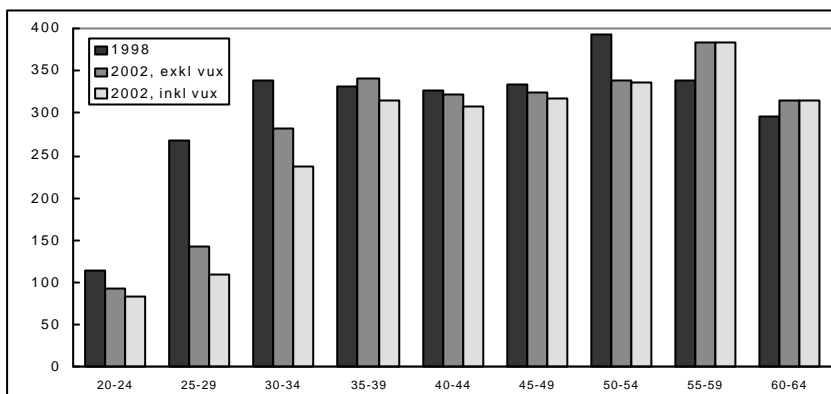
Källa: SCB, 2000, *Kunskapslyftets effekt på befolkningens utbildningsnivå*, Dnr 45/1999.

Bilden av vuxenutbildningens effekter efter 2002

Effekterna av Kunskapslyftet och annan vuxenutbildning framgår av figurerna 6.5 (för år 2002) och 6.6 (för år 2015). I figur 6.5 visas hur

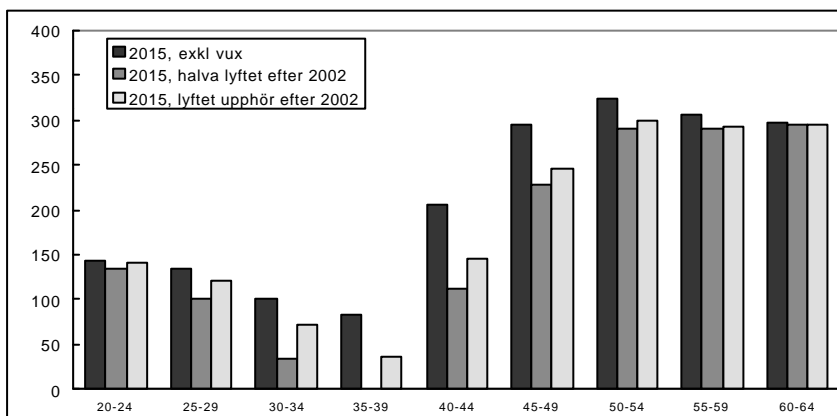
utvecklingen skulle ha sett ut efter 1998 utan någon vuxenutbildning. De ljusa staplarna i figur 6.5 visar antalet personer i respektive åldersgrupp inräknat vuxenutbildningen mellan åren 1998 och 2002. I figur 6.6 görs jämförelser för olika år mellan de olika alternativen.

Figur 6.5 Faktiskt och beräknat antal personer med kortare utbildning än treårig gymnasial utbildning 1998 respektive 2002, 1000-tal, med respektive utan vuxenutbildning, 20–64 år



Källa: SCB, 2000, *Kunskapslyftets effekt på befolkningens utbildningsnivå*, Dnr 45/1999.

Figur 6.6 Beräknat antal personer med kortare utbildning än treårig gymnasial utbildning 2015, 1000-tal, med respektive utan vuxenutbildning, 20–64 år



Källa: SCB, 2000, *Kunskapslyftets effekt på befolkningens utbildningsnivå*, Dnr 45/1999.

En jämförelse mellan de olika alternativen

Tabell 6.17 sammanfattar de förändringar som vi hittills redovisat för i alternativen UV, Halv och Noll. Här har vi valt att endast redovisa utvecklingen i åldersgruppen 25–54 år. Denna åldersgrupp sammanfaller med reglerna om det särskilda utbildningsbidraget, UBS, och kan därför i någon bemärkelse sägas utgöra kärnan av vuxenutbildningens målgrupp.

Tabell. 6.17 Beräknat antal (1000-tal) personer med kortare utbildning än treårig gymnasial utbildning, 25–54 år

	1998	2002	2010	2015
UV	1992	1624	1214	1025
Halv	-	1624	1054	762
Noll	-	1624	1150	920

UV: Hänsyn tagen endast till ungdomsutbildningen och befolkningsutvecklingen.

Halv: Hänsyn tagen till basorganisation och halvt Kunskapslyft efter år 2002.

Noll: Hänsyn tagen endast till basorganisationen efter 2002.

Källa: SCB, 2000, *Kunskapslyftets effekt på befolkningens utbildningsnivå*, Dnr 45/1999.

I tabell 6.17 framgår tydligt skillnaderna mellan de olika alternativen. Uppgifterna kan ses som ett mått på den totala potentiella stocken i befolkningen som saknar treårig gymnasial utbildning. Nu ställer sig frågan om det är rimligt att se hela denna grupp som reella deltagare i ett framtida förlängt Kunskapslyft? Är det verkligen troligt att alla dessa skulle vilja delta i eller ha ett behov av vuxenutbildning? De flesta i befolkningen som saknar treårig gymnasienivå finns exempelvis bland arbetstagarna och dessa ser kanske inte det omedelbara behovet av vuxenutbildning även om vi vet att det är de med kortast utbildning som först riskerar att bli arbetslösa vid uppsägningar under t.ex. en lågkonjunktur. För att kunna göra en bedömning av en rimlig nivå och för att kunna belysa utbildningsbehovet krävs att vi i det följande gör ett par räkneoperationer och antaganden, vilka inte ska ses som exakta beskrivningar av behov och efterfrågan utan snarare som grova uppskattningar av utbildnings- och efterfrågevolymen.

I åldersgruppen 25–54 år med halverat Kunskapslyft (alternativ Halv) finns det år 2015 drygt 760 000 personer kvar som saknar treårig gymnasial utbildning. Det är en minskning med knappt 900 000 personer

i förhållande till läget 2002. För samma åldersgrupp i alternativ (UV), utan hänsyn tagen till vuxenutbildning efter 1998, är skillnaden mellan läget 2002 och 2015 ca 600 000 personer. Denna förändring är helt och hållet beroende av åldersutvecklingen och andra bakgrundsfaktorer i befolkningen.

Om ett halverat Kunskapslyft efter 2002 innebär en minskning med 900 000 varav 600 000 beror på annat än vuxenutbildning (framför allt befolkningsutvecklingen) måste vuxenutbildningens andel av minskningseffekten vara ca 300 000.

6.3.3 Efterfrågan på vuxenutbildning enligt enkätsvar

För att få en bild av rimligheten i SCB:s uppskattade volym av potentiell total efterfrågan kan vi ställa resultaten av SCB:s prognoser i relation till vad som framkommit i en enkätundersökning om hur stort det potentiella intresset hos befolkningen är för vuxenutbildning (Lander & Larsson, 1999a).

Enkätundersökningen, som var riksrepresentativ, genomfördes under hösten 1998. Den del av enkäten som är av intresse här gavs till personer som inte deltog i vuxenutbildning och dessa s.k. icke-deltagare kan indelas i tre kategorier: öppet arbetslösa, arbetslösa i arbetsmarknadsåtgärder samt övriga befolkningen. De tillhör åldersgruppen 25–55 år och har en utbildning högst motsvarande tvåårig gymnasial utbildning.

Resultaten av enkätundersökningen visar bl.a. att av arbetslösa icke-deltagare är ca hälften av männen och 60 procent av kvinnorna i princip intresserade av vuxenutbildning. Bland den övriga befolkningen finns ett mer ljumt intresse. Det finns alltså vissa möjligheter att i framtiden rekrytera bland både arbetslösa och den övriga befolkningen. En beräkning av den totala potentialen av vuxenstudieintresserade i denna kull av icke-deltagare med hjälp av viktade data uppgår de till 157 000, se tabell 6.18. I gruppen arbetslösa ingår både öppet arbetslösa och arbetslösa i åtgärder. Bland de intresserade uppgår de öppet arbetslösa till ca 12 500 och de arbetslösa i åtgärder till ca 8 500 personer. Totalt summerar de 21 000. Bland de mindre intresserade uppgår de öppet arbetslösa till 20 800 och de arbetslösa till 15 200, totalt 36 000.

Här ingår det mest motiverade skiktet bland icke-deltagarna (de som svarade att de funderat *starkt* på vuxenutbildning), varav 21 000 finns bland de arbetslösa och 136 000 bland den övriga befolkningen. Läger man sedan till dem som uttrycker ett mer ljumt intresse (som har funderat *något* på saken), vilka är drygt 260 000, blir det totalt således ca

420 000 personer i hela befolkningen, både arbetslösa och andra, som vid det uppmätta tillfället uppvisar starkt eller något intresse för att delta i framtida vuxenutbildning.

Tabell 6.18 Antal intresserade respektive mindre intresserade av vuxenutbildning, enkätsvar

	Antal
Intresserade (funderat starkt)	157 000
Varav arbetslösa	21 000
övriga befolkningen	136 000
Mindre intresserade (funderat något)	260 000
Varav arbetslösa	36 000
övriga befolkningen	224 000
Totalt, ca	420 000

Källa: Lander, R. & Larsson, M., 1999, *Val av vuxenstudier och erfarenheter efter ett år, Delstudier från utvärderingen av Kunskapslyftet*, Institutionen för pedagogik och didaktik, Göteborgs universitet. IPD-rapport nr 1999:11.

En av drivkrafterna för att överhuvudtaget delta i utbildning är dock arbetsmarknadsläget. Det finns indikationer på att bland dem som deltar i utbildning i gymnasieskolan, kommunal vuxenutbildning och i högskolans grund- och forskarutbildning (vilka totalt uppgår till ca 850 000 personer) finns det ca 100 000 heltidsstuderande (vilket innebär ca 150 000 personer) som säger sig hellre vilja arbeta. Skulle arbetsmarknadsläget förbättras finns det alltså mycket som talar för att antalet i utbildning skulle minska. (SCB, 2000b) En slutsats av detta kan vara att efterfrågan på utbildning mycket väl kan vara mindre än de ur enkätsvaren framräknade 420 000. De som i enkäten uppvisar ett mer ljumt intresse behöver dessutom insatser av rekrytering och aktivt uppsökande verksamhet. Å andra sidan blir vuxenutbildning och det livslånga lärandet allt mer känt vilket kan öka rekryteringen.

Uppdelat på andelar visar det sig att grupperna arbetslösa och i åtgärder är mer motiverade till studier än dem i övriga befolkningen. Även detta kan leda till en underskattning av potentialen eftersom det över tiden kommer nya som blir arbetslösa.

En annan osäkerhet är att fler eller färre kan bli arbetslösa än 1998 även om 1998 fortfarande hade höga arbetslöshetssiffror.

6.3.4 Diskussion

Det är inte självklart hur man ska bedöma vad den ökade satsningen på vuxenutbildningen som Kunskapslyftet inneburit och kommer att innebära. I aktuellt SCB-register finns ännu bara ett års erfarenheter av vilka studieresultat man uppnått sedan Kunskapslyftet infördes.

Naturligtvis finns det i samband med dessa prognosberäkningar flera risker för felskattningar och Kunskapslyftskommittén har särskilt noterat de många osäkerheterna som ligger till grund för prognosarbetet. Dels gäller det antalet möjliga utbildningsnivåhöjningar per år, dels gäller det vilken studieomfattning de studerande kommer att ha i framtiden samt om den första kullen är representativ för de efterföljande eller inte. En annan viktig faktor är också utvecklingen på arbetsmarknaden.

Med en effektivare ungdomsutbildning skulle gruppen utan treårig gymnasial utbildning uppskattningsvis kunna minskas ytterligare under perioden och med en högre andel nivålyft skulle gruppen kunna minskas ännu mer. Med en sådan utveckling skulle vi i stället för 750 000 ha betydlig färre personer i åldersgruppen 25–54 år som saknar treårig gymnasieutbildning.

Ett osäkerhetsmoment är uppskattningen av andel utbildningsnivålyft. SCB har här uppskattat andelen som höjer sin utbildningsnivå genom att följa olika årgångar av nybörjare⁵ i kommunal vuxenutbildning under den period som det statistiska underlaget omfattar, dvs. 1988 till 1998. Från slutet av 1980-talet och fram till 1996/97 låg antalet nybörjare i kommunal vuxenutbildning på strax under 100 000 per år. Under läsåret 1997/98 steg antalet nybörjare till drygt 160 000 personer. Antalet nybörjare låg alltså relativt konstant fram till 1997/98, då införandet av Kunskapslyftet medförde en mycket markant ökning. Antalet personer som under denna tidsperiod höjt sin utbildningsnivå steg från totalt ca 5 200 för läsåret 1989/90 till ca 14 000 läsåret 1997/98.

Den andel av de studerande som gör en höjning av sin högsta utbildningsnivå har SCB här beräknat till drygt 20 procent. På samma sätt som en mer effektiv gymnasieskola ytterligare skulle minska antalet utan treårigt gymnasium, skulle en högre andel nivålyft i vuxenutbildningen reducera antalet ännu mer. En tolkning av Skolverkets enkätundersökning "Lyft eller Bredd?" antyder en högre andel lyft än de 20 procent som SCB använt i sina beräkningar. En lyftprocent på t.ex.

⁵ Här definieras nybörjare som en person som inte tidigare under den period som det statistiska underlaget omfattar, dvs. hösten 1988 till våren 1998, varit registrerad i kommunal vuxenutbildning. Personen *kan* alltså ha studerat i kommunal vuxenutbildning före höstterminen 1988.

30 eller till och med 40 procent skulle avsevärt minska antalet i befolkningen som saknar treårigt gymnasium.

Beräkningarna för ett halvt kunskapslyft efter 2002 visar att 300 000 personer på 13 år försvinner ur gruppen utan treårigt gymnasium på grund av vuxenutbildning. Om vi utgår från den angivna andelen på 20 procent som gör en höjning av sin högsta utbildningsnivå leder detta sammantaget till att 1,5 miljoner personer brutto måste rekryteras till vuxenutbildning för att prognosen ska stämma. Uppdelat årsvis innebär detta att ca 23 000 personer måste lyfta sig ur gruppen per år vilket sammantaget innebär ca 115 000 personer bruttodeltagare varje år. För att få de 1,5 miljoner som under dessa år ska söka sig till vuxenutbildning krävs fortsatta stora insatser för rekrytering.

Deltagarna i vuxenutbildning som inte gjort ett lyft utgörs till stor del av personer som redan har en treårig gymnasieutbildning. Dessa kan genom sina studier har gjort en breddning av sin utbildning som både kan leda till bättre möjligheter på arbetsmarknaden och vara en väg in i högskolan. Analyser av dessa uppgifter om breddning av utbildningen kommer Skolverket att göra senare under våren 2000.

Alla prognoser och bedömningar om framtiden inbegriper ett visst mått av osäkerhet. Utan att fästa alltför stor vikt vid dessa prognoser, beräkningar och enkätresultat samt med vetskap om att vi i vissa aspekter har jämfört "äpplen och päron" verkar det som om det finns en viss grund för det alternativ som innebär ett halverat Kunskapslyft efter 2002. Ett helt Kunskapslyft efter 2002 kanske det varken finns något behov av eller efterfrågan på.

6.4 Sammanfattning och slutsats av prognoserna

Tillsammans med andra variabler, som bl.a. presenteras i kapitel 4, ska de prognoser om utvecklingen av befolkningens utbildningsnivå som Kunskapslyftskommittén låtit SCB göra ligga till grund för beslut om den framtida dimensioneringen av vuxenutbildningen.

SCB:s prognos visar att Kunskapslyftet minskar gruppen i befolkningen utan treårigt gymnasium i åldern 25–54 år från knappt 2 miljoner till 1,6 miljoner mellan åren 1998 och 2002. Kunskapslyftskommittén menar att detta innebär att det även efter Kunskapslyftet kvarstår ett stort utbildningsbehov. Med en framtida volym på vuxenutbildningen motsvarande ett halverat Kunskapslyft skulle antalet personer i befolkningen i gruppen 25–54 år utan treårig gymnasieutbildning minska med drygt 900 000 till ca 760 000 personer mellan åren 2002 och 2015.

Av detta står vuxenutbildningen för ca 300 000 personer. Prognoserna visar således på en utveckling där ett reducerat Kunskapslyft efter 2002 minskar den kortutbildade gruppen betydligt. Med andra ingångsvärden i kalkylen, t.ex. att en högre andel av deltagarna gör ett utbildningsnivålyft eller en gymnasieskola med färre elever utan slutbetyg, skulle gruppen som saknar längre gymnasieutbildning kunna bli ännu mindre.

Inte alla som deltar i vuxenutbildning genomgår dock så mycket utbildning att en höjning av högsta utbildningsnivå kommer till stånd. Detta betyder att en stor bruttovolym av deltagare måste delta i vuxenutbildning för att en viss nettovolym ska lyfta sig ur gruppen kortutbildade. Många studerande går t.ex. endast kortare kurser, avbryter utbildningen eller kompletteringsläser utan att komma upp till en nivå motsvarande en treårig gymnasieutbildning och därmed minskar gruppen kortutbildade. De beräkningar som hittills studerats anger att omkring 1,5 miljoner personer måste delta i vuxenutbildning under de prognostiserade åren (2002–2015) för att man ska nå den beräknade minskningen av antalet kortutbildade i befolkningen. Detta måste anses vara en tämligen stor grupp människor att rekrytera och hantera. Att få ännu fler att göra ett utbildningsnivålyft skulle därför innebära en ännu högre bruttovolym deltagare, allt annat lika.

En annan faktor som kan påverka bedömningen av behov och dimensionering är den efterfrågepotential som Kunskapslyftskommittén beskrivit. Svaren, utifrån den riksrepresentativa enkäten, visar att det totalt i befolkningen mellan 25 och 54 år 1998 var ca 420 000 personer som var mer eller mindre starkt intresserade av att delta i vuxenutbildning. I förhållande till den volym som dagens vuxenutbildning utgör är redan detta ett ansevärt antal. För att upprätthålla dagens volym inom vuxenutbildningen krävs dessutom att i stort sett alla dessa skulle kunna rekryteras. Även med en minskad volym efter 2002 krävs det därför stora rekryteringsinsatser för att de som bäst behöver utbildningen ska ges möjlighet att ta del av den.

7 Vuxenutbildningens kvalitativa utveckling och utvärderingar av Kunskapslyftet

Utvärderingar av projektet Kunskapslyftet initieras av flera olika aktörer som är inblandade i utbildningssatsningen. Så initierar exempelvis Folkbildningsrådet utvärderingar när det gäller den del av Kunskapslyftet som folkbildningen ansvarar för, Statens skolverk när det gäller de delar av satsningen som kommunerna och Statens skolor för vuxna ansvarar för och Arbetsmarknadsstyrelsen när det gäller arbetsmarknadsmyndigheternas insatser i anslutning till satsningen. Dessutom ansvarar de kommuner som deltar i satsningen för att deras respektive verksamhet inom Kunskapslyftet utvärderas.

Kunskapslyftskommittén har regeringens uppdrag att samordna de nationella utvärderingarna av Kunskapslyftet och att ansvara för att fristående nationella utvärderingar av satsningen kommer till stånd.

Under 1997 gjorde kommittén en upphandling av utvärderingar av Kunskapslyftet med delfinansiering från Folkbildningsrådet och Skolverket. De utvärderare som anlitas studerar Kunskapslyftet ur bland annat pedagogisk och nationalekonomisk synvinkel och de kommer att lämna delrapporter i olika omgångar fram till 2002.

Utvärderingarna av Kunskapslyftet ligger tillsammans med andra erfarenheter till grund för de förslag till en reformerad vuxenutbildning som kommittén nu lämnar i sitt slutbetänkande.

I det följande redovisas dels resultatet ur de senaste delrapporterna från de fristående utvärderarna, dels från Kunskapslyftskommitténs egna erfarenheter insamlade via bland annat konferenser och studiebesök på olika håll i landet. Hela utvärderingsprogrammet finns beskrivet i kommitténs tidigare delbetänkanden SOU 1998:51 och SOU 1999:39. En löpande uppdatering återfinns på kommitténs hemsida www.utbildning.regeringen.se/klk.

7.1 Kvalitativ utveckling, pedagogiskt-organisatoriskt inriktade utvärderingar

Organisation

I de första utvärderingsstudierna om den lokala organisationens politiska nivå (Wass, 1999) visade det sig att det politiska ansvaret för projektet Kunskapslyftet i de 38 undersökta kommunerna hade lagts på olika lokala politiska instanser och att några varit vanligare än andra. En del kommuner hade då lagt Kunskapslyftet direkt under kommunstyrelsen, andra under den facknämnd som ansvarar för övrig vuxenutbildning i kommunen, några kommuner hade placerat projektet under en nämnd med annat ansvarsområde än skolfrågor och några kommuner har gått samman och bildat kommunalförbund.

När man jämför med den extra satsning för arbetslösa i kommunal vuxenutbildning som föregick Kunskapslyftet, så kan man klart konstatera – menar Wass – att de lokala politikernas aktivitet ökat markant. Från att vid den förra satsningen möjligen ha varit en punkt på dagordningen i utbildningsnämnden (motsvarande), så har politikerna nu involverats i de inledande diskussionerna kring Kunskapslyftet och dragit upp riktlinjerna. Det har således funnits ett intresse för frågan på lokal nivå.

I en senare studie med samma syfte (Wass, 2000a) visar det sig att kommunerna i högre grad lagt över det politiska ansvaret från kommunstyrelse till facknämnd. Kunskapslyftet har därmed i större utsträckning inordnats under den traditionella politiska styrningen. När det gäller organisationen för genomförandet har å ena sidan de kommuner som inrättat Kunskapslyftet som en fristående enhet minskat. Istället har rektor för respektive komvuxenhet i fler kommuner fått det operativa ansvaret för genomförandet. Motsatt tendens förekommer å andra sidan också. Det finns ett antal kommuner som tidigare lagt det operativa ansvaret för projektet Kunskapslyftet på rektor för den kommunala utbildningen för vuxna men som senare inrättat en fristående enhet för Kunskapslyftet. Rörelserna tycks i princip vara lika stora i båda riktningarna.

I de kommuner där det pågår diskussioner om organisatoriska förändringar hävdar Wass att dessa främst handlar om att organisera Kunskapslyftet inom ramen för en centrumbildning, det vill säga tillsammans med exempelvis komvuxenheten, KY-utbildning, vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder och liknande.

Det förtjänar dock att påpekas att flertalet kommuner i Wass' undersökning faktiskt har behållit den organisation som inrättades vid

Kunskapslyftets start. I dessa kommuner har organisationen – i alla fall fram till undersökningstillfället – varit stabil.

I en riksomfattande enkätundersökning till Kunskapslyftets projektledare som också genomförts vid Göteborgs universitet (Larsson, 2000) visar det sig att 58 procent av alla kommuner hela tiden har haft det politiska ansvaret i samma politiska nämnd. 20 procent av samtliga kommuner har fortfarande det politiska ansvaret för Kunskapslyftet under kommunstyrelsen.

Kunskapslyftet har inte varit oomtvistat i kommunerna (Wass, 2000b). Nästan hälften av de undersökta kommunerna rapporterar meningsskiljaktigheter eller till och med konflikter – naturligtvis i större eller mindre grad. I en kommun ligger konflikten på politisk nivå, i en annan är det både på den politiska och den operativa nivån och i övrigt endast på den operativa nivån. Det kan då handla om meningsskiljaktigheter mellan projektorganisationen för Kunskapslyftet och komvuxenheten i kommunen, gymnasieskola/komvuxenhet, externa utbildningsanordnare eller olika förvaltningar.

Samverkan

Wass har i sina studier (Wass, 1999; Wass, 2000a; Wass, 2000b) närmare också studerat samverkan med arbetsförmedling, med arbetsmarknadens parter och med andra utbildningsanordnare än kommunernas komvuxenheter.

Den första datainsamlingen visade att samtliga kommuner upprättat kontakter med *arbetsförmedlingen* om Kunskapslyftet. I 17 av de 38 kommunerna var såväl projektledning som företrädare för arbetsförmedlingen överens om att samarbetet fungerade väl. Med en mer frikostig definition av begreppet samverkan skulle man kunna hävda – menar Wass – att en sådan relation åstadkommits i samtliga kommuner. Den lokala arbetsförmedlingen har i alla kommuner varit en part i rekryteringen av de arbetslösa. De senare intervjuerna visade också på att samarbetet förbättrats. I vissa kommuner har processen tagit längre tid än i andra. Påtagligt i vissa intervjuer var dock att diskussionen med arbetsförmedlingen i och med Kunskapslyftet utökats till att även omfatta innehållsliga diskussioner. Det var inte bara rekryteringsfrågan som diskuterades utan även kursutbud och gemensamt genomförande av vissa utbildningar.

När det sedan gäller samverkan med *arbetsmarknadens parter* framkom det i den första delstudien att den lokala arbetsmarknaden i många kommuner varit central i diskussionen kring kursutbudet. I de senare intervjuerna fokuserades i första hand de lokala arbetsgivarnas

inflytande på utbildningen. Även om många kommuner eftersträvade att ett samarbete kom till stånd mellan projektledning och representanter för arbetsgivare, framställdes detta som ett problem i många kommuner. Kunskapslyftet som diskussionsfråga var inte något som prioriterades bland lokala arbetsgivare. Det framkom dock att 14 kommuner under första året antingen hade haft en direkt påverkan av arbetsgivare för att få till stånd vissa kurser, eller att arbetsgivarrepresentanter var representerade i styr- eller referensgrupper. De lokala arbetsmarknaden har alltså enligt Wass varit en påtaglig aktör i det lokala forrådet av Kunskapslyftet, oavsett om detta skett genom direkt eller indirekt medverkan i diskussionerna.

De *fackliga organisationerna* har varit en påtaglig intressent när det gäller den uppsökande verksamheten. Fackliga organisationer har också i flera kommuner varit representerade i olika styr- eller ledningsgrupper.

Samverkan med "*externa utbildningsanordnare*" har eftersträvats utifrån följande argumentationslinjer:

- önskan om mångfald i form och innehåll,
- betydelsen av en konkurrenssituation för förnyelse och utveckling samt
- genom konkurrenssituationen få ner utbildningskostnaderna.

Alla kommuner resonerade i Wass studie dock inte på detta sätt. Det finns exempel på kommuner som är mer restriktiva i utnyttjandet av externa utbildningsanordnare än andra. Då betonas istället vikten av att värna det befintliga komvuxenheten. Upphandling bör endast ske i de fall som komvuxenheten inte har möjlighet att anordna efterfrågad utbildning.

Det faktiska antalet utbildningsanordnare som involverades i de 38 kommunerna i urvalet varierar mellan 1 och 35. Majoriteten av kommunerna har mer än fem anordnare. I åtta kommuner medverkar som mest två anordnare. Kännetecknande för dessa kommuner är att de är små med en befolkning upp till 16 000 innevånare. I sex av dem är Kunskapslyftet integrerat i komvuxenheten.

Inställningen till samverkan och samarbete behandlas också i en fallstudie i en kommun, vilken genomförts vid Linköpings universitet (Assarsson & Zackrisson, 2000). I den rapporten hävdar utvärderarna att inställningen till samverkan och samarbete mellan olika aktörer på den lokala arenan kan ses i relation till dels hur man tolkat de nationella direktiven, dels till den lokala kulturen. I deras fallkommun, Nystad, har direktiven tolkats så att Kunskapslyftet inte enbart ska medföra sysselsättning för arbetslösa utan också infrastrukturella förändringar. I

kommunen hade detta arbete mer eller mindre redan tidigare påbörjats, varför tankegångarna i direktiven inte var främmande för de lokala aktörerna. De uttrycker en gemensam bildningssyn kring vuxnas lärande. I och med den gemensamma bildningssynen – att utbildning främst ska leda till arbete – finns en tradition av att samverka och skapa nätverk. Genom Kunskapslyftet har denna samverkan kunnat fördjupas.

Uppsökande verksamhet och rekrytering

Projektet Kunskapslyftet har enligt flertalet bedömare varit framgångsrikt i att nå sina målgrupper med utbildning. Utbildningsvolymen har nåtts – ibland med råge – vid samtliga avstämningstillfällen och de fristående utvärderarna är ense om att man också når de rätta målgrupperna. Det som däremot kan diskuteras är fördelningen inom de olika grupperna. Korttidsutbildade män är klart underrepresenterade, medan kvinnorna är överrepresenterade i alla åldersgrupper.

För den uppsökande verksamheten ansvarar ytterst kommunerna. Denna verksamhet sker ofta i samarbete med arbetsförmedlingen, fackliga organisationer och olika kommunala förvaltningar, exempelvis socialförvaltningen.

I en riksomfattande enkätstudie till projektledarna i alla kommuner i landet (Larsson, 2000) tas också frågan om rekrytering upp. Av svaren att döma är bekantskap med personer som redan studerar i Kunskapslyftet och annonsering i media den mest framkomliga vägen att nå deltagare som har ett intresse för studier. Även arbetsförmedling och infotek spelar en stor roll för dessa människor. När det gäller svårrekryterade betyder annonsering i media litet för att locka deltagare i majoriteten av kommunerna. Inte heller infotek fyller någon större roll för att locka svårrekryterade deltagare. Det gör däremot bekantskap med deltagare i Kunskapslyftet, liksom arbetsförmedlingen. Den uppsökande verksamheten spelar också en betydande roll i många kommuner, medan andra inte har lyckats intressera de lokala fackliga organisationerna för Kunskapslyftet över huvud taget.

Sam Paldanius – institutionen för pedagogik och psykologi vid Linköpings universitet – har i en studie för Kunskapslyftskommitténs räkning fokuserat de arbetslösa som avstår från att delta i Kunskapslyftet. I denna visar Paldanius att den uppsökande verksamheten har varit begränsad i kommunerna, vanligtvis beroende av att man i alla fall haft tillräckligt många presumtiva studerande. Paldanius undersökning visar också på initialproblem när det gäller samarbete mellan arbetsförmedling, fackliga organisationer och ansvariga i kommunerna. Osäkerheten har ibland varit stor om vem som skulle göra vad (Paldanius, 2000).

En något annorlunda bild visar Karin Wass upp från sin undersökning i de 38 kommunerna (Wass, 2000a). Hon hävdar att de fackliga organisationerna har varit en påtaglig intressent när det gäller den uppsökande verksamheten. I en klar majoritet av kommunerna har man bedrivit någon form av uppsökande verksamhet, och oftast är det de fackliga organisationerna som ansvarat för denna.

En riksomfattande enkätstudie till deltagare i Kunskapslyftet (Lander & Larsson, 1999a) visar att rekrytering till Kunskapslyftet bland dem som fått det särskilda utbildningsbidraget (UBS) sker främst bland kvinnor och bland personer som känner sig personligen utmanade av studiernas möjligheter att testa sig själv och se nya aspekter av tillvaron. En gemensam faktor för deltagarna i Kunskapslyftet tycks vara, att de inte haft så goda erfarenheter av livet. Känslan av kontroll över livet är något lägre och den tidigare skolgången upplevs något sämre än hos den övriga befolkningen i samma ålder. Många verkar nu vilja ta chansen att ta igen sådant de inte kunde göra, eller klarade av, tidigare i livet när det gäller studier. Chanserna tycks ha upplevts som störst hos dem som tidigare arbetat inom vård/omsorg och som minst inom byggnadsindustrin. Rekrytering sker enligt Lander och Larsson (1999a) dock betydligt mindre bland långtidsarbetslösa än bland dem, som varit arbetslösa kortare tid.

De ovilliga målgrupperna påverkas i mycket liten grad av passiv information. För att nå och motivera deltagare ur de olika målgrupperna krävs uppsökande verksamhet och aktiv rekrytering. En förutsättning är därvid att Kunskapslyftet kan erbjuda ett kursutbud som attraherar dessa och dessutom kan visa på klara vinster för den enskilde med studier på denna nivå, det så kallade nyttovärdet (Paldanius, 2000).

De vanligaste skälen bland kortutbildade arbetslösa att kunna tänka sig att påbörja studier är (Paldanius, 2000)

- för att få ett arbete,
- för att förbättra den egna yrkeskompetensen,
- för att kunna byta till annat yrke samt
- för att få en högre inkomst.

En uppsökarens arbete kan delas in i tre eller fyra olika moment (Paldanius, 2000). Det handlar om

- att söka upp/att nå målgruppen genom exempelvis telefon, brev och kampanjer i bostadsområden,
- att informera/att delge vad Kunskapslyftet innebär,
- att rekrytera/att argumentera för att det kan vara positivt att söka sig till studier samt
- att ge primär vägledning.

Av de nio uppsökare i Östergötlands län som intervjuats om sina erfarenheter (Paldanius, 2000) arbetar åtta genom landsorganisationens (LO:s) fackförbund och en genom tjänstemännens centralorganisation (TCO). De flesta av de intervjuade har tidigare haft arbete och sedan blivit arbetslösa av något skäl. Bakgrunden som arbetslös nämner flera av dem som en av deras främsta tillgångar. Övergripande visar uppsökarnas berättelser att deras uppsökande och rekryterande verksamhet har varit en svår men givande uppgift. Med det avses att de ofta har en mycket besvärlig arbetssituation med många ointresserade och negativa människor samt med många psykiskt tunga möten. Men de har också glädjestunder när de lyckas intressera någon och sedan hjälpa den personen vidare till utbildning eller till studie- och yrkesvägledare. Paldanius redovisar i sin studie ett antal uppsökande metoder och uppsökarnas strategier.

De vanligaste till uppsökarna angivna skälen till att inte vilja studera redovisas också i Paldanius studie. Det handlar främst om att den arbetslöse ser sig själv som familjeförsörjare och anger ekonomiska motiv för att inte kunna studera. Därefter kommer åldern som förklaringsgrund, "Jag är för gammal för att studera" och "Jag har dåliga erfarenheter från skoltiden i ungdomsskolan".

En särskild studie av dem som angett ekonomin som orsak till att inte kunna studera visar att det inte beror på hur hög tidigare inkomst man haft eller på om man haft UBS eller ej. Det synes snarare bero på en svag tillit till sin prestationsförmåga, en låg värdering av studier och en olust inför att börja över huvud taget (Lander & Larsson, 1999a).

Ett annat skäl för motstånd till studier visar Carlén upp i sin studie (Carlén, 1999). Hon utgår från en livsformsanalys som utvecklats av Liselotte Jakobsen och Jan Ch. Karlsson (1993). Livsformsanalysen skiljer mellan arbetarlivsformen och karriärlivsformen. I arbetarlivsformen görs en tydlig åtskillnad mellan arbete och fritid. När man lämnar arbetet för dagen börjar fritiden. Det är fritiden som är målet, medan arbetet är medlet för att uppnå målet. I karriärlivsformen är gränsen mellan karriär och fritid mer otydlig och flyter ofta in i varandra. I denna livsform är arbetet målet, medan fritiden är medlet. Fritiden används dels till rekreation, dels till att delta i sammanhang som gynnar arbetet och karriären. Carlén gör i livsformsanalysen in hur utbildning passar in i livsformen. Det blir tydligt i hennes studie hur intervjupersonerna ser utbildning som en inskränkning på fritiden, det vill säga deltagande i utbildning gör ett intrång på hur vardagen och livet är organiserat.

Karin Wass visar från sina fallkommuner också på hur kommunerna valt olika strategier för arbetet med rekrytering (Wass, 2000b). I vissa

kommuner tar kommunerna ett helhetsgrepp på rekryteringen medan andra kommuner låter respektive utbildningsanordnare ansvara för sin egen rekrytering. Den senare modellen har i något fall lett till icke önskade effekter, nämligen att utbildningsanordnarna konkurrerat om deltagarna, vilket inte varit avsikten. De kommuner som lagt rekryteringsansvaret på projektorganisationen har istället tagit en större ekonomisk risk. I de fallen har kurserna upphandlats av utbildningsanordnarna, varefter rekrytering påbörjats. Det har då förekommit att man inte lyckats rekrytera fullt ut antalet deltagare i alla kurser och därigenom inte fått full kostnadstäckning.

Studie- och yrkesvägledning samt individuella studieplaner

Studie- och yrkesvägledningen har i och med projektet Kunskapslyftet fått en central och tydlig roll i vuxenutbildningen.

Flertalet vuxna behöver studie- och yrkesvägledning i större eller mindre omfattning. Vägledning för vuxna med kort utbildning och kanske erfarenhet av flera misslyckanden i tidigare studier kräver insatser över tid. Det är en process som syftar till att bygga upp självkänsla och hjälpa de studerande att kunna göra väl underbyggda val avseende inriktningen av studierna.

Livslångt lärande och återkommande utbildning för att tillgodose individens krav på kompetensutveckling och arbetslivets behov av kompetent arbetskraft ställer också ökade krav på vägledningen.

Kommunerna har prövat och prövar olika vägar att aktivt nå, rekrytera och vägleda vuxna. Fler och fler kommuner använder sig av en strategi med lokala vägledningscentra, där man ofta samarbetar med arbetsförmedling, olika utbildningsanordnare – inklusive högskolan – och CSN-regionen.

I litet mer än var fjärde kommun är det Kunskapslyftet ensamt som står för studievägledningen i kommunen (Larsson, 2000), medan både Kunskapslyftet och arbetsförmedlingen har sina egna studievägledningar i närmare hälften av alla kommuner. En del kommuner har skapat samverkan för studievägledningen på lite olika sätt. Gemensam studievägledning för Kunskapslyftet och arbetsförmedlingen har 11 procent av kommunerna och i ytterligare 5 procent av kommunerna är det fler aktörer som gått samman.

Av den utvärdering som på Kunskapslyftskommitténs uppdrag genomförts vid Göteborgs universitet (Lander & Larsson, 1999a) framgår att deltagarna i den första kullen har fått hjälp av studievägledningen att välja och finna sin väg i studierna. Cirka hälften av deltagarna är nöjda

med detta när de får frågan ett år senare. Cirka en femtedel är klart missnöjda. Hur ser det då ut i den andra kullen?

I sanning är det en märkvärdig scenförändring, som skett mellan kullarna. På ett drygt år har användningen av individuella studieplaner ökat från 40–50 procent till cirka 95 procent. Det verkar också ha skett utan mannamån beroende på huvudman eller om man har ubs eller ej.

(Lander & Larsson, 2000)

Om man får en individuell studieplan eller inte påverkar hur man upplever studievägledningen. Om planen varit bra eller ganska bra, så är två tredjedelar av deltagarna i kull 1 nöjda med studievägledningen. Minst nöjda är de, som haft en studieplan, men där den inte fungerat (45 procent missnöjda). Det är värre än att inte ha någon plan alls. Då är 25 procent missnöjda med studievägledningen (Lander & Larsson, 1999a).

Drygt hälften av deltagarna i kull 2 är nöjda med studie- och yrkesvägledningens bidrag till valet av studieväg. Det innebär en förbättring på tre till elva procent – mest på folkhögskolorna – jämfört med kullen innan. Det finns ett samband mellan tillfredsställelsen med studie- och yrkesvägledningen i denna aspekt och de individuella studieplanernas funktionssätt, men det är egentligen inte planerna i sig som förbättrar upplevelsen av studie- och yrkesvägledningens hjälp i valet. Det är snarare en viss typ av studerande som upplever mest nytta med den hjälp de får. Det är människor med viss grundläggande självkänsla och med känsla för det utmanande i studierna och som känt sig stimulerade av studierna men som inte fått de allra bästa betygen. Utvärderarna tror att effekterna av de individuella studieplanerna framför allt ligger i att de studerande får hjälp att strukturera studierna snarare än att underlätta studievalen (Lander & Larsson, 2000).

Vissa kommuner har satt upp direkta mål för vägledningsarbetet i Kunskapslyftet och sedan utvärderat verksamheten i relation till dessa. Som exempel kan nämnas Norrköping (Månsson & Ridne, 1999), som angett följande mål:

- alla individer i målgruppen som så önskar ska få minst ett planerat vägledningssamtal,
- alla som varit på vägledningssamtal har en idé om sin egen utveckling och första steg samt
- alla som kommer till vägledningen och önskar delta i Kunskapslyftet ska upprätta en individuell studieplan.

I Norrköpingsutvärderingen av Kunskapslyftet framkommer vidare vissa problem i form av att utbildningsanordnarna inbördes och arbetsförmedlingen har olika sätt att vägleda. Det har inneburit att uppsökarna

i kommunen också haft till uppgift att leda individerna till rätt sorts vägledning

- om individen behöver en djupare vägledning hos arbetsförmedlingen eller hos någon av de anordnare som erbjuder sådan vägledning eller
- om individen är klar över sina mål och endast behöver träffa utbildningsanordnaren för att diskutera lämplig studieplan den närmaste tiden.

Validering

Kunskapslyftskommittén framförde tidigt (SOU 1996:27) vikten av att studerandes reella kompetens måste värderas och formaliseras i betyg eller genom inplacering i kurs. Dessa tankegångar utvecklades senare i de därpå följande betänkandena *Livslångt lärande i arbetslivet – steg på vägen mot ett kunskapsamhälle* (SOU 1996:164) och antologin *Vuxenutbildning i teori och praktik* (SOU 1997:158). Regeringens Delegation för kunskapslyftet delade kommitténs uppfattning om betydelsen av validering såväl i uttalanden som i ekonomiska realiteter; reella kunskaper validerade i gymnasiepoäng gav samma ersättning som genomförda kunskaper inhämtade via genomgångna kurser.

I olika kommuner påbörjades försök med validering av vuxnas reella kunskaper. Kunskapslyftskommittén har tidigare (SOU 1999:39) redovisat ett antal exempel från olika kommuner. Allt efter som tiden går har begreppet fått en reell innebörd i fler och fler kommuner.

Det kom nyligen ett brev till Kunskapslyftskommittén. Det berättade om en deltagare i Kunskapslyftet. Vi kan kalla henne Eva

Eva har gått i skola i sammanlagt tio år och har sedan haft ett otal arbeten inom verkstadsindustri, servicenäring, offentlig verksamhet – förhållandevis korta och med få kvalifikationer och krav.

Vid två tillfällen har Eva stannat upp, tänkt efter och bestämt sig på egen hand, utan formell påverkan eller information. Den första gången var 1997, då hon efter diverse komplikationer började en Amu-utbildning – en grundkurs för personal till restaurang och storhushåll (30 veckor + 4 veckors praktik). Den andra gången, våren 1999, efter ytterligare perioder av korta vikariat, bestämde hon sig för att bygga på sin utbildning; göra den fullständig, få betyg och få en kompetens som kokerska. Hösten 1999 har Eva fått sin gamla utbildning i kombination med sina yrkeserfarenheter validerade samtidigt som hon bygger vidare. I slutet av maj 2000 är hon färdig, om alla planer fullföljs.

Jag är övertygad om att Eva till sommaren 2000 har ett arbete i kök med eget ansvar inom barnomsorgen eller på en mindre skola. Det är det hon vill allra mest – nu är viljan stark och motivationen så påtaglig att hon kommer att lyckas.

Våren 1999 fick Eva aktivt stöd och hjälp av en vägledare.

Kunskapslyftskommitténs internationella utvärderare (SOU 1999:141) konstaterar följande.

Från alla håll anser man validering vara en central fråga, i samband med Kunskapslyftet men också i samband med utveckling av vuxenutbildning rent generellt.

Ur ett deltagarperspektiv framstår validering i förstone enbart som något positivt, hävdar utvärderarna i sin rapport från fallstudiekommunen Nystad. Flera deltagare menar att validering å ena sidan innebär att man får konkreta bevis på vad man kan och inte kan. Därmed vinner den vuxna tid – man behöver helt enkelt inte ”dubbelläsa”. Å andra sidan ger andra studerande uttryck för dåligt självförtroende. De menar att även om resultatet på test och diagnoser visar att de kan börja sina studier på en viss nivå, så vill de ”för säkerhets skull” börja på den nivå, där de vilar tryggt i kunskapen, innan själva utmaningen kan ta vid (Assarsson & Zackrisson, 2000)

Skolverket har under 1999 i syfte att stödja arbetet med validering i kommunerna anordnat ett antal seminarier. I en ny skrift (Skolverket, 2000e) diskuteras begreppet validering och ges en del internationella utblickar av hur man i några andra länder – speciellt de nordiska – tar till vara vuxnas reella kompetens i utbildningssammanhang. I ett avslutande kapitel tar Skolverket upp arbetet med validering i Sverige.

Utbud i relation till behov och efterfrågan

Styrande för utbudet i projektet Kunskapslyftet – och för den delen i kommunal vuxenutbildning över huvud taget – ska vara den enskilde individens önskemål, behov av och förutsättningar för formell utbildning.

Att erbjuda en utbildning som är efterfrågad av kommuninnevånarna är något som samtliga kommuner eftersträvar. Genom satsningen på Kunskapslyftet har den enskilde individen tydligt ställts i förgrunden. Det är de individuella önskemålen och behoven som ska vara utgångspunkten för kursutbudet. Samtidigt ska utbildningsutbudet ta hänsyn till den lokala arbetsmarknaden.

I tre av fyra kommuner är deltagarnas önskemål mycket viktiga, när det gäller att utforma kursutbudet (Larsson, 2000). I de flesta övriga kommuner är deltagarnas önskemål ganska viktiga. Knappt tre procent av kommunerna har svarat neutralt eller negativt på frågan. I en femtedel av kommunerna finns fackpolitiker med och påverkar utbildningsutbudet. Arbetsförmedlingen har ganska stort inflytande på utbudet i 64 procent av landets kommunen, medan de lokala arbetsgivarnas inflytande tycks vara begränsat.

I en kommun som har en deltagarstyrd utbildningsplanering har kursutbudet formats genom intresseförfrågan hos målgruppen. Resultatet blev ett utbud som inte låg i linje med kärnämnen eller arbetsmarknadens behov. De sökande ville studera yrkeskurser som i många fall tilltalade ett personligt intresse. Det var inte kurser som hade någon självklar koppling till den lokala arbetsmarknaden (Wass, 2000a).

I en annan kommun, som har en utbudsstyrd utbildningsplanering har kursutbudet enligt Wass formats i nära samverkan med såväl arbetsförmedling som arbetslivet. Även här har kursutbudet till allt större del kommit att bestå av yrkesutbildningar. Dessa är dock nära kopplade till den efterfrågan som finns på arbetskraft. Det utbud som presenterats har vunnit acceptans från kommuninnevånarna. Till flertalet yrkesutbildningar har man haft fler sökande än platser.

Det blir i denna utvärdering tydligt att om man i utbildningsplaneringen utgår från vad kommuninnevånarna vill studera, så kan det bli något annat än den utbildning som den lokala och regionala arbetsmarknaden efterfrågar.

Wass behandlar i sin utvärdering också diskussionen om kursutformat utbildningssystem kontra utbildningspaket. Många kommuner ser det som viktigt att erbjuda ett kursutformat system. Detta är väsentligt, eftersom man menar att valmöjligheterna begränsas om utbildningen är sammansatt i ett "paket". Det kursutformade systemet framstår därmed som kännetecknet för en deltagarstyrd utbildning. Att sammanställa en utbildning som ett paket verkar i vissa fall nästan anses som "något fullt". Det är viktigt att det finns valmöjligheter och att individen inte blir låst i en viss studiegång. Det finns – fortsätter Wass – naturligtvis mycket som är tilltalande i ett så öppet system som vissa kommuner förespråkar i detta fall. Samtidigt är det ett system som kräver mycket av individen. Valfrihet ställer också stora krav på individen att informera sig. Att "välja fel" kan vara kostbart. Ett system baserat på valfrihet kräver starka individer.

En tydlig effekt av att konkurrensutsätta den kommunala utbildningen för vuxna har varit att kursutbudet utvidgats (Larsson, 2000). Av landets kommuner anser 63 procent att utbudet har ökat som en följd av upphandlingsförfarandet. De som ska börja studera får ett större utbud av utbildningar att välja bland, än vad man tidigare hade. Även i de kommuner där man menar att konkurrensen varit ganska liten eller där det inte funnits någon alls, menar man att kursutbudet har ökat som ett resultat av upphandlingen. Detta kan tyckas motsägelsefullt men ska nog förstås som att det är kommuner som inte har någon eller liten konkurrens vid upphandling av utbildning inom kommunen, men som

upphandlar enstaka utbildningsplatser utanför den egna kommunen i stor omfattning. Detta skapar i sig en konkurrenssituation.

För att människor ska söka sig till utbildning på frivillig basis måste utbildningarna präglas av en stor attraktionskraft. Det hävdar i alla fall Liselott Assarsson och Katarina Sipos-Zackrisson från Linköpings universitet i sin rapport (Assarsson & Sipos-Zackrisson, 2000). I deras fallstudiekommun – Nystad – betyder det att man åtminstone vid horisonten ska kunna skymta ett arbete som kursen kan leda till. Det kan också betyda – menar de – att utbildningen ska kombinera teori med praktik. Ur deltagarperspektiv ska praktik förstås i vidare bemärkelse. Det behöver inte alltid utgöras av ett yrkesämne eller praktik på en arbetsplats. När de studerande resonerar kring praktik kan det också vara i betydelsen förankring i deras livsvärld. Det kan exempelvis handla om att man i svenska får i uppgift att skriva en platsansökan, skriva en insändare i lokalpressen eller att göra ett projektarbete utifrån eget intresse. En annan dimension av attraktionskraften är att en kurs kan leda vidare till nästa kurs för att uppnå yrkesdrömmen.

Flexibelt lärande

Variationsrikedomen i distribution av utbildning och i själva utbildningssituationen är i tilltagande.

Kurser startar fortfarande vid höstens början och i januari, men allt fler också på tider däremellan. Dessutom är kursbegreppet som sådant inte längre relevant för alla studerande. Många följer som tidigare schemalagda kurser – kanske till och med i en sammanhållen utbildning. Andra studerar istället hemma vid köksbordet med stöd från skolans lärare – som de endast träffar vid ett fåtal tillfällen – via dator med IT-uppkoppling, telefon m.m. Åter andra läser delar av kurser inte för att ta betyg eller examina utan för att skaffa sig behövlig kunskap i perspektiv av livslångt lärande och/eller lärande på arbetsplatsen.

De olika distributionsformerna leder också till att arbetssätt och arbetsformer måste förändras och har förändrats.

Den stora vinsen för alla parter är – – – det förändrade arbetssättet med friare schema, tid för eget arbete, läraren som mentor och handledare och möjligheten att själv få välja var, när och hur man vill arbeta. Elevinflytande är mycket högt visar både intervjuer och enkäter. Är det då ett reellt inflytande? Som yttre observatör är jag beredd att svara ja på den frågan. Jag har fått flera exempel både från lärare och elever på att de studerandes önskemål och behov styr verksamheten och att eleverna har levande forum för påverkan. Risker finns naturligtvis för att läraren indirekt styr ändå. Precis som en av deltagarna sa i intervjun; vi är så snälla, vi gör som läraren vill. Samtliga lärare visar under intervjun en stor medvetenhet om detta och det andra problemet, de studerande kan i många fall tycka att det är

både tryggare, effektivare och arbetsbesparande om läraren sköter planeringen. Då gäller det att ge deltagarna verktyg att fortsätta utan att styra upp dem (Cedering & Häggbom, 1999).

Assarsson och Sipos-Zackrisson tar i sin rapport (Assarsson & Sipos-Zackrisson, 2000) upp de konstruktioner som finns kring deltagare. Här diskuteras de studerandes uppfattning om innehåll och arbetssätt vad gäller allmänna ämnen respektive yrkesämnen.

Lokalpolitikernas, rektorns, utbildningsanordnarnas och lärarnas uppfattning av vuxna studerande är att de för det första tycker teori är tråkigt och praktik är roligt: "Det är jobbigt och sitta still, man nästan somnar." Utbildningsansvariga ser sällan problem med de praktiska yrkesämnena i vuxenutbildningen. Däremot uppstår svårigheter och avhopp i större utsträckning när det gäller teoretiska utbildningar och teoretiskt inriktade kurser.

För det andra är motståndet till teori relaterat till tidigare skolerfarenheter. Många deltagare som studerar som vuxna bär med sig negativa erfarenheter från ungdomsskolan, där man upplevt stämpeln som "mindre vetande".

För det tredje har man under hela sin skoltid saknat de mer praktiskt inriktade ämnena. I den mån erfarenheter finns från praktiska ämnen i ungdomsskolan förknippas dessa med positiva upplevelser. Här har de studerande ofta fått sina kunskaper bekräftade eller uppmuntrats i ett mer prestigelöst kunskapande.

Sammanfattningsvis handlar det i grund och botten om att förändra inställningen både till ämnena som sådana, men också om att utforma undervisningen så att deltagarna kommer över sitt dåliga självförtroende i relation till teoretiska ämnen som svenska och matematik. Den viktigaste pedagogiska principen är kanske att kunskapsinnehållet ingår i deltagarnas livsvärld på ett eller annat sätt. De är eller blir genuint intresserade – de ser helt enkelt nyttan av ämnesstudierna.

I den enkätutvärdering som Göteborgs universitet gjort för Kunskapslyftskommitténs räkning (Lander & Larsson, 1999a) har man använt ett antal olika faktorer för att mäta de studerandes bedömningar av undervisningen och deras förhållningssätt till den. Resultaten visar att deltagarnas prestationstillit och globala tillfredsställelse får höga värden. Global tillfredsställelse handlar om hur nöjd och förhoppningsfull man är personligen med studierna medan de pågår. Prestationstillit är ett självvärderingsmått, känslan av att klara kraven i utbildningen. Efter dessa två blir den positiva övervikten mindre men det handlar fortfarande om att två tredjedelar eller tre fjärdedelar är positiva. De självvärderingsmått det då handlar om är bland andra social integration, deltagarefarenhet och examination. Social integration gäller hur accep-

terad man känner sig bland andra deltagare. Deltagarerfarenhet mäter hur väl man kan ta tillvara sina egna tidigare erfarenheter i studierna. Många finner lärarnas förklaringar vara bra. Examinationen är inte bara kontroll utan kan också vara lärorik i sig. Djupa studiemönster indikerar att deltagarna uppmuntras att fokusera på det väsentliga, associera mellan olika slags innehåll och vara kritisk granskande i sina studier. Flera gillar också självständiga arbetsätt i studierna.

Enkätutvärderingen visar också på mer problematiska siffror, vilka gäller återkopplingens kvalitet, inflytandet i undervisningen samt stödet om man får inlärningsproblem. När frågorna gäller stressen i undervisningen och det ytliga studiemönstret får utvärderarna negativa saldon, det vill säga de negativa svaren är fler än de positiva. Det ytliga studiemönstret mäter deltagarnas upplevelse av att förståelsen är fragmentiserad och att de litar mycket på minneskunskaper. Sambandsanalyser visar att detta hos många förekommer parallellt med att man försöker tillämpa djupare studiemönster. Detta kan bero på att man ställs inför olika krav i olika kurser som man deltar i.

Enkätutvärderingen har också kompletterats med en riksomfattande lärarenkät (Lander, 2000), vars syfte är

- att undersöka lärarnas personliga beredskap för utmaningar aktualiserade av Kunskapslyftet;
- att undersöka skolorganisationens beredskap för utmaningar aktualiserade av Kunskapslyftet;
- att undersöka lärarnas uppfattning om hur kommunerna möter utvecklingsbehoven aktualiserade av Kunskapslyftet.

Enkäten gick endast ut till lärare vid komvuxenheterna. Registerläget hos SCB på nationell nivå omöjliggjorde utskick till andra utbildningsanordnare – inklusive folkhögskolornas lärare. Svarsfrekvensen från den 600 lärarna blev 72 procent.

Av enkätsvaren att döma måste enligt Lander lärarnas engagemang för Kunskapslyftet sägas vara ganska lågt. Av dem som brukar engagera sig i pedagogiskt utvecklingsarbete står cirka 60 procent utanför det pedagogiska utvecklingsarbete som berör Kunskapslyftet. Av dem som har en ansvarsuppgift visavi kollegorna står 80 procent på motsvarande sätt utanför. Tillsammans med svarsuppgiften att bara 38 procent av lärarna ser tydliga insatser av skolutveckling för Kunskapslyftets målgrupper, så måste man dra den slutsatsen att organisationen på skolorna inte engagerat sig särskilt mycket.

Det pedagogiska utvecklingsarbetet verkar alltså inte ännu blivit omfattande, men analysen av lärarenkäten indikerar ändå – fortsätter utvärderarna – tydligt positiva samband mellan kommunalt utveck-

lingsarbete, skolutveckling och den professionella självkänslan bland lärarna för att arbeta med Kunskapslyftets frågor. Särskilt är detta fallet när lärarnas egen planeringskultur i det dagliga arbetet är bättre utvecklat.

Assarsson & Sipos-Zackrisson redovisar i sin fallkommun, Nystad, tankeväckande uppgifter om den pedagogiska utvecklingen ur ett deltagarperspektiv:

I och med sjösättningen av Kunskapslyftet aktualiserades talet om ny pedagogik när det gäller vuxna. Begrepp såsom flexibilitet, individualisering, validering samt självstyrt lärande upprepas i det offentliga samtalet som självklara ”mantran”. Ur ett deltagarperspektiv blir det därför centralt att belysa vilka olika innebörder och konsekvenser orden får i den vuxenpedagogiska vardagen. – – –.

Om det pedagogiska projektet i dagens vuxenutbildning är att arbeta efter ideal som individualisering och flexibilitet måste större energi ägnas åt att bry sig om deltagargruppen; Vilka är dessa elever? Som vi ser det blir det tom retorik när det i konstruktionen av eleven inte finns någon koppling till den verkliga ”eleven” och hennes livsvärld. Några elever med medvetna bildningsprojekt beskriver en känsla av infantilisering. Tidigare erfarenheter tillskrivs ingen större betydelse och eleverna upplever ingen möjlighet att själva planera sina studier i tid och rum. Ur ett deltagarperspektiv räcker det således inte att inledningsvis fråga eleverna vad dom vill läsa och vilka arbetsformer de föredrar. Kunskapsinnehåll och arbetsformer behöver ingå i återkommande samtal. För andra elever innebär studierna ett stort steg och de beskriver att tid behövs för att landa i den nya vardagen som det innebär att befinna sig i en skolkontext. Deltagandet vilar i sig på en skör tråd där det kan handla om allt ifrån outvecklade bildningsprojekt, oro för ekonomi, bristande socialt och kognitivt stöd, missbruksproblem till allmänt vacklande självförtroende – – –.

Det finns elever som väljer bort möjligheten till inflytande över undervisningens innehåll och arbetsformer eftersom ”läraren har betalt för att undervisa”. Eleverna anpassar sig efter lärarens agenda och fokuserar på det som krävs av dem, att prioritera sina studier. En annan grupp elever anser sig vara ”tvingade” att tillbringa tid i klassrummet av ekonomiska skäl. För den här gruppen handlar det varken om ”fel” kunskapsinnehåll, arbetsformer eller bemötande från läraren. De här eleverna väljer också bort möjligheten att påverka sina studier – de har varken intresse för att studera eller för att delta i något samtal kring klassrums vardagen. Ytterligare en annan grupp har svårt att avkoda lärarens nya identitet, läraren som handledare. Dessa elever tolkar handledaren som en ”oengagerad, flummig och lat figur”. Konsekvenserna blir att dessa deltagare ur sitt perspektiv svarar med samma mynt, det vill säga med ett uttalat ointresse på så vis att de ”smiter undan” och ständigt gör minsta möjliga insats.

Sammanfattningsvis vill vi betona att pedagogik inte handlar om att hitta metoden med stort M. Metoder bör väljas utifrån det ämnesinnehåll som prioriteras, något som eleverna faktiskt ger uttryck för. Vi menar att lärandet har en riktning – den vuxne ska ju lära sig något specifikt och här finns en mängd idéer kring hur det kan gå till.

Oavsett vilka pedagogiska principer och metoder som bildar utgångspunkt, så handlar den pedagogiska vardagen om att skapa ett gemensamt språk – lärare och deltagare emellan – i diskussionen kring kun-

skap och lärande. Ju mer flexibel syn man har på undervisning, desto viktigare blir det att som lärare synliggöra sina avsikter och pedagogiska grundsyn, hävdar Assarsson och Zackrisson. På så vis kan den dolda agendan motverkas. Klassrumspraktiken blir öppen för förhandling och vuxna kan bemötas som vuxna även i klassrummet. De båda utvärderarna menar att kvalitetssäkring i pedagogiska sammanhang borde handla om *vilka* kunskaper de studerande ska utveckla och *hur* dessa kunskaper ska utvecklas. Frågan är alltså hur en levande dialog skapas med kunskap och lärande i fokus.

Det förekommer också omfattande satsningar på olika utvecklingsprojekt ute i skolorna. Möjligen berör de mest området pedagogisk-organisatorisk utveckling. Drygt 65 procent av lärarna (Lander, 2000) anser att studie- och yrkesvägledningen har rustats upp för alla deltagare i den kommunala utbildningen för vuxna. Nära 60 procent av lärarna anser att förbättringar har skett för deltagare med lägre självkänsla och motivation. Sedan kommer en rad områden (exempelvis flexibel studiegång, individuella studieplaner och validering) för vilka mellan 35–50 procent av lärarna ser förbättringar, men där det också finns 15–30 procent som förnekar att något pågår. Minsta satsningen görs, i lärarnas ögon, för de funktionshindrade.

Resultat av studier – sysselsättning och arbete

I de riksomfattande enkätstudierna (Lander & Larsson, 1999b; Lander & Larsson, 2000) har utvärderarna också försökt få en uppfattning om Kunskapslyftets resultat.

Den första kullen som omfattas av den riksomfattande studien har besvarat två enkäter – dels en i början av studierna i Kunskapslyftet (hösten 1997), dels en ett år efter (hösten 1998). Den andra kullen fick sin första enkät före studiernas början (våren 1998) och ett år efter (hösten 1999). I den senare kullen var det endast deltagare med UBS som undersöktes men för den gruppen finns vissa jämförelsegrupper – bl.a. öppet arbetslösa och arbetslösa i åtgärder.

Av den första kullen i Kunskapslyftet med kommun som huvudman var efter ett års studier 77 procent sysselsatta med endera arbete eller fortsatta studier. Av motsvarande kull i folkhögskolor var 73 procent endera i arbete eller studier.

I den första kullen attraheras något fler arbetslösa till folkhögskolor än till skolor med kommunen som huvudman. Samtidigt hamnar relativt fler i arbete efter studier med kommunal huvudman, medan relativt fler fortsätter med studier om de haft folkhögskolor som huvudmän. Andelen som är arbetslösa efter ett års utbildning är cirka 20 procent, något fler bland dem som hade folkhögskola som huvudman.

Av den andra kullen i Kunskapslyftet var efter ett års studier 76 procent sysselsatta med endera arbete eller fortsatta studier. Detta gäller både studerande med kommun och folkhögskola som huvudman. När man jämför de två kullarna är således resultaten ungefär desamma för deltagare med kommunen som huvudman för utbildningen och något bättre för dem med folkhögskolor som huvudman.

Om man relaterar deltagarnas resultat till jämförelsegruppernas visar det sig att medan 76 procent av de förra befann sig i studier eller arbete var motsvarande siffror för de öppet arbetslösa 52 procent och för de arbetslösa i åtgärder 55 procent. Andelen arbetslösa var också lägre för deltagarna (21 procent) än för de arbetslösa (45 respektive 42 procent).

Utvärderarna har också med statistiska metoder bearbetat resultaten – chanserna att fortsätta med studier respektive chanserna att få arbete – med hänsyn till de olika gruppernas bakgrundsvariabler.

Det visar sig då att deltagande i Kunskapslyftet, sett över ett år, påtagligt påverkat chanserna att fortsätta med studier. Däremot har det inte haft någon påtaglig effekt på chansen att få arbete. Båda sakerna gäller i synnerhet för studerande med folkhögskola som huvudman.

De – i den andra kullen av Kunskapslyftet som hösten 1999 hade arbete – har framför allt fått lust att söka andra arbeten, nära 70 procent mot knappt 40 procent i jämförelsegrupperna. En hypotes som utvärderarna har är att lusten till förändring växt under och efter studierna.

Ett resultat som utvärderarna försöker förklara är varför deltagarna med folkhögskolor som huvudmän upplevt mindre förändringar än andra deltagare. Efter att ha avfärdat andra försök till förklaringar återstår för dem endast hypotesen att dessa studerande inte varit lika inriktade på att åstadkomma förändringar i sin arbetsmarknadskarriär som andra grupper.

Huvudslutsatsen är dock att effekterna av Kunskapslyftet på sysselsättningen inte klart kan bedömas än. Genom att så många fortsätter att studera (knappt 40 procent och drygt 50 procent av studerande med kommun respektive folkhögskola som huvudman) är dessa effekter uppskjutna. Ytterligare uppföljningar behövs för att kunna ge bättre svar på vad som händer över tid.

Utvärdering på lokal nivå

Fler och fler kommuner utvärderar själva eller tillsammans med konsulter/högskolor hela det kommunala projektet Kunskapslyftet eller delar av det. I detta kapitel har exempel från två sådana utvärderingar – Norrköping respektive Piteå och Överkalix – använts i avsnittet om studie- och yrkesvägledning respektive flexibelt lärande.

För att säkra likvärdighet i bedömningen av kunskaper på gymnasial nivå i riket används också nationella prov. För kommunal utbildning för vuxna är dessa frivilliga. Många kommuner utnyttjar ändå denna möjlighet till kvalitetsgranskning. Så har till exempel Stockholm beslutat att alla anordnare i Kunskapslyftet som har kurser i svenska, engelska, matematik samt franska och tyska, B-språk ska använda sig av de nationella proven. Ämnesprov i svenska, engelska och matematik finns även på grundläggande nivå. Nya prov konstrueras också två gånger om året för prov i svenska för invandrare.

I ett mål- och resultatstyrt system är utvärdering en hörnsten. Den kan – och ska i vissa lägen – användas för kontroll men minst lika viktig är dess funktion att ge god kunskap om det man utvärderar i syfte att lägga grund för ett utvecklingsarbete.

För att svara upp mot efterfrågan på råd och tips om hur utvärdering skulle kunna gå till i kommunerna och på enskilda utbildningsenheter och stimulera till kvalitetsutveckling tog Kunskapslyftskommittén, Skolverket

och Svenska Kommunförbundet 1998/99 initiativ till ett kombinerat självutvärderings- och utvecklingsprojektet.

Till bakgrunden hör den utveckling inom ”offensiv kvalitetsutveckling”, TMQ (Total Quality Management), som bedrivits på utbildningsområdet. Det handlar dels om Utmärkelsen Svensk Kvalitet där Utmärkelsen Svensk Skola tillkommit dels om utvärderingen av KY (Kvalificerad Yrkesutbildning) där självutvärdering bland 60 utbildningsanordnare med hjälp av verktyget ”Läroverket KY” varit ett viktigt inslag (Fredriksson & Svensson, 2000; SOU 1999:119).

För självutvärderingen inom Kunskapslyftet har således ett verktyg ”Läroverket 1999” särskilt anpassat till utvärdering i kommuner och utbildningsorganisationer tagits fram. För närvarande deltar ca tio utbildningsorganisationer inom kommunal vuxenutbildning/Kunskapslyftet i projektet. Den definition av självutvärdering som använts i detta sammanhang är:

”Självutvärdering är en systematisk utvärdering av en organisations aktiviteter och resultat baserat på någon modell för offensiv kvalitetsutveckling.”

Med denna utgångspunkt tillämpas ett arbetssätt som omfattar följande fyra faser:

Planera – Självutvärdering: varför, hur, när?

Gör – Åstadkom en verksamhetsbeskrivning

Studera – Analysera verksamhetsbeskrivningen

Lär – Upprätta åtgärdsplan för förbättringar: vad, till när, av vem?

Parallellt med självutvärderingsarbetet genomförs i forsknings- och utvecklingssyfte en uppföljning av erfarenheterna från arbetet med Läroverket 1999.

Vid uppföljningen i slutet av 1999 kan deltagarnas inställning till arbetet med Läroverket beskrivas som ”försiktigt positiv”. Vid det tillfället hade dock endast tre organisationer påbörjat analysarbetet. Sex höll fortfarande på med verksamhetsbeskrivningen. Trots det menar nästan alla deltagare att de redan identifierat förbättringsmöjligheter i den egna organisationen (Fredriksson & Svensson, 2000).

Vid uppföljningsmöte i slutet av februari 2000 redovisade de sju anordnare som fortsatt arbetet med verksamhetsbeskrivning och analys att de efterhand fått en alltmer positiv inställning till självutvärdering även om några kommit längre än andra. En skolenhet som fått vidkännas betydande neddragningar såg exempelvis genom kvalitetsarbetet möjlighet att gå vidare genom att de i projektet utvecklat en förmåga att identifiera områden för förbättring och utveckling. Ytterligare uppfölj-

ningar kommer att göras av de deltagande enheterna inför en slutredovisning hösten 2000.

Kunskapslyftskommittén återkommer i kapitel 15 till ytterligare förslag för att stärka utvecklingen av lokal utvärdering.

7.2 Privat- och samhällsekonomiska utvärderingar

Privat- och samhällsekonomiska utvärderingar av Kunskapslyftet

Materialinsamlingen och de successiva bearbetningarna fortsätter planenligt inom utvärderingsprojektet vid Umeå universitet. En jämförelse av arbetsmarknads- och inkomstförhållanden före utbildning för deltagarna i kommunal vuxenutbildning höstterminerna 1997 och 1998 har avrapporterats under året (Axelsson & Westerlund, 2000). Liksom tidigare jämförs situationen för dessa grupper med den för arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadsutbildning.

De som började studera i kommunal vuxenutbildning hösten 1998 skiljer sig inte nämnvärt från dem som började hösten 1997 vad gäller ålders- och könsfördelning eller utbildningsbakgrund. De som började hösten 1998 hade dock i något mindre utsträckning arbetslöshetserfarenheter än de som började hösten 1997 vilket närmare framgår av tabell 7.1. Också mätt i arbetsinkomster och inskrivningsperioder som arbetssökande vid arbetsförmedlingen hade de som påbörjade studier i Kunskapslyftet hösten 1998 en starkare ekonomiskt ställning än de som började studera hösten 1997.

De tre grupperna – studerande i kommunal vuxenutbildning, arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadsutbildning – jämförs bl.a. vad gäller fördelning över riksområden och relateras till respektive områdes andel av arbetskraften 20–54 år. Om man således jämför de arbetslösas fördelning över riksområden visar det sig att jämfört med respektive områdes andel av arbetskraften har de tre nordligaste riksområdena samt Sydsverige (Skåne och Blekinge) en överrepresentation av arbetslösa. En motsvarande underrepresentation finns i Stockholms län och Småland (inklusive Öland och Gotland). Ett liknande mönster vad gäller över- och underrepresentation i förhållande till arbetskraften återfinns för arbetsmarknadsutbildningen.

Tabell 7.1 Genomsnittligt antal arbetslöshetsdagar före utbildning, studerande i kommunal vuxenutbildning hösten 1997 och hösten 1998

	Förstaårsstuderande 1998	Förstaårsstuderande 1997
Kommunal vuxenutbildning		
totalt	41	59
Kunskapslyftet	47	71
Ordinarie kursutbud	32	41
UBS	49	81

Källa: Axelsson R. & O. Westerlund, 2000, Två år med Kunskapslyftet. Arbetsmarknads- och inkomstförhållanden före utbildning, deltagare höstterminerna 1997 och 1998 samt jämförelsegrupper. Under tryckning.

För kommunal vuxenutbildning kan man däremot inte konstatera samma över- och underrepresentation i förhållande till arbetskraften som för arbetslösheten. Där har i stort sett alla riksområden samma andel i kommunal vuxenutbildning som andel av arbetskraften fastän vissa områden har en överrepresentation och andra en underrepresentation av arbetslösa. Enda undantaget är Stockholms län där det "fattas" studerande i kommunal vuxenutbildning i förhållande till arbetskraften men inte i samma utsträckning som det "fattas" arbetslösa. Snedfördelningen i förhållande till arbetslösheten var dock större 1997 än 1998.

Analysen av inkomstförhållandena före studier för dem som studerade 1998 indikerar, liksom motsvarande analys för dem som studerade hösten 1997, att de som studerar i Kunskapslyftet jämfört med övriga studerande i kommunal vuxenutbildning, arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadsutbildning

- tidigare visat sig kunna få ut mer av kortare utbildning på arbetsmarknaden i termer av inkomster.
- att de i den mån de hade en längre utbildning t.ex. treårig gymnasial utbildning förmodligen hade fel slags utbildning, en utbildning som inte gick att omsätta på arbetsmarknaden.

Försök har också gjorts att med hjälp av den s.k. HÄNDEL-databasen få en uppfattning om sysselsättningsstatus efter utbildning för dem som gått i Kunskapslyftet respektive arbetsmarknadsutbildning. HÄNDEL-databasen innehåller uppgifter om hur snabbt och hur länge individerna står att återfinna som arbetssökande på arbetsförmedlingen. Jämförelserna hittills visar att de som gått i Kunskapslyftet återfinns snabbare i HÄNDEL efter utbildning men att de också lämnar HÄNDEL fortare än de som gått i arbetsmarknadsutbildning. Dessa data behöver dock följas upp och analyseras vidare eftersom en av huvudanledningarna till att Kunskapslyftsdeltagarna lämnar HÄNDEL är att de återgår till utbildning (Brännäs, 2000; Westerlund, 2000).

Övriga rapporter från den samhällsekonomiskt inriktade utvärderingen av Kunskapslyftet under året är Sjödin (1999), Björkman (2000) och Knutsson (2000) som belyser sannolikheten för arbetshandikappade att åter bli arbetsökande efter avslutad utbildning inom kommunal vuxenutbildning; arbetskraftsstatus efter avslutad utbildning respektive bestämningsfaktorer för val av studiefinansieringsform (se vidare kapitel 6).

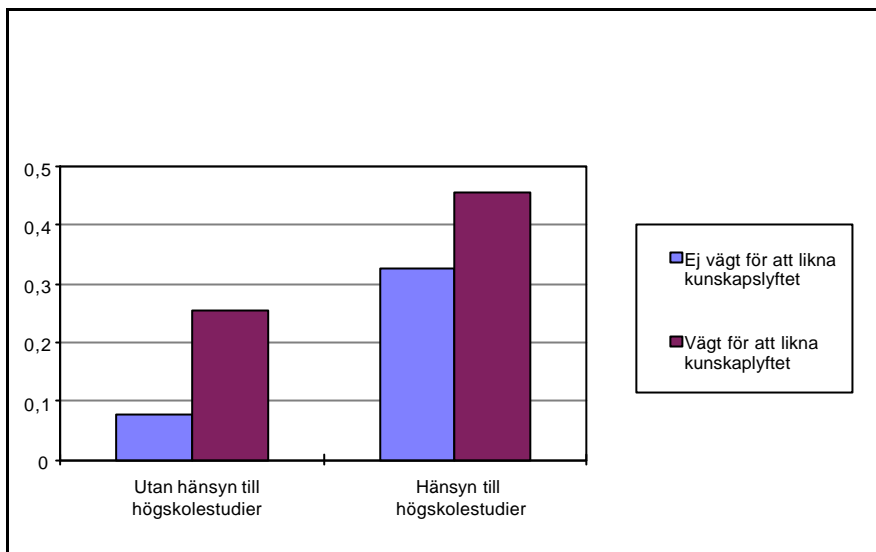
SCB:s undersökning av inkomst- och sysselsättningseffekter av kommunal vuxenutbildning och implikationer för Kunskapslyftet

Eftersom utvärderingen av Kunskapslyftet ännu inte kan bidra med uppgifter om sysselsättningsutveckling och inkomster efter studier på grundläggande och gymnasial nivå gav Kunskapslyftskommittén SCB i uppdrag att göra en översiktlig studie av motsvarande förhållanden för tidigare deltagare i kommunal vuxenutbildning (SCB, 2000c).

Undersökningen består av flera delar. I en del har studerande som fullföljde och avslutade studier i kommunal vuxenutbildning på gymnasienivå 1992–1993 följts upp år 1997 med avseende på inkomstförhållanden, högskolestudier och arbetslöshet. En kontrollgrupp jämförbar med dessa deltagare i kommunal vuxenutbildning när det gäller kön, ålder, utbildnings- och arbetslöshetsbakgrund samt region tillskapades. Därefter har skillnaderna i gruppernas inkomster och arbetslöshetserfarenheter 1997 jämförts.

I en annan del av undersökningen har de studerande i kommunal vuxenutbildning 1992–1993 jämförts med studerande i Kunskapslyftet 1997. Det visar sig därvid att den senare gruppen är mer koncentrerade till åldrarna 25–54 år och har oftare högst tvåårig gymnasieutbildning än de elever som tidigare gick i kommunal vuxenutbildning. Deltagarna i Kunskapslyftet studerar också i högre grad på gymnasienivå och fullföljer oftare sina studier än tidigare studerande i kommunal vuxenutbildning. Numera går dessutom de studerande i kommunal vuxenutbildning/Kunskapslyftet i mycket högre grad än tidigare vidare till högskola. Utifrån dessa skillnader mellan de tidigare studerande i kommunal vuxenutbildning och deltagarna i Kunskapslyftet har jämförelserna mellan de studerande i kommunal vuxenutbildning och kontrollgruppen ”viktas” om för att jämförelsen när det gäller inkomster och arbetslöshet ska bli mer relevant sett ut Kunskapslyftsperspektiv. Figur 7.1 och 7.2 illustrerar skillnaderna i lön respektive sysselsättning mellan studerande i kommunal vuxenutbildning och kontrollgruppen – viktat och inte viktat för skillnaderna mellan de tidigare studerande i kommunal vuxenutbildning och deltagarna i Kunskapslyftet.

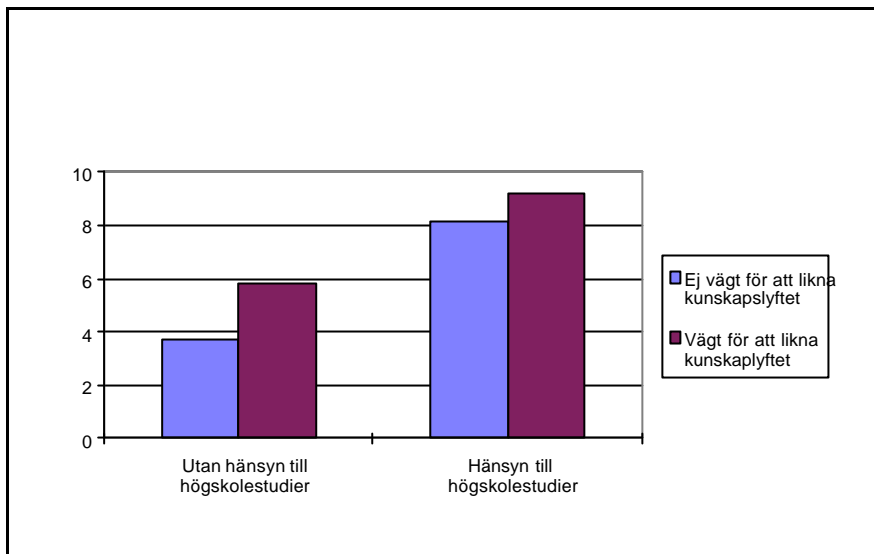
Figur 7.1 Skillnaden i förvärvsinkomst 1997 (mätt i basbelopp) mellan dem som avslutade kommunal vuxenutbildning och en slumpmässigt utvald kontrollgrupp



Anm. Samtliga skillnader är signifikanta.

Källa: SCB, 2000. *Inkomst- och sysselsättnings effekter av kommunal vuxenutbildning och implikationer för Kunskapslyftet*. Gun Alm Stenflo, AM/PI, SCB.

Figur 7.2 Skillnaden i procent sysselsatta 1997 mellan dem som avslutade kommunal vuxenutbildning och en slumpmässigt utvald kontrollgrupp



Anm. Samtliga skillnader är signifikanta.

Källa: SCB, 2000. *Inkomst- och sysselsättningseffekter av kommunal vuxenutbildning och implikationer för Kunskapslyftet*. Gun Alm Stenflo, AM/PI, SCB.

Jämförelserna visar att de studerande kommunal vuxenutbildning/deltagarna i Kunskapslyftet har en högre förvärvsinkomst och en högre procent sysselsatta än kontrollgruppen.

Effekten på arbetslösheten är svagare. Om samtliga som någon gång av Ams registrerats som arbetslösa eller som haft arbetslöshets- eller åtgärdsunderstöd under året betraktas som arbetslösa ser man ingen effekt på arbetslösheten. Om man i stället studerar en variabel som uppskattar procenten av tiden under året man varit arbetslös, så har de studerande i kommunal vuxenutbildning en lägre arbetslöshet än kontrollgruppen.

Samtliga effekterna kvarstår i stort sett om man delar in materialet i studienivå/inriktning och "målgrupp"/arbetslöshet med några undantag. De studienivåer och studieinriktningar som särskiljs i undersökningen är: ett, två och tre års studieförberedande studier samt ett, två och tre års yrkesförberedande studier. Med "målgrupp" menas studerande i åldern 25–54 år med högst två års gymnasieutbildning och ej "målgrupp" övriga studerande. Dessa två grupper delas sedan i sin tur in i två grupper beroende på om de var arbetslösa 1991 eller inte.

Det enda egentliga undantaget utgörs av dem som ej tillhörde målgruppen och inte var arbetslösa 1991. De får mycket liten eller ingen effekt av sina studier i kommunal vuxenutbildning. För den gruppen kan man varken se någon effekt på inkomsten, sysselsättningen eller arbetslösheten.

Om man gör om beräkningarna med vikter som gör att fördelningen för gruppen tidigare studerande i kommunal vuxenutbildning liknar Kunskapslyftet med avseende på studienivå, inriktning, arbetslöshet och om de tillhör målgruppen eller ej, förstärks alla positiva effekter.

Slutsatsen i studien är att det visserligen är omöjligt att direkt dra slutsatser om effekten av Kunskapslyftet utgående från de tidigare studerande i kommunal vuxenutbildning, men om inte den arbetsmarknad som kommer att ta emot de studerande från Kunskapslyftet är radikalt annorlunda bör de positiva effekterna för de tidigare deltagarna i kommunal vuxenutbildning även gälla de som idag går Kunskapslyftet.

7.3 Övriga utvärderingar

7.3.1 Vuxenutbildningsverksamhet i ett jämförande kommunperspektiv

Institutet för regional analys, Inregia AB, beskriver och analyserar skillnader mellan kommunerna vad avser Kunskapslyftets omfattning och sammansättning på uppdrag av Kunskapslyftskommittén. Den första rapport som Inregia lämnade till kommitténs förra delbetänkande avsåg omfattning och elevsammansättning på gymnasial nivå i Kunskapslyftet och i den kommunala vuxenutbildningen.

Inför Kunskapslyftskommitténs slutbetänkande gör Inregia ytterligare en analys, vilken redovisas nedan (Inregia AB, 2000). Dessutom har Inregia i uppdrag att även efter Kunskapslyftskommitténs slutbetänkande göra analyser med avseende på kommunjämförelser och producera rapporter bl.a. med perspektiv på hur Kunskapslyftet har utvecklats över tiden. Nästa rapport ska vara klar i december 2000 och den sista rapporten i april 2002.

I huvudsak analyserar Inregia i sin andra rapport verksamheten i kommunerna utifrån frågan om påbörjade, avslutade och avbrutna studier. Även denna gång analyseras de första 18 månaderna av Kunskapslyftssatsningen – hösten 1997 till och med hösten 1998.

Rapporten behandlar två huvudfrågeställningar.

- Vilka är resultaten inom ramen för kommunal vuxenutbildning och vilka faktorer kan förklara skillnader i resultatet mellan kommunerna?
- Hur omfattande är kurs- och/eller studieavbrotten inom kommunal vuxenutbildning och vilka faktorer kan förklara skillnader i avbrottsfrekvens mellan kommunerna?

Verksamheten inom Kunskapslyftet och den gymnasiala kommunala vuxenutbildningen uppvisar stora variationer mellan kommunerna både vad avser resultat och avbrottsfrekvenser.

Antalet verksamhetspoäng per kommuninvånare i åldrarna 20–55 år inom Kunskapslyftet varierade mellan 4 i Vännäs och 74 verksamhetspoäng per kommuninvånare i Vansbro. Genomsnittet för samtliga kommuner var 28.

En uppdelning av verksamhetspoängen inom Kunskapslyftet på kommungrupper visar att den största andelen verksamhetspoäng fanns i kommungruppen Större städer. De större städerna hade även den största andelen kortutbildade (kortutbildade definieras här som personer med en högsta utbildning kortare än treårig gymnasienivå).

Vi vet sedan den förra Inregiarapporten att kommuner med hög arbetslöshet satsar relativt sett mer på Kunskapslyftet. Även i denna rapport framkommer att målgruppens storlek har stor betydelse för antalet verksamhetspoäng inom Kunskapslyftet. Det visar sig att antalet verksamhetspoäng per kommuninvånare är högre i de kommuner där arbetslösheten och/eller andelen kortutbildade är hög.

Då deltagarna och resultaten inom Kunskapslyftet, i vissa kommuner, är svåra att särskilja från deltagarna och resultaten inom den ordinarie kommunala vuxenutbildningen sker en del av redovisningen i Inregias rapport för hela den kommunala gymnasiala vuxenutbildningen.

Kommunerna var den största anordnaren av verksamhetspoäng inom ramen för gymnasial kommunal vuxenutbildning. Andelen verksamhetspoäng som anordnats i egen regi varierade mellan 12 procent i Malungs kommun och nästan 100 procent i kommunerna Jokkmokk, Sorsele, Gällivare, Arjeplog, Åsele, Lycksele samt Storuman. I genomsnitt anordnades 77 procent av verksamhetspoängen i egen regi. Den anordnare som, i genomsnitt, anordnade minst andel av verksamhetspoängen var AMU som stod för en procent av verksamhetspoängen. Variationerna mellan kommunerna var dock stora. I Härnösand anordnade AMU drygt 20 procent av verksamhetspoängen. I sammanlagt 87 kommuner anordnade AMU inga verksamhetspoäng inom ramen för gymnasial kommunal vuxenutbildning.

Av de fullföljda verksamhetspoängen var 50 procent inom allmänna kurser, 18 procent var inom övriga kurser och 16 procent var inom vård och omsorg. En korrelationsanalys visar att andelen fullföljda verksamhetspoäng inom vård och omsorg och orienteringskurser var högre i kommuner med en stor andel kortutbildade. Andelen fullföljda verksamhetspoäng inom data tenderade att vara lägre i kommuner med stor andel kortutbildade.

I samtliga kommuner läste kvinnorna, i genomsnitt, fler verksamhetspoäng än männen. Kortutbildade läste mer än högutbildade. Drygt 70 procent av verksamhetspoängen avklarades av studeranden med kortutbildning. Mellan 1 och 46 procent av verksamhetspoängen klarades av elever födda utomlands. Till viss del kan de stora observerade skillnaderna mellan kommunerna förklaras av befolkningssammansättningen. Andelen verksamhetspoäng som avklarats av deltagare födda utomlands kan till exempel i stor utsträckning förklaras av andelen utländska medborgare i befolkningen. Detsamma gäller för de kortutbildades andel.

Av de elever som någon gång under den studerade 18 månaders perioden påbörjade studier inom gymnasial kommunal vuxenutbildning avbröt, i genomsnitt, 12 procent samtliga sina studier. I vissa kommuner avbröt inga elever studierna medan upp till en fjärdedel av eleverna avbröt studierna i andra kommuner.

Av de verksamhetspoäng som påbörjats i kommunal regi avbröts i genomsnitt 9 procent. Högst andel avbröts i Hallsberg där 19 procent av verksamhetspoängen i kommunal regi avbröts. I en rad kommuner var avbrottsfrekvensen för verksamhetspoäng i kommunal regi nära noll. Den lägsta genomsnittliga avbrottsfrekvensen återfanns för verksamhetspoäng i landstingens regi, endast 2 procent avbröts. Variationerna mellan kommunerna var dock stora. I Mönsterås avbröts 33 procent av de verksamhetspoäng som anordnades i landstingets regi medan avbrottsfrekvensen var noll i totalt 133 kommuner.

Avbrottsfrekvensen uppvisar alltså stora skillnader mellan kommunerna. Uppdelat på kommungrupper är avbrottsfrekvensen lägre i glesbygdskommuner än i medelstora kommuner. Tendensen är att avbrottsfrekvensen har ökat under perioden. Detta kan delvis förklaras av den förbättrade situationen på arbetsmarknaden.

En uppdelning av avbrottsfrekvensen på olika elevkategorier visar att kvinnor, i genomsnitt, hade en något lägre avbrottsfrekvens än män. Äldre elever hade en lägre avbrottsfrekvens än yngre elever och den genomsnittliga avbrottsfrekvensen bland kortutbildade var lägre än den bland högutbildade. Elever födda utomlands hade en, i genomsnitt, högre avbrottsfrekvens än elever födda i Sverige. Analyserna visar att

avbrotten är lägre i kommuner där en stor andel av verksamhetspoängen påbörjats av äldre deltagare och/eller kortutbildade deltagare.

Avbrottsfrekvensen var störst på allmänna kurser, i genomsnitt 10 procent av de allmänna kurserna avbröts. Kurser inom vård och omsorg hade den lägsta avbrottsfrekvensen, endast cirka 2 procent av verksamhetspoängen avbröts.

Analyserna tyder på att arbetsmarknaden i viss utsträckning påverkar avbrottsfrekvenserna. Kommuner med liten lokal arbetsmarknad har t.ex. en låg andel avbrutna studier.

En hög andel kortutbildade i befolkningen leder enligt resultaten av Inregias rapporter till en stor satsning inom Kunskapslyftet. Analyserna av elevsammansättningen visar också att andelen kortutbildade är överrepresenterade i hela den gymnasiala vuxenutbildningen. Enligt studierna av avbrottsfrekvensen framkommer att dessa elever i större utsträckning, än övriga elever kommer att fullfölja sina studier.

7.3.2 De internationella utvärderarna

Kunskapslyftskommittén inbjöd hösten 1998 en "expertgrupp" bestående av tre forskare med kännedom om internationella och vuxenpedagogiska förhållanden att bedöma starka och svaga sidor i det svenska systemet för utbildning och lärande för vuxna. Expertgruppen bestod av Kjell Rubenson från University of British Columbia, Albert Tuijnman från Stockholms universitet och Bjarne Wahlgren, Institut for Paedagogik og Uddannelsesforskning, Danmarks Laererhøjskole. Expertgruppen skulle mot bakgrund av tillgängliga skriftliga källor och besök och hearingar på nationell och lokal nivå hos myndigheter, organisationer, parter och utbildningsanordnare skriva en rapport om Kunskapslyftet och de generella utvecklingstendenserna i svensk vuxenutbildning (Rubenson, m. fl., 1999).

Rapporten som överlämnades till kommittén i december 1999 (SOU 1999:141) inleds med en bakgrundsbeskrivning om hur livslångt lärande behandlats i den internationella debatten, bland annat beskrivs de viktigaste delarna i den breda och långsiktiga strategi för livslångt lärande som formulerats av OECD. Med utgångspunkt i 1967 års vuxenutbildningsreform sätter man så in de dagsaktuella frågorna i ett historiskt perspektiv. Beskrivningen av tiden mellan 1967 och 1991 visar att vuxenutbildningen i Sverige försvann som sammanhållet policyområde och att utvecklingen gick mot en allt otydligare vuxenutbildningspolitik. Den historiska genomgången visar vidare hur frågorna om personalutbildningens relation till övrig vuxenutbildning och arbetskraftens

kontinuerliga behov av kompetensutveckling förblivit olösta. Slutligen står det klart att det fördelningspolitiska målet, som det formulerades i början av 1970-talet, fått en allt svagare ställning i den faktiska vuxenutbildningspolitiken. Kunskapslyftssatsningen ändrade denna utvecklingsriktning.

Följande slutsatser dras av bakgrundsbeskrivningen och de olika målen och inriktningen av Kunskapslyftet:

- Det svenska policytänkandet som ligger bakom Kunskapslyftet är i linje med grundprinciperna för ett livslångt lärande och OECD:s rekommendationer vad gäller principerna för långsiktig utbildningsplanering.
- Målen för Kunskapslyftet är mångfacetterade.
- Internationellt sett hade Sverige vid Kunskapslyftets tillkomst (a) en redan hög nivå på deltagandet i formell vuxenutbildning, (b) bland deltagarna en jämförelsevis hög andel kortutbildade och arbetslösa, och (c) en relativt hög kompetensnivå vad gäller baskunskaper i läsning och matematik.
- Mot denna bakgrund bör den övergripande slutsatsen bli att Kunskapslyftet har lyckats bra, och i viss mening mycket bättre än vad som kunde förväntas, med att rekrytera bland målgrupperna.

Expertgruppen har försökt ta ställning till hur det allmänna läget ser ut inom svensk vuxenutbildning inför en framtida reform och eventuella brister i nuläget. Ett övergripande intryck är att Kunskapslyftet på ett kraftfullt sätt åter har placerat vuxenutbildningen i politikens centrum. Vidare framkommer, såväl i det rika utvärderingsmaterialet, som vid expertgruppens kontakter med olika aktörer, att reforminitiativet gett inspiration till nya och spännande initiativ på lokal nivå. Tillgänglig statistik visar vidare att man på ett imponerande sätt lyckats nå viktiga delar av målgruppen.

Förutom expertgruppens kommentarer om den pedagogiska förnyelsestrategin som finns i kapitel 14, kan den internationella expertgruppens huvudslutsatser kan summeras enligt följande.

- Det är nödvändigt att utveckla en övergripande strategi för ett livslångt lärande i Sverige. Här bör även andra mål än de ekonomiska komma i förgrunden.
- Det är nödvändigt att delvis bibehålla det riktade statliga stödet i finansieringen, inte minst som en möjlighet till ekonomiskt styrmedel.
- Vuxenutbildningen bör även i framtiden inte endast betraktas som en kostnad utan även som en långsiktig strategisk investering.
- Dimensioneringsmässigt borde Kunskapslyftet ha konsekvenser för högskolan.

- Det finns ett behov av en nationell organisation med ansvar för utvärderingar av vuxenutbildningsaktiviteter och fortsatt kvalitetssäkring.
- Det bör skapas lärandeformer för bästa möjliga samspel mellan den praktikrelaterade kompetensen och den teoretiska kompetensen.
- Det är viktigt att lägga fast långsiktiga forskningsstrategiska program med centrala forskningsteman, t.ex. vuxnas lärandeprocesser.

7.4 Sammanfattning

Kvalitativ utveckling, pedagogiskt-organisatoriskt inriktade utvärderingar

Organisationen av Kunskapslyftet i kommunerna har hittills varit relativt stabil. Nära 60 procent av alla kommuner har haft det politiska ansvaret för projektet Kunskapslyftet i samma politiska nämnd under de gångna åren. 20 procent av samtliga kommuner har fortfarande det politiska ansvaret för Kunskapslyftet under kommunstyrelsen.

Kunskapslyftet har inte varit oomtvistat i kommunerna. Konflikter – i större eller mindre grad – har funnits i nästan hälften av kommunerna. Vid enstaka tillfällen har konflikterna legat på den politiska nivån, men det vanliga är konflikter på operativ nivå.

Den uppsökande verksamheten och rekryteringen var inledningsvis svag. Detta berodde till viss del dels på att kurserna fylldes med råge utan uppsökande verksamhet, dels på att den uppsökande verksamheten i många kommuner inte var färdigorganiserad vid Kunskapslyftets start. Utvärderingarna visar entydigt att kommunerna ändå nått rätt målgrupper, men att det finns en obalans mellan de olika grupperna. Korttidsutbildade unga män är klart underrepresenterade. Den uppsökande verksamheten synes dock nu ha funnit sin form och torde kunna utvecklas av egen kraft i kommunerna.

Studie- och yrkesvägledningen har utvecklats kraftigt i kommunerna. På många håll har man särskilda vägledningscentra, där studie- och yrkesvägledarna försöker nå olika grupper, bistå dem i själva studie- och yrkesvägledningsprocessen samt se till att den sökande får möjlighet att välja bland såväl utbud som anordnare.

Av deltagarna uppger 95 procent att de nu har individuella studieplaner, vilket är en kraftig ökning mot föregående år, då 40–50 procent uppgav att de hade en sådan plan.

Av svaren från den riksomfattande lärarenkäten att döma görs små insatser i kommunerna för de funktionshindrade. Detta sammanfaller med Kunskapslyftskommitténs övriga erfarenheter. Kommittén åter-

kommer i senare kapitel bl.a. med förslag till fördjupade studieplaner och särskilt stöd.

Validering har blivit ett begrepp i Sverige under Kunskapslyftet. Mycket är redan gjort men mycket återstår att göra. På lokal nivå behöver många kommuner stöd i det praktiska arbetet med validering av olika typer av kunskaper vilket kommittén också återkommer till i sina förslag.

Kursutbudet i kommunal utbildning för vuxna har under Kunskapslyftets år både breddats och fördjupats. Särskilt har kurser med yrkesämnen expanderat kraftigt, vilket Kunskapslyftskommittén finner särskilt uppmantrande. Detta beror bland annat på att mångfalden utbildningsanordnare har ökat. Kommittén förväntar sig att breddningen i kursutbud ska bestå även efter det att projektet Kunskapslyftet har avslutats.

I tre av fyra kommuner är deltagarnas önskemål mycket viktiga, när det gäller att utforma kursutbudet. Arbetsförmedlingen har ganska stort inflytande på utbudet i nästa två tredjedelar av kommunerna. En tydlig effekt av att konkurrensutsätta den kommunala utbildningen för vuxna har varit att kursutbudet utvidgats.

Vuxenlärandet har såväl organisatoriskt som pedagogiskt utvecklats. Detta gäller speciellt inom det pedagogiskt-organisatoriska området. Kursutbudet rättar sig mer efter deltagarnas önskemål och behov. Kurser startar och slutar på otraditionella tider. Läsårsbegreppet känns förlegat.

Det är svårt att bedöma den pedagogiska utvecklingen. Mångfalden av anordnare har utan tvivel medfört att mängden arbetssätt och arbetsformer har ökat. Regeringen har satsat stora summor på pedagogisk utveckling för vuxenlärare. Oroande är dock resultaten av den lärarenkät som administrerats av Göteborgs universitet och som i viss mån bekräftas hos Assarsson & Sipos-Zackrisson. Det finns dock tecken i resultatet från lärarenkäten som kan ge anledning till en viss optimism om att stöd till utvecklingsarbete kan löna sig. Det finns enligt Kunskapslyftskommitténs uppfattning därför anledning att noga följa utvecklingen inom detta område och ha en beredskap för att ytterligare stimulans kan behövas. Kunskapslyftskommittén tar i kapitel 14 upp frågan om pedagogisk utveckling.

En tendens när det gäller *utvärdering på lokal nivå* är att utvärderingsperspektivet vidgats från att tidigare nästan bara omfattat kursenkäter till att nu också omfatta utvärderingar av helheten. Kunskapslyftskommittén återkommer i kapitel 15 till frågan om vidareutveckling av den lokala utvärderingen.

Kunskapslyftskommittén rekommenderar kommunerna att använda de nationella proven som ett av flera utvärderingsinstrument. Därvid bör hänsyn alltid tas till behovet av mångfald och de olika målgruppernas skiftande behov. Det tidigare problemet med att kursproven skulle användas under en viss vecka är nu löst. Via Skolverkets provbank kan skolor beställa förekommande kursprov när som helst under året. Dessa är givetvis sekretessbelagda.

Privat- och samhällsekonomiska utvärderingar

De samhällsekonomiska utvärderingarna av Kunskapslyftet visar att *urvalet* studerande till Kunskapslyftet fortsatt har en samhällsekonomiskt sett rimlig profil. De har tidigare visat sig kunna få ut mer av kortare utbildning på arbetsmarknaden i termer av inkomster än andra grupper och i den mån de hade en längre utbildning t.ex. treårig gymnasial utbildning hade de förmodligen fel slags utbildning, en utbildning som inte gick att omsätta på arbetsmarknaden.

Eftersom en treårig gymnasial utbildning ökar inkomsterna och alternativkostnaden i utbildning är låg åtminstone för de arbetslösa bör det vara bra att andelen av den arbetsföra befolkningen, som inte har gymnasial utbildning, minskar. Kunskapslyftet bidrar dessutom till att öka andelen i befolkningen som har högskoleutbildning.

En studie av *tidigare studerande i kommunal vuxenutbildning* (1992–1993) som följts upp år 1997 visar att kommunal vuxenutbildning leder till positiva effekter på inkomster och sysselsättning. Utifrån en jämförelse av de tidigare studerande i kommunal vuxenutbildning och deltagarna i Kunskapslyftet dras slutsatsen att om inte den arbetsmarknad som kommer att ta emot de studerande från Kunskapslyftet är radikalt annorlunda än tidigare bör de positiva effekterna för de undersökta studerande i kommunal vuxenutbildning även gälla de som idag går Kunskapslyftet.

De enda resultaten som finns att rapportera från *Kunskapslyftet* är kortsiktiga uppföljningar av dem som började studera hösten 1997 respektive hösten 1998. I den senare kullen var det endast deltagare med UBS som undersöktes men för den gruppen finns vissa jämförelsegrupper – bl.a. öppet arbetslösa och arbetslösa i åtgärder.

Av den första kullen i Kunskapslyftet med kommun som huvudman var efter ett års studier 77 procent sysselsatta med endera arbete eller fortsatta studier. Av motsvarande kull i folkhögskolor var 73 procent endera i arbete eller studier.

Av den andra kullen i Kunskapslyftet var efter ett års studier 76 procent sysselsatta med endera arbete eller fortsatta studier. Detta gäller både studerande med kommun och folkhögskola som huvudman.

Om man jämför deltagarnas resultat med jämförelsegruppernas visar det sig att medan 76 procent av de förra befann sig i studier eller arbete var motsvarande siffror för de öppet arbetslösa 52 procent och för de arbetslösa i åtgärder 55 procent. Andelen arbetslösa var också lägre för deltagarna (21 procent) än för de arbetslösa (45 respektive 42 procent).

Utvärderarna har också med statistiska metoder bearbetat resultaten, dvs. chanserna att fortsätta med studier respektive chanserna att få arbete, med hänsyn till de olika gruppernas bakgrundsvariabler. Det visar sig då att deltagande i Kunskapslyftet, sett över ett år, påtagligt påverkat chanserna att fortsätta med studier. Däremot har det inte haft någon påtaglig effekt på chansen att få arbete. Båda sakerna gäller i synnerhet för studerande med folkhögskola som huvudman.

Huvudslutsatsen är dock att effekterna av Kunskapslyftet på sysselsättningen inte klart kan bedömas än. Genom att så många fortsätter att studera (knappt 40 procent och drygt 50 procent av studerande med kommun respektive folkhögskola som huvudman) är dessa effekter uppskjutna. Ytterligare uppföljningar behövs för att kunna ge bättre svar på vad som händer över tid.

Utvärderingar ur kommunalt och internationellt perspektiv

Den senaste rapporten från Institutet för regional analys, Inregia AB, visar på stora variationer inom den gymnasiala kommunala vuxenutbildningen både vad avser resultat och avbrottsfrekvenser. Några gemensamma mönster kan dock urskiljas.

Antalet avklarade verksamhetspoäng är högre i de kommuner där arbetslösheten och/eller andelen kortutbildade är hög. Samtidigt minskar den genomsnittliga avbrottsfrekvensen då arbetslösheten ökar.

Andelen fullföljda verksamhetspoäng tenderar att vara lägre inom data och allmänna kurser och högre inom vård, omsorg och orienteringskurser i kommuner med stor andel kortutbildade.

Avbrottsfrekvensen för kortutbildade är lägre i kommuner med en hög andel kortutbildade i befolkningen. Analyserna tyder på att arbetsmarknaden i viss utsträckning påverkar avbrottsfrekvenserna. Kommuner med liten lokal arbetsmarknad har t.ex. en låg andel avbrutna studier.

Den internationella expertgruppens slutsatser kan summeras enligt följande. Mot bakgrund av att Sverige vid Kunskapslyftets tillkomst

redan hade en hög nivå på deltagandet i formell vuxenutbildning, och att det bland deltagarna fanns en jämförelsevis hög andel kortutbildade och arbetslösa drar expertgruppen den övergripande slutsatsen att Kunskapslyftet har lyckats bra, och i viss mening mycket bättre än vad som kunde förväntas, med att rekrytera bland målgrupperna. Gruppen har också ett övergripande intryck av att Kunskapslyftet på ett kraftfullt sätt åter har placerat vuxenutbildningen i politikens centrum.

Vidare menar expertgruppen att det är nödvändigt att utveckla en övergripande strategi för ett livslångt lärande i Sverige. Här bör även andra mål än de ekonomiska komma i förgrunden. Vuxenutbildningen bör inte endast betraktas som en kostnad utan som en långsiktig strategisk investering. Det finns ett behov av en nationell organisation med ansvar för utvärderingar av vuxenutbildningsaktiviteter och fortsatt kvalitetssäkring.

8 Ekonomisk summering

I detta kapitel ska vi redovisa kostnader för ”vuxenlärande”. I kapitel 4 beskrevs relationen intäkter/kostnader för olika utbildningar i termer av avkastningsmätt och lönsamhet. Det finns inget givet samband mellan utbildningars kostnader och lönsamhet. Dyra utbildningar kan vara lönsammare att satsa på än billigare – om de ger tillräckligt stora intäkter. Det är dock inte den frågan som står i fokus i detta kapitel. Kommittén behöver få en viss överblick över vad olika utbildningar kostar och ett underlag för att kunna kostnadsberäkna sina förslag till utbildningspolitiska satsningar.

Inledningsvis är dock bara att konstatera att även om uppgifter om utbildningars kostnader är mer allmänt tillgängliga än lönsamhetskalkyler handlar all kostnadsstatistik och alla kostnadsundersökningar som gjorts om kostnaderna för att tillhandahålla formell utbildning, kostnader för utbildningsplatser, för undervisning etc. Det finns inga kostnadsuppgifter som tar det omvända perspektivet – vad kostar det individen att inhämta olika slags information och kunskaper. Det finns en risk att statistiken för mycket leder in tänkandet i ett undervisningsperspektiv i stället för ett lärandeperspektiv. Ändå är det nödvändigt att i brist på bättre ta sin utgångspunkt i kostnaderna för formell utbildning även om det inte är helt lätt att ens beskriva kostnaderna för formell utbildning.

Vi kommer att koncentrera oss på kostnaderna för vuxenutbildning på grundskole- och gymnasienivå och de erfarenheter Kunskapslyftsprojektet bidragit med i detta avseende. Vi börjar dock med en översiktlig jämförelse av kostnaderna för olika typer av formell utbildning som hör till det livslånga lärandet för vuxna.

8.1 Kostnadsöversikt

Om man på ett jämförbart sätt vill redovisa kostnader för olika typer av utbildningar i det livslånga lärandet ställs man inför det dubbla problemet att både studiedeltagandet och kostnaderna av tradition mäts på olika sätt på olika utbildningsområden. När det gäller studiedeltagande har dessa problem redan berörts i kapitel 6. När det gäller kostnaderna

kommer vi här att dels redovisa kostnaderna för heltids/helårsstudier på det sätt som är brukligt inom respektive utbildningssektor dels göra vissa "standardiserade" kostnadsberäkningar.

Det är inte alltid man har tillgång till verkliga kostnader utan ibland man får nöja sig med tilldelningen av medel för olika typer av utbildning. Som framgår av tabell 8.1 gäller det bl.a. högskolan där det är den statliga medelstillsdelningen som redovisas. Kostnadsvariationerna inom olika utbildningsområden kan också vara mycket stora. Vi inskränker oss till vissa exemplifieringar i tabell 8.1 men återkommer till denna fråga vad gäller den kommunala vuxenutbildningen i avsnitt 8.2.

Inom vissa utbildningsområden, exempelvis när det gäller personalutbildningen, kan det vara naturligt att i den ordinarie kostnadsredovisningen ta med det produktionsbortfall som orsakas av utbildningen som en utbildningskostnad (arbetskraftskostnad). "Motsvarigheten" i andra utbildningar är för individen förlorad arbetsinkomst och i statens budget kostnader för studiestöd och utbildningsbidrag. I det följande redovisas endast de direkta utbildningskostnaderna. De indirekta kostnaderna, alternativkostnaderna, har belysts i kapitel 4 och kommer också upp i kapitel 10 och 11. Diskussionen i kapitel 4 som handlade om utbildningars lönsamhet jämförde vad alternativ med och utan utbildning erbjuder individen/staten/samhället. Utbildningsalternativet med de kostnader och intäkter som det ger upphov jämfördes med ett alternativ utan utbildning med eventuellt intäkter i stället för kostnader under tiden motsvarande studietiden men med kanske lägre intäkter senare. I kapitel 10 och 11 behandlas alternativa sätt att finansiera livsuppehållet under studier. Denna finansiering ger också ett perspektiv på vad "tid" kan vara värd.

Den bästa analysen av kostnaderna i Kunskapslyftet avser 18-månadersperioden 1 juli 1997–31 december 1998. Kostnaderna för övriga utbildningar redovisas i första hand för åren 1998 och 1999.

Innan siffrorna i tabell 8.1 jämförs kan det vara lämpligt med några förklarande kommentarer. För *högskolan* redovisas den statliga ersättningen för de fem vanligaste typerna av utbildning år 1999. Dessutom ges ett exempel på en av de dyrare, smala utbildningarna dvs. mediautbildning. Andra utbildningar av det slaget är opera, teater, dans och design. Den statliga ersättningen består av två delar – ersättning per helårsstuderande och ersättning per helårspresentation. Den första utgår då en studerande påbörjar sina studier och den senare då en studerande slutfört sina studier. I tabellen har dessa ersättningar summerats för att få ett mått på en helårsplats.

För högskolans del definieras heltids/helårsstudier som 40 veckors studier. I tabellen redovisas inga omräkningar för högskolans del till

andra definitioner av helårsstudier. Men normer på allt från 33 veckor till 36, 40 och 52 veckor förekommer inom andra utbildningssektorer. Högskolans kostnader jämförs i de fallen lämpligen med de omräkningar till 40 veckor eller, som det också uttrycks i tabellen, omräkningar till 200 dagar (40 veckor à fem arbetsdagar) som gjorts.

För *KY-utbildningarna* är definitionen för helårsstudier densamma som för högskolan dvs. 40 veckor. Staten står för kostnaderna för den "skolförlagda" delen av utbildningen och arbetsgivarna för kostnaderna för den arbetsplatsförlagda delen av utbildningen. Den förra motsvarar två tredjedelar av tiden och den senare en tredjedel av tiden. Kostnadsuppskattningen baserar sig på de verkliga kostnader för den skolförlagda delen av kostnaderna. Per 40 veckor har de legat på 75 000–80 000 kronor (SOU 1999:122) eller som medelvärde på 77 000 kronor under perioden 1996–1998 (SOU 1999:119).

När det gäller *kommunal vuxenutbildning* redovisas både uppskattningar av verkliga kostnader och tilldelning av statliga medel. I det första fallet återges dels Skolverkets kostnadsuppskattningar dels Statskontorets. Helårsdefinitionen i de uppgifter som av tradition samlas in av SCB och redovisas av Skolverket tar sin utgångspunkt i en tidigare vanligt förekommande typ av redovisning baserad på antalet undervisningstimmar. Förr fanns tydliga kopplingar mellan antalet undervisningstimmar per vecka och heltidsstudier. Utgångspunkten var att 36 veckor utgjorde helårsstudier. Med 36 veckor à fem arbetsdagar och 15 undervisningstimmar (à 60 minuter) per vecka eller uttryckt i dagar – med 180 dagar och tre undervisningstimmar per dag – blev det 540 undervisningstimmar per helårsplats.

På senare tid inte, minst till följd av Kunskapslyftet, har dock utbildningssituationen kommit att allt mer anpassas efter individuella behov och *studerandetid* (presterade verksamhets/studiepoäng) snarare än *undervisningstid* har blivit en indikator på studieomfattningen. Skolverkets undervisningsbaserade heltidsstudiemått låter sig därför inte direkt översättas till helårsstudier uttryckta i andra veckomått men kan snarast sägas representera 180 dagar. Skolverket har dock i en studie (1999) kommit fram till att med den äldre schablonberäkningen jämfört med den nyare överskattas antalet heltidsstuderande med drygt 20 procent vilket leder till en motsvarande underskattning av kostnaderna.

Vidare särskiljs inte gymnasial och påbyggnadsnivå i kommunal vuxenutbildning i Skolverkets kostnadsuppgifter.

Statskontoret, som följt kostnadsutvecklingen för Kunskapslyftet i den kommunala vuxenutbildningen baserar sin helårsdefinition på antal verksamhetspoäng (756 verksamhetspoäng per helår) som i sin tur innebär att man räknar med 36 veckors studier för helårsstudier. För att

öka jämförbarheten har Statskontorets siffror i tabell 8.1 nedan även räknats om till kostnader för 33, 36, 40 och 52 veckors studier eller som det uttrycks i tabellen kostnader per 165, 180, 200 respektive 260 dagar. Av Statskontorets olika kostnadsmått redovisas för gymnasial utbildning i tabellen endast de som avser genomsnittskostnaden per helårsplats för all producerad gymnasial utbildning med hänsyn tagen till volymkillnader kommuner emellan (se vidare avsnitt 8.2).

För den kommunala vuxenutbildningen anges också de tilldelningsschabloner som tillämpades för Kunskapslyftet under år 1997/1998 vilka dock i stort sett legat kvar på samma nivå därefter. För grundläggande vuxenutbildning sammanfaller genomsnitt och schablon eftersom det bara finns en schablon. Den är beräknad för helårsstudier om 36 veckor, 180 dagar. När det gäller gymnasial utbildning finns flera tilldelningsschabloner varför dels ett genomsnitt redovisas och dels schablonerna för allmänna kurser och för yrkesinriktade kurser.

För SSV, Statens skolor för Vuxna, redovisas schablontilldelningen för platser i Kunskapslyftet.

När det gäller sfi, svenska för invandrare, är kostnaderna beräknade på liknande sätt som ovan angavs för SCB/Skolverket. Här räknar man dock *närvarotimmar* och med *12 närvarotimmar per vecka*, dvs. 2,4 timmar per dag att jämföra med den kommunala vuxenutbildningens *15 undervisningstimmar per vecka* och 3 timmar per dag.

Tabell 8.1 Utbildningskostnader för olika typer av utbildning för vuxna

Högskola						
Område 1999	Hum., teol., jur., sambällsvet.	Naturvet., teknisk., farmac., vård	Odont.	Undervis. ¹	Övr. ²	Media
Ersättning helårsstud	13 500	36 000	33 000	26 000	30 500	217 500
Ersättning helårsprest	14 000	33 000	41 000	33 000	26 000	185 000
Summa (per 200 dagar)	27 500	69 500	74 000	59 000	56 500	402 500
KY						
Kostnad 1998/1999 per helårsplats (200 dagar)						
Totalt	75 000					
Stat	50 000					
Arbetsgivare	25 000					
Kommunal vuxenutbildning						
Område	Grundläggande	Gymnasial		Gymnasial o påbyggnads		
	e	Per 180 dagar	Per 200 dagar	Per 260 dagar		
Kostnad 1998 per <i>heltidsstud</i> ³	32 100				30 000	
Genomsnittskostnaden KL per helårsplats 1997/1998		31 900	35 400	46 100		
Tilldelning KL genomsnitt 1997/98	30 000 ⁴	35 000	38 900	50 600		
Schablon allmänna kurser		24 500	27 200	35 400		
Schablon yrkesinriktade kurser		38 000	42 200	54 900		
SSV						
Schabontilldelning KL 1997/1998		30000	33 300	43 300		
Sfi						
Kostnad 1998 per <i>heltidsstud</i> ³	33 100					
Särvux						
Kostnad 1998 per <i>elev</i>	23 700					
Folkhögskola						
	Per 165 dagar	Per 180 dagar	Per 200 dagar	Per 260 dagar		
Schabontilldelning KL 1998	37 500	40 900	45 500	59 100		
Schabontilldelning KL 2000	38 700	42 200	46 900	61 000		
Arbetsmarknadsutb.						
Kostnad 1998	63 400	69 000	77 800	99 800		

Personalutbildning

Kostnad 1999 (dagar à 8	193 100	210 600	234 000	304 200
-------------------------	---------	---------	---------	---------

tim)

Anm. KL = Kunskapslyftet

¹ Undervisning avser praktiskt-pedagogiska delen i lärarutbildningar.

Fortsättning nästa sida

Fortsättning från föregående sida

² Övrigt avser journalist- och bibliotekarieutbildningar samt praktiskt-estetiska kurser i lärarutbildningar.³ Omräkning till heltidsstuderande. För kommuner antalet undervisningstimmar om 60 minuter på de aktuella kurserna x antal deltagare på dessa kurser dividerat med 540 (36 veckor x 15 undervisningstimmar om 60 minuter). För landstingen har antalet heltidsstuderande uträknats utifrån antal elevveckor. För sfi antalet elevtimmar om 60 minuter under kalenderåret dividerat med 425, där 425 elevtimmar (närvarotimmar dvs motsvarande 36 veckor x 12 närvarotimmar om 60 minuter) under ett år har antagits som schablon för en heltidsstuderande.⁴ Per 180 dagar

Källor: Arbetsmarknadsstyrelsen, 1999, *Arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Årsrapport 1998*. APra 1999:2. Stockholm. SCB, 1999, Lennart Forssén *beräkningsunderlag för personalutbildning*. Skolverket, 1999, *Barnomsorg och skola i siffror 1999, del 3 Kostnader*. Skolverkets rapport nr 171. Skolverket, 1999, *Barnomsorg och skola – Jämförelsetal för skolhuvudmän. Resurser*. Årsrapport, oktober 1999. Skolverkets rapport nr 172. SOU 1998:51, *Vuxenutbildning och livslångt lärande – Situationen inför och under första året med Kunskapslyftet*. SOU 1999:39, *Vuxenutbildning för alla? – Andra året med Kunskapslyftet*. SOU 1999:119, *Utvärderingen av KY*. SOU 1999:122, *Kvalificerad Yrkesutbildning. Slutbetänkande från kommittén för kvalificerad yrkesutbildning*. Statskontoret, 1999, *Hur mycket kostar Kunskapslyftet? – en analys av kommunernas kostnader och bidrag. En studie på uppdrag av Kunskapslyftskommittén*. Statskontoret 1999:18. Utbildningsdepartementet, 1998, *Regleringsbrev för budgetåret 1999 avseende anslag till universitet och högskolor m.m.* Regeringsbeslut 30, 1998-12-17, Utgiftsområde 16, Verksamhetsområde B. Utbildningsdepartementet, 1999, *Regleringsbeslut för budgetåret 2000 avseende anslag till folkbildningen*. Regeringsbeslut 36, 1999-12-16 U1999/4480/V.

För sÄrvux har man inte definierat några "heltidsstuderande". I stället är det årskostnaderna per elev som anges. Personer med utvecklingsstörda erbjuds sällan att studera på heltid i sÄrvux vare sig de kan eller vill det (jfr. kapitel 15; SOU 1999:39; SOU 1998:58).

När det gäller *folkhögskolorna* är det den tilldelning som folkhögskolorna får av Folkbildningsrådet för att producera "Kunskapslyftsplatser" som här redovisas. Genomsnittligt har helårsplatserna legat på ca 33 veckor. Detta genomsnitt har använts som utgångspunkt för kostnadsredovisningen och som bas för omräkning till andra definitioner av omfattningen av helårsstudier. Vidare är det tilldelningen inklusive de 10

procent som FBR (Folkbildningsrådet) avsätter som särskild resurs till skolor som tar hand om studerande med sociala, språkliga och fysiska handikapp som redovisas. Som jämförelse med den av Skolverket tillämpade schablonberäkning – 15 undervisningstimmar à 60 minuter per vecka – kan nämnas att en folkhögskolekurs på heltid måste lägst ha 20 undervisningstimmar à 60 minuter per vecka enligt FBR:s regel-system. I genomsnitt ligger man på 22 timmar per vecka.

Arbetsmarknadsverket redovisar kostnaderna för *arbetsmarknadsutbildning* per vecka. För år 1998 var den 1920 kronor per vecka. Denna uppgift har i tabellen använts för att göra de olika "helårsupp-skattningarna".

Uppgifter om deltagande i och kostnader för *personalutbildningen* inhämtas av SCB via AKU (Arbetskraftsundersökningarna). De senaste uppgifterna om personalutbildningen handlar om dess omfattning första halvåret 1999. För att få ett med övrig utbildning någorlunda jämförbart mått har utifrån den senaste statistiken över personalutbildningen de totala kostnaderna för denna utbildningen räknats om till en timkostnad. En kostnad per dag à åtta timmar har sedan beräknats vilken därefter använts i kalkylerna i tabell 8.1. Denna dagskostnad blir för år 1999 ca 1 170 kronor (exklusive "arbetskraftskostnader" dvs. exklusive lönekostnaderna för de anställda som deltar i utbildningen).

Det är dock tveksamt om denna kostnad går att jämföra med dem som beräknats för övriga, ofta längre utbildningar. Som vi såg ovan är Skolverkets standardantagande 3 (undervisnings)timmar per dag i kommunal vuxenutbildning och 2,4 (närvaro)timmar i sfi. I personalutbildningen handlar det ofta om kortare kurser som inte sällan förläggs till internat och arrangeras av inhyrda konsulter. Tid för självstudier kommer därför att ingå i liten utsträckning i själva utbildningen vilket kan ge en felaktig jämförelse. Även om vi dividerar personalutbildningskostnaderna med tre och hamnar på ca 70 000 ligger de ändå på en relativt hög nivå jämfört med t.ex. kommunal vuxenutbildning (ca 40 000 kronor) men i nivå med KY-utbildningarna. Inte ens utan omräkning är dock personalutbildningen dyrast. För 40 veckor, 200 dagar ligger mediautbildningen i högskolan på drygt 400 000 kronor medan personalutbildningen ligger på ca 230 000 men, som sagt, det är ju skyhögt över kostnaderna för kommunal vuxenutbildning på 200 dagar.

Som framgår av tabellen tillhör den kommunala vuxenutbildningen den billigaste typen av utbildning. Det är endast högskolans tilldelning när det gäller humanistisk, teologisk, juridisk och samhällsvetenskaplig utbildning som ligger under genomsnittskostnaderna i kommunerna. Jämför man denna högskoletilldelning med det statliga schablonbidraget

till de allmänna kurserna i den kommunala vuxenutbildningen ligger dock det senare lägre än tilldelningen till den aktuella högskoleutbildningen.

Dyrast är personalutbildningen och vissa högskoleutbildningar.

En ungefärlig rangordning om man går från billigare till dyrare utbildningar är följande:

- Kommunal vuxenutbildning med högskoleområdena humanistisk, teologisk, juridisk och samhällsvetenskaplig utbildning på ungefär samma nivå.
- Folkhögskola.
- Arbetsmarknadsutbildning med KY och högskoleområdena naturvetenskaplig, teknisk, farmaceutisk, vård, odontologisk, undervisning och övrig utbildning på ungefär samma nivå.
- Personalutbildning och vissa högskoleutbildningar t.ex. mediautbildning.

8.2 Kommunal vuxenutbildning – kostnader och statsbidrag till Kunskapslyftet

Kommunernas kostnader

Kommunernas samlade kostnader för Kunskapslyftet under den första 18-månadersperioden var knappt 4,8 miljarder kronor. Genomsnittskostnaden per helårsplats för all producerad gymnasial utbildning låg under samma period, dvs. 1 juli 1997–31 december 1998, på 31 900 kronor. Detta genomsnitt är ett vägt genomsnitt för kommunerna där hänsyn tagits till volymskillnader kommunerna emellan.

Genomsnittskommunens kostnader per helårsplats i gymnasial utbildning var 31 600 kronor. Motsvarande kostnader var för allmänna kurser 29 100 kronor, för yrkesinriktade kurser 35 500 kronor och för orienteringskurser 34 200 kronor.

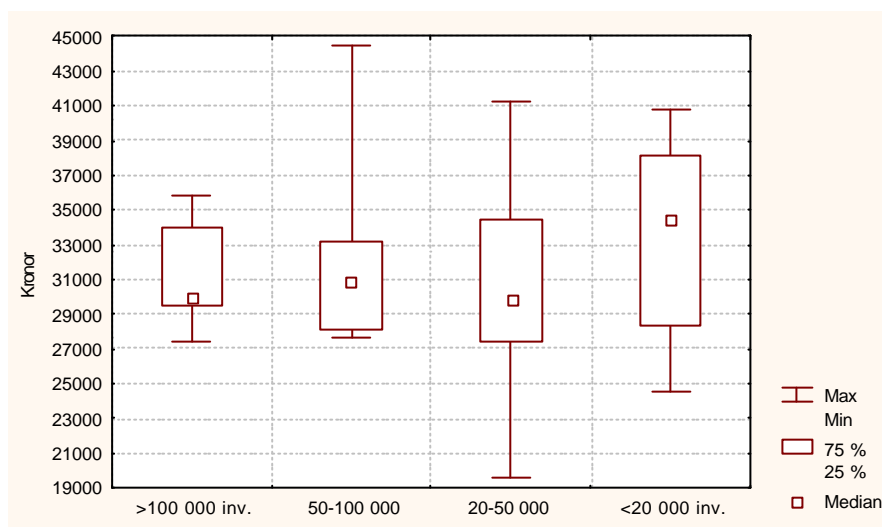
För grundläggande vuxenutbildning var genomsnittskommunens kostnader 30 100 kronor per helårsplats.

Kommunernas kostnader varierar kraftigt kring dessa medelvärden. Spridningen är stor även inom de fyra kommungrupper (< 20 000 invånare, 20 000–50 000 invånare, 50 000–100 000 invånare och > 100 000 invånare) som redovisas i Statskontorets undersökning (Statskontoret, 1999a).

De minsta kommunerna med upp till 20 000 invånare har i allmänhet haft högre kostnader än andra kommuner men det är inte ett linjärt utan snarare ett U-format samband mellan kommunstorlek och utbildningskostnader (se figur 8.1). Det är framför allt de verksamhetsöver-

gripande kostnaderna (administration, rekrytering, vägledning och utveckling) som ligger högre i de mindre kommuner. Trots att undervisningskostnaderna är lägre blir genomsnittet högre för de mindre kommunerna. De högre kostnaderna för de minsta kommunerna liksom spridningen inom kommungrupperna illustreras i figur 8.1 för totala kostnader för gymnasiekurser. Bilden när det gäller spridningen av kostnaderna är likartad för allmänna kurser, yrkesinriktade kurser och orienteringskurser. Det är framför allt de allmänna kurserna och orienteringskurser som varit dyrare i de minsta kommunerna – inte de yrkesinriktade.

Figur 8.1 Totala kostnader för gymnasiekurser i genomsnitt per helårsplats och kommungrupp 1 juli 1997–31 december 1998



Källa: Statskontoret, 1999, *Hur mycket kostar Kunskapslyftet? – en analys av kommunernas kostnader och bidrag*. En studie på uppdrag av Kunskapslyftskommittén. Statskontoret 1999:18.

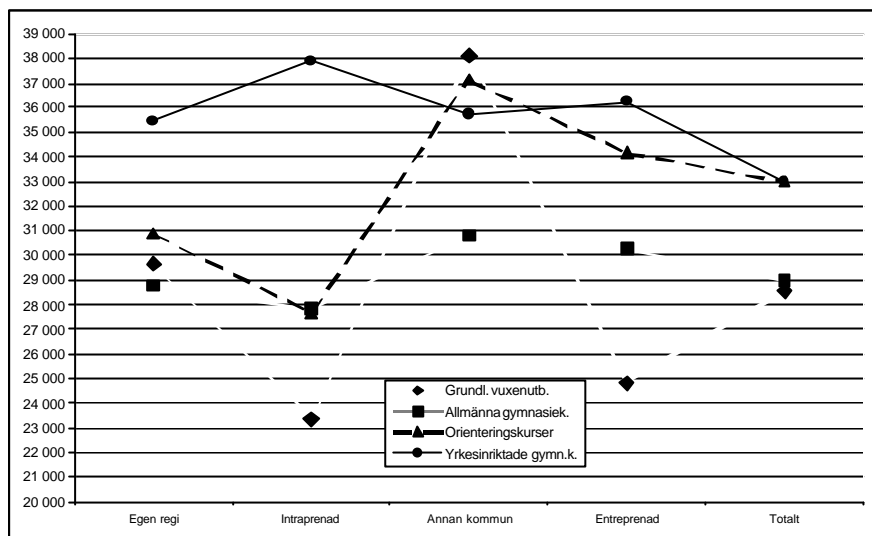
I hela den kommunala Kunskapslyftsutbildningen stod de verksamhetsövergripande kostnaderna för 12 procent av totalkostnaden. Resten är undervisningskostnader vilka således varit den helt dominerande kostnadsposten. Av de verksamhetsövergripande kostnaderna utgjorde i sin tur kostnader för administration 47 procent, rådgivning 25 procent, rekrytering 17 procent och utveckling 11 procent.

Det viktigast kostnadsslaget har varit personalkostnader. De utgör ca 70 procent av de totalt kostnader under 18-månadersperioden.

Mellan hösten 1997 och helåret 1998 ökade kostnader från 31 000 till 31 400 kronor (medianvärde för totalkostnaden för all gymnasieutbildning per helårsplats). Trots att de verksamhetsövergripande kostnaderna minskade steg totalkostnaderna på grund av ökade undervisningskostnader.

Kostnader per kursstyp och över kursanordnare illustreras i figur 8.2

Figur 8.2 Totala kostnader per kursanordnare och kurstyp 1 juli 1997–31 december 1998, medianer



Källa: Statskontoret, 1999, *Hur mycket kostar Kunskapslyftet? – en analys av kommunernas kostnader och bidrag. En studie på uppdrag av Kunskapslyftskommittén.* Statskontoret 1999:18.

I stort är det de yrkesinriktade kurserna som ligger högst och allra dyrast är de på intraprenad. De yrkesinriktade kurserna i egen regi, annan kommun och på entreprenad befinner sig ungefär på samma kostnadsnivå. Även orienteringskurserna har en hög notering och det är för orienteringskurser i annan kommun. Orienteringskurser i egen regi och på intraprenad är billigast medan de på entreprenad ligger på en mellannivå halvvägs upp mot ”annan kommun”. Profilen för allmänna kurser är relativt flack med egen regi och intraprenad som billigast och annan kommun och entreprenad som något dyrare.

Grundläggande vuxenutbildning i annan kommun är betydligt dyrare än hos de andra anordnarna som ligger relativt nära varandra med intraprenad och entreprenad som billigast.

Allmänt sett verkar ”annan kommun” vara dyr som anordnare med undantag för de yrkesinriktade kurserna. I övrigt varierar det mellan anordnarna vem som är billigast respektive dyrast på de olika kurserna. Inget klart mönster går att urskilja.

Statsbidrag

Under 18-månadersperioden 1 juli 1997 till 31 december 1998 var statsbidraget till Kunskapslyftet i kommunal gymnasial utbildning 5,23 miljarder. Förhandsbeskedet för år 1999 ligger på 3,32 miljarder.

Det genomsnittliga statsbidraget under den inledande 18-månadersperioden var 35 000 per helårsplats, dvs. 3 100 kronor mer per helårsplats än kostnaderna enligt de ovan redovisade beräkningarna. Differensen mellan kostnader och bidrag varierar mellan kurstyper och kommungrupper. I fråga om yrkesinriktade gymnasiekurser överstiger bidragen kostnaderna i samtliga kommungrupper. Det motsatta förhållandet gäller orienteringskurser. Allmänna kurser uppvisar en mer splittrad bild. I kommungrupperna med de största och minsta kommunerna överstiger kostnaderna bidragen medan det omvända förhållande gäller övriga kommungrupper.

Schblonbeloppen för tilldelning av statsbidrag till Kunskapslyftet har under perioden 1997–1998 för yrkesinriktade kurser legat på 38 000 kronor och för allmänna kurser på 24 500 kronor. För 1999 var dessa belopp 38 500 respektive 24 500 kronor. De belopp som tillämpas år 2000 är 38 500 och 25 000 kronor.

För orienteringskurser var schablontilldelningen från början 19 000 kronor men den höjdes inför år 1999 höjts till 24 500.

För grundläggande utbildning har statsbidrag under den inledande 18-månadersperioden legat på 197 miljoner kronor. I detta fall sammanfaller schablontilldelningen med den verkliga tilldelningen dvs. 30 000 per helårsplats.

Kompletterande information om kostnadsspridningen och utvecklingen över tiden

Utifrån Skolverkets och SCB:s statistik kan vissa kompletteringar göras. Av Skolverket (1999c) framgår inte bara spridningen i kommunernas kostnader för kommunal vuxenutbildning är stora utan det gäller även särvox. Som framgår av tabell 8.2 är spridningen i de senare kostnaderna större än för den kommunala vuxenutbildningen. Som lägst ligger den på 1200 kronor per studerande och år och som högst på drygt 84 000 kronor per år.

Kommunal vuxenutbildning med landstinget som huvudman är dyrare än kommunal vuxenutbildning med kommunen som huvudman vilket hänger samman med att landstingens utbildningar ofta är mer yrkesinriktade och därmed dyrare än kommunernas där allmänna kurser utgör ett större inslag än i landstingskommunernas.

Tabell 8.2 Spridningen i kommunernas kostnader för kommunal vuxenutbildning och sÄrvux, 1998

	Kommunal vuxenutbildning per heltidsstuderande		SÄrvux per elev
	kommun	landsting	
Max	91 600	124 800	84 400
90 %	47 700	103 400	46 500
75 %	38 500	81 300	29 300
50 %	31 400	70 900	19 950
25 %	24 900	62 500	14 500
10 %	20 900	58 000	10 500
Min	13 300	44 300	1 200

Anm. För närmare definitioner se tabell 8.1 och kommentarerna till den. Procentsatserna i tabellens förspalt anger hur stor andel av kommunerna som har ett värde på kostnaderna lägre än det värde som är angivet i den aktuella kostnadskolumnen.

Källa: Skolverket, 1999, *Barnomsorg och skola i siffror 1999: Del 3. Kostnader*. Skolverkets rapport nr 171.

I Skolverkets statistik görs även en uppdelning när det gäller kostnaderna för kommunal vuxenutbildning på nio olika typer av kommuner – storstäder, förortskommuner, glesbygdskommuner etc. Högst ligger medelvärdet för kostnaderna per heltidsstuderande 1998 för kommungrupperna glesbygdskommuner, förortskommuner och mindre övriga kommuner och lägst för större övriga kommuner, landsbygdskommuner och större städer. Ett mönster som vi åtminstone delvis känner igen från undersökningen av kostnaderna för Kunskapslyftet, dvs. att kostnaderna tenderar att ligga högt i de mindre kommunerna men att sambandet inte är helt linjärt.

För sÄrvux ligger medelvärdena för kostnaderna per elev 1998 högst i kommungrupperna storstäder, landsbygdskommuner och glesbygdskommuner och lägst i industrikommuner, större övriga kommuner och medelstora städer. Här finns inte något mönster alls efter kommunstorlek.

Kostnadsutvecklingen över tiden enligt SCB (1998b) är i löpande priser den följande:

1993	1994	1995	1996	1997
Kommunal vuxenutbildning, kostnad per heltidsstuderande				
31 700	31 300	31 700	33 100	32 600
Särvux, kostnad per elev				
17 500	17 500	27 000	24 800	23 900
Sfi, kostnad per heltidsstuderande				
			29 200	33 500

Även i fasta priser noteras en viss ökning i kostnaderna 1996 och 1997 jämfört med 1995 både för kommunal vuxenutbildning och särvux.

8.3 Sammanfattning

Den översiktliga bild som tillgänglig statistik över utbildningskostnader ger är att kommunal vuxenutbildningen tillhör de billigaste typerna av utbildning. Dyrast av de här undersökta utbildningarna är personalutbildning och vissa högskoleutbildningar.

En ungefärlig rangordning om man går från billigare till dyrare utbildningar är följande:

- Kommunal vuxenutbildning med högskoleområdena humanistisk, teologisk, juridisk och samhällsvetenskaplig utbildning på ungefär samma nivå.
- Folkhögskola.
- Arbetsmarknadsutbildning med KY och högskoleområdena naturvetenskaplig, teknisk, farmaceutisk, vård, odontologisk, undervisning och övrig utbildning på ungefär samma nivå.
- Personalutbildning och vissa högskoleutbildningar t.ex. mediautbildning.

Till de förslag som Kunskapslyftskommittén för fram i kapitel 14 hör att statistikförsörjningen när det gäller livslångt lärande måste ses över. I den översynen bör även kostnaderna för utbildning och lärande ingå.

Genomsnittskommunens kostnader per helårsplats i gymnasial utbildning i Kunskapslyftet var 31 600 kronor 1997/1998. Motsvarande kostnader var för allmänna kurser 29 100 kronor, för yrkesinriktade kurser

35 500 kronor och för orienteringskurser 34 200 kronor. För grundläggande vuxenutbildning var motsvarande kostnader 30 100 kronor per helårsplats.

Kommunernas kostnader varierar kraftigt kring medelvärdena. De minsta kommunerna har i allmänhet haft högre kostnader än andra kommuner. I Kunskapslyftet var det framför allt de allmänna kurserna och orienteringskurserna som var dyrare i de minsta kommunerna – inte de yrkesinriktade.

Vissa ökningar i kostnaderna för kommunal vuxenutbildning liksom för sÄrvux och sfi har noterats de senaste Åren.