



Kommunernas ansvar för vuxnas lärande

Vad bör staten göra?



STATSKONTORET

Enheten för styrningsfrågor

MISSIV

DATUM
2003-02-28

ERT DATUM
2002-03-21

DIARIENR
2002/131-5

ER BETECKNING
U2002/1377/V

Regeringen
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att analysera förutsättningarna för livslångt lärande inom vuxenutbildningen

Statskontoret fick den 21 mars 2002 i uppdrag av Utbildningsdepartementet att analysera förutsättningarna för en infrastruktur för livslångt lärande. Statskontoret har haft i uppdrag att kartlägga hinder och problem som hänger samman med kommunernas ansvar för vuxnas lärande och, om så behövs, föreslå åtgärder för att stärka förutsättningarna för det livslånga lärandet.

Statskontoret har besökt ett urval av kommuner samt inhämtat synpunkter från berörda myndigheter och organisationer. Resultatet av Statskontorets utredning pekar på fler oklarheter i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Utredningen lämnar vissa förslag i syfte att stärka möjligheterna för såväl stat som kommun att nå de av riksdagen uppställda målen för vuxnas lärande. Dessa förslag förutsätter ytterligare analyser och överväganden innan slutliga ställningstaganden kan göras.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Thomas Pålsson, chef för Enheten för styrningsfrågor, avdelningsdirektörna Claes Elmgren, föredragande, Annika Hägg, Lars Niklasson samt Sture Strömqvist var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Claes Elmgren

Innehåll

	Sammanfattning och slutsatser	7
1	Uppdraget	11
1.1	Bakgrund och syfte	11
1.2	Inriktning	11
1.3	Genomförande	12
2	Bakgrund	15
2.1	Förändringar inom vuxenutbildningen	15
2.2	Mål för vuxnas lärande	16
2.3	Vad är livslångt lärande, vuxnas lärande och vad är vuxenutbildning	18
2.4	Olika utbildningsformer	19
2.5	Beröringspunkter med andra politikområden	20
2.6	Sammanfattning	23
3	Utgångspunkter – statens styrning	25
3.1	Statens styrning av kommunerna	25
3.2	Samverkan som medel och mål	26
3.3	Individens försörjningsmöjligheter	32
3.4	Sammanfattning	39
4	Inhämtade synpunkter	41
4.1	Inledning	41
4.2	Synpunkterna	42
4.3	Sammanfattning	52
5	Iakttagelser från kommuner	53
5.1	Kommunerna	53
5.2	Kunskapslyftet	54
5.3	Organisation	54
5.4	Anordnare och samordnare	55
5.5	Åtgärder för att främja det flexibla lärandet	56
5.6	Mål	60
5.7	Hur fungerar samverkan?	61
5.8	Sammanfattande bedömning	66
6	Avslutande diskussion	73
6.1	Vilka är problemen och hindren?	73
6.2	Vilka fortsatta överväganden bör göras?	80
	Litteraturförteckning	89

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	95
2	Former av vuxenutbildning och deras omfattning	99
3	Beskrivning av kommunernas stöd för vuxnas lärande	105
4	Myndigheter och organisationer som Statskontoret träffat	115
5	Inför Statskontorets kommunbesök	117

Sammanfattning och slutsatser

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att kartlägga vilka hinder och problem som hänger samman med kommunernas ansvar för vuxnas lärande och föreslå åtgärder, om så behövs.

Nuläge

Vår studie visar att kommunerna har fått ett stort ansvar för att utveckla en infrastruktur för vuxnas lärande. Vår uppfattning är att kommunerna tar denna uppgift på stort allvar. Flera av kommunerna har exempelvis engagerat sig i eftergymnasial utbildning och bygger upp s.k. lärcentra dit vuxnas lärande knyts. Särskilt kommuner med hög arbetslöshet och andra strukturella problem har ett stort engagemang.

Men mera omfattande **hinder och problem** har vi funnit i följande avseenden:

- Samverkan med statliga organ, främst arbetsmarknadsmyndigheter och försäkringskassor, bromsas av den gällande sektorsuppdelningen.
- Den faktiska samverkan är svag mellan kommunerna och andra aktörer, såsom staten, arbetsgivarna och arbetstagarorganisationerna.
- Sambanden är också svaga mellan kommunernas insatser för vuxnas lärande och den planering av kompetensutveckling som sker på regional nivå.
- De olika systemen för försörjningsstöd till de vuxenstuderande upplevs av såväl kommuner som berörda myndigheter och organisationer som begränsande och irrationella. En större flexibilitet skulle kunna underlätta för den enskilde vuxne att avsluta sina studier och att byta yrke eller undgå arbetslöshet.

Vår slutsats blir därför att de lokala och regionala möjligheterna till samverkan mellan kommun och berörda aktörer inte tas tillvara i tillräcklig omfattning. Vi kan också konstatera att det på en rad punkter finns oklarheter i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun.

Framtiden

I samband med att statens bidrag till kommunerna snart ingår i det generella statsbidrags- och utjämningsystemet år 2006 samt att detta bidrag minskats med knappt hälften kan det finnas risk för att kommunernas förutsättningar att infria de nationella målen för vuxnas lärande försämras. En viktig faktor är kommunernas ekonomi, som under de kommande åren kan komma att försämras.

För att säkerställa de nationella målen och de nationella strategierna för vuxnas lärande måste kommunernas fortsatta arbete därför uppmärks-

sammas. Staten kan i detta sammanhang förtydliga sin styrning genom den rättsliga regleringen av kommunernas åtaganden. I samband med den över-
syn av skollagen som just nu sker finns möjligheter att pröva frågan om en
starkare reglering av individens rättigheter. Vidare blir uppföljningen av och
tillsynen över kommunernas verksamhet allt viktigare.

Våra **förslag** kan sammanfattas i följande överväganden:

- *Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun måste klargöras.* I dag är förutsättningarna för kommunernas stöd till vuxnas lärande oklara. Det samma gäller statens ansvar för nationell likvärdighet och effektivitet.
- *En tydligare koppling mellan stat och kommun bör skapas i form av en beredning som spänner över berörda politikområden* och som innehåller företrädare för såväl departement som myndigheter. Med en sådan organisation skulle formerna för samverkan kunna preciseras och nödvändiga förändringar göras i styrningen av vuxnas lärande.
- Den fortsatta diskussionen bör *ta fasta på det regionala utvecklingsarbetets förutsättningar.* En trend är att ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet övergår till kommuner och landsting, vilket också möjliggörs genom den nya lagen om kommunala samverkansorgan. En annan trend är att kompetensförsörjning uppfattas som en viktig angelägenhet, vilket bl.a. har resulterat i kommunala lärcentra.
 - ✓ Utvecklingen väcker dock frågor om vad som ingår i det *kommunala respektive det statliga ansvaret för vuxnas lärande* och hur de resurser som i dag avsätts kan samordnas och effektiviseras. En farhåga som kan finnas är att kommunerna prioriterar resurser för eftergymnasial utbildning framför resurser för rekrytering och andra insatser som riktas mot personer med låg motivation och kort utbildning.
 - ✓ Vidare finns det, enligt vår mening, goda möjligheter *att utnyttja länsstyrelserna*, i de fall ansvaret för att driva det regionala utvecklingsarbetet övergått till ett kommunalt samverkansorgan. Länsstyrelserna kan då följa upp och ha tillsyn över det kommunala åtagandet och värdera de statliga insatserna som en helhet.
- *Sambanden mellan olika utbildningsformer med yrkesanknytning behöver ses över och möjligheten att samla dessa utbildningar under ett tak bör prövas.* En fortsatt diskussion om ökat samutnyttjande och möjligheter att utveckla en yrkeshögskola kan ske i flera steg.
 - ✓ *I första hand bör rollfördelning och tillhörande regelverk mellan den kommunala vuxenutbildningen och arbetsmarknadsutbildningen närmare utredas.* Det handlar både om kommunernas ökade ansvar att rekrytera svårmotiverade personer och gränsdragningen mot den

arbetsmarknadspolitiska åtgärden förberedande utbildning. En fortsatt utredning inom detta område bör granska de skilda regelverken närmare för att se hur samspelet mellan kommuner och arbetsmarknadsmyndigheter kan utvecklas och regleras.

- ✓ En fortsatt diskussion om ökat samutnyttjande och möjligheter att utveckla en samlad yrkesutbildning *bör vidare involvera den kommunala vuxenutbildningen, kvalificerad yrkesutbildning, kompletterande utbildningar och även i viss utsträckning högre utbildning.* En fortsatt diskussion kan innebära att erfarenheter från t.ex. huvudmannaskapet för KY kan tas till vara och att arbetsmarknadsutbildningarnas roll i förhållande till det reguljära utbildningssystemet ytterligare klargörs.
- *De olika försörjningssystem som kan användas för studier bör integreras i det reguljära studiestödssystemet.* För att möta kraven på ökad flexibilitet, bör de olika försörjningssystemen i första hand samordnas. Det blir också en konsekvens av att den kommunala vuxenutbildningens relation till arbetsmarknadsutbildning bör ses över och att frågan om en samlad yrkesutbildning bör prövas. Därmed bör också incitamenten kunna stärkas för individer att påbörja reguljär utbildning och få ett reguljärt arbete.

Frågan om en samlad yrkesutbildning är inte ny. Vår utgångspunkt är dock att de statliga och kommunala resurserna bör tas till vara effektivt, inte minst med tanke på hur den kommunala ekonomin kan komma att utvecklas och på den enskildes möjligheter att överblicka olika utbildningsmöjligheter. Om därtill kompetensbehoven ökar och den enskildes efterfrågan på någon form av kvalificerad utbildning ökar, kan ett bättre samutnyttjande av redan befintliga resurser vara ett alternativ till expansion av någon av de olika utbildningsformerna. Vi inser att det varken är möjligt eller önskvärt att lägga fast ett hårt reglerat system för eftergymnasial utbildning. I stället bör en balans mellan mångfald av lösningar och effektivitet och rättssäkerhet vara vägledande i det fortsatta arbetet med att klargöra vad som är kommunalt och vad som är statligt ansvar för vuxnas lärande och eftergymnasial utbildning.

1 Uppdraget

1.1 Bakgrund och syfte

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att belysa kommunernas förutsättningar att förverkliga de nationella intentionerna som rör livslångt lärande inom vuxenutbildning. Kommunerna har i samband med regeringens proposition *Vuxnas lärande och den fortsatta utvecklingen av vuxenutbildning* och riksdagens beslut givits i uppgift att utveckla en infrastruktur för stöd till vuxnas lärande enligt vissa mål och riktlinjer. Kommunernas ansvar omfattar dels att utveckla den egna anordnande verksamheten, dels att medverka i samordning av annan utbildning som vänder sig till vuxna.¹

Statskontorets uppdrag har varit att – mot bakgrund av de förändringar som skett inom den kommunala vuxenutbildningen och de intentioner som lagts fast av regering och riksdag – belysa hinder och problem som rör kommunernas genomförande av vuxenutbildning och den fortsatta utvecklingen av vuxnas lärande. Utredningen syftar till att lämna underlag som kan stärka det lokala utvecklingsarbetet. Vid behov ska Statskontoret lämna förslag till förändringar i utformning av regelverk eller uppgifter för olika aktörer. Regeringsuppdraget återfinns i bilaga 1.

1.2 Inriktning

Fokus för utredningen har varit kommunernas ansvar för stöd till vuxnas lärande. Begreppen vuxenutbildning och livslångt lärande rymmer olika utbildningsformer och handlar inte enbart om den kommunala vuxenutbildningen eller de former som ryms inom det offentliga utbildningsväsendet. Vi har dock uppfattat det som att det är kommunernas möjligheter att spela den roll som anges i riksdagens beslut som i första hand fokuseras i uppdraget till Statskontoret. Vi har därför eftersträvat en problematiserande diskussion om förutsättningarna för det lokala genomförandet och vilka problem och hinder som kommunerna kan tänkas möta. En del i denna strävan har varit att diskutera det kommunala ansvaret i förhållande till de nationella och regionala aktörer och regelverk som syftar till att stödja vuxnas lärande.

Under den tid Statskontorets utredning pågått har regeringen förberett en proposition om vägledning och validering med utgångspunkt i två olika utredningar.² Beredning av dessa frågor pågår för närvarande inom regeringskansliet. Vi har därför valt att inte fördjupa oss i dessa frågor då de är väl

¹ Prop. 2000/2001:72 bet 2000/0:UbU15, rskr 2000/01:229

² SOU 2001:45 samt SOU 2001:78

belysta och beslut om förutsättningar och ansvar för validering och vägledning förväntas presenteras inom kort av regeringen.

Vuxnas lärande knyter på olika sätt an till eftergymnasial utbildning. Vilka eventuella problem och hinder som kan finnas i dessa relationer har dock inte varit föremål för vår utredning. Samtidigt har det framkommit synpunkter vid våra kommunbesök som rör gränsdragningen till eftergymnasial utbildning, däribland grundläggande högskoleutbildning. Vissa frågor som rör dessa utbildningsformer diskuteras därför i denna rapport.

Denna rapport berör sammanfattningsvis följande områden:

- Kommunernas ansvar och förutsättningar att stödja vuxnas lärande.
- Beröringspunkter mellan utbildningspolitik och andra politikområden.
- Problem och hinder i det fortsatta reformarbetet.

Vi är medvetna om att en hel del av den problematik som diskuteras i denna rapport i sina delar har aktualiserats i andra sammanhang. Vår förhoppning är dock att rapporten kan ligga till grund för fortsatta överväganden och ställningstaganden rörande förutsättningarna för vuxnas lärande.

1.3 Genomförande

Vi har träffat företrädare för berörda myndigheter och organisationer i syfte att få underlag och synpunkter i frågor relaterade till uppdraget. Vilka de är, framgår av bilaga 3.

För att få en tydligare uppfattning om det kommunala genomförandet av de nationella intentionerna för vuxnas lärande, har vi besökt nio kommuner. Urvalet av dessa har gjorts delvis med utgångspunkt i indelningen av kommungrupper och delvis med hänsyn till geografisk spridning. Urvalet gör inte anspråk på att ge en heltäckande bild av nationella förhållanden – varje kommun och dess lokala förutsättningar är unika i sig. Förhoppningen är dock att urvalet ger tillräckligt underlag för att kunna diskutera likheter och skillnader mellan olika typer av kommuner och för att kunna peka på frågor som behöver uppmärksammas. De utvalda kommunerna är Hudiksvall, Kalix, Kungsbacka, Leksand, Malmö, Oskarshamn, Södertälje samt Torsby och Umeå. Vi har också besökt projektgruppen för styrgruppen för projektet ”Vasterasare.nu” i Västerås kommun och det regionala kompetensrådet för Östergötland.

Vid kommunbesöken diskuterades kommunernas arbete med att utveckla en infrastruktur för vuxnas lärande och vilka problem och hinder som kan

finnas. Utgångspunkter för besökens uppläggning och frågeställningar som behandlades återfinns i bilaga 4.

Därtill lät vi ett antal myndigheter och organisationer besvara ett antal frågor. Dessa myndigheter och organisationer var i stor utsträckning de som vi också träffade för att inhämta muntlig information. De inkomna synpunkterna redovisas i kapitel 5.

En extern referensgrupp har träffats vid två tillfällen. Referensgruppen har getts möjlighet att diskutera inriktningen av utredningsarbetet och har tagit del av Statskontorets slutrapport och slutsatser. Det bör framhållas att slutsatserna i rapporten är Statskontorets. I gruppen har följande personer och myndigheter/organisationer ingått.

<i>Skolverket</i>	<i>Anita Börlin, Berndt Ericsson</i>
<i>Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning</i>	<i>Helmut Jankovic</i>
<i>Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL)</i>	<i>Agneta Sandén</i>
<i>Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)</i>	<i>Anna Hellstadius</i>
<i>Folkbildningsrådet (FBR)</i>	<i>Anna-Carin Bylund</i>
<i>Svenska Kommunförbundet</i>	<i>Mats Söderberg</i>

Statskontorets projektgrupp har bestått av Claes Elmgren (projektledare), Annika Hägg, Lars Niklasson och Sture Strömqvist.

2 Bakgrund

2.1 Förändringar inom vuxenutbildningen

Utgångspunkten för den kommunala vuxenutbildningen var i början av 1990-talet att erbjuda möjligheter till kompletterande studier för dem som saknade grundskole- och eller gymnasiekompetens. Statens finansiering till kommunerna för vuxenutbildning motsvarade vid denna tid ca 37 000 helårsstudieplatser.

Under 1990-talet skedde en tydlig förändring i samband med samhälls-ekonomins utveckling. Antalet arbetslösa ökade snabbt och de offentliga finanserna försämrades. Arbetsmarknadspolitiken ställdes på hårt prov att ta sig an en allt större grupp av människor som ställdes utanför arbetsmarknaden vilket i sin tur medförde att utbildningspolitiken ställdes inför nya utmaningar. För att möta denna utveckling kom utbildningspolitiken att spela en central roll genom att antalet utbildningsplatser snabbt ökade inom såväl den kommunala vuxenutbildningen som folkbildningen samt grundläggande högskoleutbildning. Inom det kommunala skolväsendet tillkom ett stort antal platser genom att arbetsmarknadspolitiska medel användes för att kraftigt bygga ut den kommunala vuxenutbildningen genom Kunskapslyftet (specialdestinerade medel för utbildning av arbetslösa tillkom dock redan 1993/94 motsvarande 33 000 helårsplatser).

Kunskapslyftet initierades i samband med regeringens proposition om vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000. Där angavs att – förutom målet att öka omfattningen av vuxenutbildningen – skulle den omfattande satsningen på vuxenutbildning också bidra till förnyelse- och utveckling av den kommunala vuxenutbildningen. Grunden skulle därigenom läggas för 2000-talets behov. För att nödvändig flexibilitet skulle uppnås anmodades kommunerna att utnyttja flera olika utbildningsanordnare. Som ett resultat av detta tilldelades folkbildningen särskilda platser inom Kunskapslyftet, en fördelning som fortsätter även efter Kunskapslyftets slut.³

Kunskapslyftet startade den 1 juli 1997.⁴ Under våren 1998 var omfattningen drygt 142 000 heltidsplatser vilket motsvarande drygt 191 000 elever.⁵ Under våren 2002 var omfattningen drygt 123 000 heltidsplatser motsvarande drygt 181 000 elever.⁶

³ Prop. 1995/96:222

⁴ Arbetet med att fördela det särskilda statsbidraget leddes inledningsvis av en delegation inom regeringskansliet. Fr.o.m. 1998 övergick uppgiften till Skolverket.

⁵ Skolverket 1997

⁶ Skolverket 2002

Under perioden 1997 till 2001 har de största ämnena varit data- och IT-kunskap, omvårdnad och social omsorg samt matematik. En stor del har bestått av s.k. övriga ämnen.⁷

Parallellt med Kunskapslyftet hade den s.k. Kunskapslyftskommittén till uppgift att se över mål och inriktning för det fortsatta reformarbetet rörande vuxnas lärande. Kommittén presenterade sitt huvudbetänkande 2000.

Därefter presenterade regeringen sin syn i propositionen *Vuxnas lärande och den fortsatta utvecklingen av vuxenutbildning* i början av år 2001. Riksdagen kom att besluta i enlighet med regeringens förslag.⁸

2.2 Mål för vuxnas lärande

Enligt riksdagen är det angeläget att det förnyelse- och utvecklingsarbete som bedrivits under Kunskapslyftets tid tas till vara i samband med Kunskapslyftets avslutning och övergång till reguljär verksamhet. Utgångspunkten ska även i fortsättningen vara fördelningspolitisk samtidigt som behovet av kontinuerlig kompetensutveckling och lärande bör uppmärksammas inom den ram för infrastruktur som kommunerna ges i uppdrag att utveckla.

Det övergripande målet för utveckling av vuxnas lärande är:

*Alla vuxna ska ges möjlighet att utvidga sina kunskaper och utveckla sin kompetens i syfte att främja personlig utveckling, demokrati, jämställdhet, ekonomiskt tillväxt och sysselsättning samt en rättvis fördelning.*⁹

Riksdagen betonar att det livslånga lärandet i grunden är ett *individuell projekt* och att planeringen av samhällets insatser för vuxenutbildning måste utgå från den enskilde individens behov, förutsättningar och intressen. Den enskilde bör därför i möjligaste mån själv kunna påverka utbildningens innehåll, tid och form. En genomgående strävan i den statliga utbildningspolitiken är således att utifrån individens behov och förutsättningar stärka vuxnas delaktighet i och tillgänglighet till det livslånga lärandet.

Det innebär att kommunen får en allt viktigare roll som *både utbildningsanordnare och samordnare* av olika insatser som görs i syfte att stärka det livslånga lärandet. Det kan handla om informationsinsatser, vägledning och samverkan med andra utbildningsanordnare och aktörer som berörs av

⁷ Skolverket 2001

⁸ Prop. 2000/01:72 bet. 2000/01:UbU15

⁹ bet. 2000/01:UbU15, s.14

vuxnas lärande. Regeringen sammanfattar denna eftersträvansvärda utveckling med att *”fokus behöver förskjutas från undervisning i skollika former till ett mer flexibelt stöd för individens lärande”*¹⁰, vilket innebär att man förväntar sig att kommunerna – i samverkan med andra aktörer – ska utveckla olika former av stöd för den vuxnes lärande.

En slutsats blir då att *såväl pedagogik som arbetsformer behöver utvecklas* utifrån individens behov. Individens befintliga kunskaper måste kunna tas tillvara i större utsträckning och erkännas genom lämpliga former av validering. Insatser som riktar sig mot vuxnas lärande bör också i större utsträckning kombineras med vägledning och information. Även miljöer för lärande bör anpassas till individens varierade behov av kunskap såväl i tid som rum, vilket kan omfatta Internetbaserad utbildning.

Statsmakterna understryker att denna utveckling förutsätter både *samsyn och samverkan över politikområdena*. Detta formuleras explicit som en del i regeringens strategi.

*En grundläggande samsyn över politikområdena och samverkan mellan myndigheter, arbetsmarknadens parter och folkrörelser för att förverkliga individernas lärande och kompetensutveckling.*¹¹

Regeringen understryker att ansvaret är delat och att statens uppgift är att ange inriktningen, lägga fast de formella ramarna som säkerställer likvärdighet och rättstrygghet samt i viss utsträckning också ställa resurser till förfogande för olika ändamål. Vidare ser regeringen kommuner, folkhögskolor, studieförbund, andra utbildningsanordnare, arbetsgivare, fackliga organisationer som aktörer i förverkligandet av det livslånga lärandet för vuxna.

Samverkan kan i detta perspektiv äga rum mellan kommun och utbildningsanordnare, arbetsmarknadsmyndigheter, fackliga organisationer liksom även mellan kommuner och regionala samverkansorgan. Hur kommunens samverkan utformas med olika aktörer bör anpassas efter lokala och regionala förutsättningar. Riksdagen har för detta ändamål avsatt 350 mkr för budgetåret 2002 som stöd till kommunernas fortsatta uppbyggnad av infrastruktur för vuxnas lärande.

Statsbidraget till kommunernas stöd för vuxnas lärande kommer fr.o.m. 2006 att ingå i det generella statsbidrags- och utjämningsystemet. Dessa ska ses som ett stöd till kommunernas arbete. Avvägningen mellan de resurser som kommunerna ges via det generella bidraget och finansiering av ytterligare eventuella resurser som bedöms krävas för att tillgodose behoven blir en kommunal angelägenhet.

¹⁰ Prop. 2000/01:72, s.26

¹¹ a.a, s.28

Antalet utbildningsplatser har minskat i samband med Kunskapslyftets slut. Från en nivå på ca 100 000 årsstudieplatser under Kunskapslyftets tid kommer antalet platser till den kommunala vuxenutbildningen att uppgå till 47 000 årsstudieplatser och till folkhögskolan minskar antalet platser från ca 10 000 till ca 7 000 årsstudieplatser. Därtill kommer de utbildningsplatser som finns i kommunernas basorganisation, vilka beräknas uppgå till ca 37 000 per år.

2.3 Vad är livslångt lärande, vuxnas lärande och vad är vuxenutbildning

Livslångt lärande är ett vitt begrepp och behöver preciseras. Det förekommer i många olika sammanhang och har ofta en positiv klang. Skolverkets diskussion om det livslånga och livsvida lärandet är i detta sammanhang relevant att referera till.¹² Det livslånga lärandet återfinns inte enbart i det formella utbildningssystemet från förskola till vuxenutbildning och återkommande utbildning. Genom begreppet det livsvida lärandet vill Skolverket betona att lärande sker i flera olika sammanhang och inte enbart inom det formella utbildningssystemet. Den livsvida dimensionen omfattar ett formellt, icke-formellt och informellt lärande och vidgar därmed begreppet livslångt lärande.

Formellt lärande är, enligt Skolverket, den utbildning som sker inom det formella utbildningsväsendet, såsom förskola, ungdomsskola, gymnasium, kommunernas vuxenutbildning och grundläggande högskoleutbildning. Icke-formellt lärande är organiserad utbildning som ligger vid sidan av det formella utbildningsväsendet men som är knutet till en speciell lärandesituation. Hit hör delar av folkbildningen, arbetsmarknadsutbildning, personalutbildning m.m. Informellt lärande är inte bunden till en specifik utbildningssituation med ett tydligt syfte, men kan spela en betydelsefull roll för individens kompetensutveckling. Det informella lärandet sker i stor utsträckning i miljöer som arbetslivet, fritiden och familjen.

Det formella och det icke formella lärandet utmärks av en tydlig reglering i frågor om innehåll, pedagogisk inriktning och verksamhetens huvudmannaskap. Särskilt det formella lärandet är tydligt reglerat rörande huvudmannaskap i form av lagar och förordningar. Detsamma gäller även verksamhetens mål och inriktning som styrs genom läroplaner och kursplaner.

Mot bakgrund av regeringens intentioner för vuxnas lärande att utveckla den traditionella vuxenutbildningen till ett mer flexibelt stöd för individens lärande, kan det därför uppfattas som otillräckligt att använda begreppet vuxenutbildning. Ett mer adekvat begrepp är *stöd för vuxnas lärande* som

¹² Skolverket 2000

används i regeringens proposition Vuxnas lärande. Även SCB har detta som utgångspunkt för att beskriva utvecklingen utifrån befintlig statistik.¹³

2.4 Olika utbildningsformer

Vuxnas formella lärande kan delas in efter olika utbildningsformer. SCB utgår från följande kategorier:¹⁴

- Kommunal vuxenutbildning
- Särvox
- Svenskundervisning för invandrare (sfi)
- Studier vid Nationellt centrum för flexibelt lärande (f.d. Statens skola för vuxna)
- Kvalificerad yrkesutbildning (KY)
- Arbetsmarknadsutbildning
- Folkbildning; folkhögskola och studieförbund
- Kompletterande utbildningar
- Personalutbildning
- Icke- traditionella studenter inom grundläggande högskoleutbildning.¹⁵

Denna bestämning av utbildningsformer för vuxenutbildning bygger till stor del på regeringens syn på vad vuxnas lärande består av. I regeringens proposition *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildning* behandlas dock enbart utbildningsformer som enligt Skolverkets diskussion om det livslånga och livsvida lärandet återfinns som formellt lärande samt i viss utsträckning icke-formellt lärande. Dessa är kommunal vuxenutbildning, svenska för invandrare (sfi), särvox, KY-utbildning samt folkbildning. Arbetsmarknadsutbildningar tillhör politikområdet arbetsmarknadspolitik och icke-traditionella studenter inom grundläggande högskoleutbildning omfattas inte av vuxnas lärande. Personalutbildning, som mätt i antalet deltagande individer är en av de större utbildningsformerna, är en del av arbetslivspolitiken och är i stor utsträckning en angelägenhet för arbetsmarknadens parter.

Vad vi ser är att den kommunala vuxenutbildningen utgör en väsentlig del av vuxnas lärande, men även att folkbildningen omfattar ett stort antal indi-

¹³ SCB 2001. SCB: s strävan är att beskriva vuxnas studiedeltagande i olika utbildningsformer.

¹⁴ ibid.

¹⁵ För att vara en icke-traditionell student gäller att denne har gjort ett studieuppehåll på minst tre terminer, börjat sina högskolestudier efter 25 års ålder eller att studierna sker på deltid. Minst ett av tre kriterier måste vara uppfyllda för att räknas som en icke-traditionell student.

vider. Följande tabell anger uppgifterna för 1998 och sedan dess har antalet studerande minskat (med undantag för KY-utbildningar, sfi och sårvux som nästan fördubblats i omfattning) som en följd av det förbättrade arbetsmarknadsläget, men de inbördes förhållandena torde vara desamma i dag som för 1998.

Antal och andel helårsstuderande efter utbildningsform 1998
(SCB Vuxenutbildningen i Sverige 2000)

Utbildningsform	Antal	Andel i %
Kommunal vuxenutbildning inkl Statens skola för vuxna (numera Nationellt centrum för flexibelt lärande)	179 000	33
Icke traditionella studenter på universitet och högskolor	100 000	18
Studieförbund	90 000	16
Personalutbildning	85 000	16
Arbetsmarknadsutbildning	38 000	7
Folkhögskola	31 000	6
Sårvux, Sfi	17 000	3
KY	6 400	1
Totalt	546 000	100

En mer utförlig beskrivning av de utbildningsformer som ingår i vuxnas lärande återfinns i bilaga 2.

2.5 Beröringspunkter med andra politikområden

Den statliga utbildningspolitiken för vuxnas lärande berör flera politikområden. De medel som ställdes till Kunskapslyftets förfogande härrörde från arbetsmarknadspolitiken. Regeringen gjorde samtidigt bedömningen att det var nödvändigt med en nära samverkan mellan kommunen som ansvarig för utbildningarna och arbetsmarknadsmyndigheterna och det lokala arbetslivet.¹⁶

Arbetsmarknadspolitikens sysselsättningsmål förutsätter bl.a. att det finns adekvata utbildningsmöjligheter i samhället. Redskap inom arbetsmarknadspolitiken är arbetsmarknadsutbildning samt förberedande utbildning. En annan del av arbetsmarknadspolitiken är den statliga finansiering som sker till kompetensutveckling i arbetslivet, som finansieras genom Europeiska socialfonden (ESF-rådet). Vidare kan nämnas det av riksdagen beslutade systemet för individuell kompetensutveckling som är en del i *arbetslivspolitik*.¹⁷

¹⁶ Prop. 1995/96:222

¹⁷ Prop. 2001/02:175 bet. 2001/02:AU10

I samband med Kunskapslyftet angav regeringen att kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken borde stärkas eftersom det är kommunen som tillsammans med den lokala arbetsförmedlingen har kunskap och kompetens om de lokala förutsättningarna samt kompetens för att hitta lösningar för den enskilde individen. Regeringen föreslog också en utökad lokal samverkan i arbetsförmedlingsnämnderna.¹⁸

Samverkan mellan de olika politikområdena har därefter ytterligare understrukits i framförallt propositionen om förnyad arbetsmarknadspolitik. Den innebar att försöksverksamheten med arbetsförmedlingsnämnderna permanentades i form av arbetsmarknadsnämnder. Dessa gavs i uppgift att skapa samsyn mellan olika aktörer i syfte att främja att varje individs arbets- och försörjningsförmåga. Samtidigt underströks att en av huvuduppgifterna var att genomföra den nationella arbetsmarknadspolitiken, vilket innebär att kommunala egenintressen inte får prioriteras.¹⁹

Statens uppdrag till kommunerna att dels bedriva vuxenutbildning, dels utveckla strukturer för livslångt lärande, kan också ses utifrån ett *regionalt utvecklingsperspektiv*. Under 1990-talet har regionala självstyrelseorgan bildats och arbetet med tillväxtavtal inleddes i slutet av decenniet. Staten vill se en ökad samverkan mellan det omgivande samhället och utbildning i syfte att identifiera angelägna utvecklings- och kompetensbehov.²⁰

Socialpolitikens mål är att den enskilde ska ges ökade möjligheter till egen försörjning, vilket innebär att möjligheter till utbildning och kompetensutveckling kan utnyttjas i viss utsträckning.

Inom *integrationspolitiken* fyller Svenskundervisning för invandrare (Sfi) en viktig funktion. Integrationspolitiken knyter an till såväl kommunernas ansvar för vuxnas lärande som till arbetsmarknadspolitiken samt till storstadspolitiken.

¹⁸ Prop. 1995/96:222

¹⁹ Prop. 1999/2000:98

²⁰ Prop. 2001/2002:4

Politikområden som berör vuxnas lärande och samverkan

Politik-område	Mål	Aktör/aktörer
Utbildning	Sverige skall vara en ledande kunskapsnation som präglas av utbildning av hög klass och livslångt lärande för tillväxt och rättvisa	Staten svarar för högre utbildning samt studiefinansiering. Landstingen svarar för viss gymnasial utbildning. Kommunerna svarar för ungdomsskolan och vuxenutbildningen.
Arbetsmarknad	Målen är: - en väl fungerande arbetsmarknad. - arbetssökande snabbt sammanförs med vakanta platser. - öka de arbetslösas kunskaper. - stödja dem som har svårast att få ett arbete. - ge inkomsttrygghet under en övergångsperiod av ofrivillig arbetslöshet.	Staten svarar för den nationella arbetsmarknadspolitiken. Olika regionala samverkansorgan svarar för vissa insatser. Kommunerna har ansvar för olika insatser.
Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	Frånvaron från arbetslivet p.g.a. sjukskrivning skall halveras fram till 2008. Samtidigt skall antalet nya aktivitets- och sjukersättningar minska.	Staten har det övergripande ansvaret för socialförsäkringssektorn. Försäkringskassorna svarar för genomförandet. Arbetsgivare har ansvar för rehabilitering. Landstingen svarar för sjukvården.
Regional utveckling	Målen är att skapa förutsättningar för hållbar ekonomisk tillväxt, rättvisa och valfrihet, så att likvärdiga levnadsvillkor skapas för medborgarna i hela riket.	Staten har det övergripande ansvaret. På regional nivå finns såväl stat, landsting och kommuner som aktörer. Olika regionala samverkansorgan.
Integration	Målen är: - lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. - en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund. - en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt för olikheter inom de gränser som följer av samhällets grundläggande demokratiska värderingar.	Staten har det övergripande ansvaret och finansierar också flyktingmottagningen även i kommunerna under begränsad tid. Även arbetsmarknadspolitiken berörs. Kommunerna svarar för integration av flyktingar, Sfi, övrig utbildning och socialtjänst. Arbetsmarknadens parter, folkrörelser etc.
Arbetsliv	Målet är ett bra arbetsliv med väl fungerande arbetsvillkor: - En bra och utvecklande arbetsmiljö - En ökad kunskap om och i arbetslivet - En arbetsrätt som skapar trygghet, flexibilitet och delaktighet	Staten har tillsynsansvar för arbetsmiljön och ansvar för kunskapsutvecklingen, inkl. IKU samt arbetsrätt. I övrigt är parterna centrala aktörer.
Storstad	Målen är: - att ge storstadsregionerna goda förutsättningar för långsiktig hållbar tillväxt och därmed kunna bidra till att nya arbetstillfällen skapas såväl inom storstadsregionerna som i övriga delar av landet - att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för storstädernas invånare	Staten har ansvar för arbetsmarknadspolitik, socialpolitik och utbildningspolitik. Kommunerna har ansvar för genomförandet av utbildning samt viss socialpolitik. Landstingen har ansvar för hälsovården.

Tabellen ovan visar de olika politikområdenas inriktning och syften samt huvudsakliga aktörer. Som det framgår av denna schematiska skiss finns påtagliga samband, vilket speglar det enkla faktum att verkligheten inte låter sig fångas enbart av ett politikområde. Gemensamt för de olika politikområdena är att utbildning, i olika utsträckning, kan ses som ett viktigt medel att nå målen (för utbildningspolitiken är utbildning också ett mål), vilket kan ses som en förklaring till statens intentioner att stärka samverkan mellan olika politikområden. Det är därför rimligt att anta att en individ i princip kan beröras av fler olika områden och åtgärder samtidigt. Utformningen av ett politikområde får därför konsekvenser för förutsättningarna för övriga politikområden.

2.6 Sammanfattning

Utbildningspolitiken rörande vuxnas lärande har under senare år tagit fasta på behoven av ökad mångfald och individfokus samt samverkan mellan olika aktörer. 90-talskrisen innebar att den kommunala vuxenutbildningen och även folkbildningen tillfördes nya resurser i syfte att stärka förutsättningarna för vuxna att stå bättre rustade för arbetsmarknadens krav samtidigt som staten avsåg att snabbare reformera den kommunala vuxenutbildningen.

Reformarbetet har omfattat tydligare individfokus för kommunens insatser som därvid också fått en roll som mäklare av olika möjligheter som kan fungera som stöd för vuxnas lärande. En följd av denna utveckling är ökad uppmärksamhet på lärande och samverkan mellan politikområden och mellan olika aktörer.

Synen på vuxnas lärande kan ses mot bakgrund av diskussionen kring det livslånga och livsvida lärandet, vilket understryker sambanden mellan olika politikområden och accentuerar behoven av att öka samspelet mellan formellt, icke-formellt och informellt lärande. För kommunerna innebär denna utveckling att det kommunala ansvaret inte enbart består i att erbjuda formell utbildning av hög kvalitet, utan också av att erbjuda möjligheter, såsom vägledning, validering etc., som knyter an till det icke-formella lärandet och det informella lärandet. För att sammanfatta statens politik som rör vuxnas lärande, räcker det således inte med att enbart utgå från politikområdet utbildningspolitik som i första hand kan förknippas med det formella lärandet, utan utgångspunkten bör vara det större perspektivet som involverar samtliga berörda politikområden.

3 Utgångspunkter – statens styrning

3.1 Statens styrning av kommunerna

Statens relation till kommunerna har förändrats över tid. Den kommunala vuxenutbildningen blev en kommunal angelägenhet 1968 och kom så småningom att styras genom en särskild lag för vuxenutbildning med egen skolform med egen läroplan, Lvux82. Särskilda medel utgick till kommunerna och statsmakterna betonade tillväxtperspektivet. I samband med kommunaliseringen av skolväsendet kom sambanden mellan ungdomsutbildning och den kommunala vuxenutbildning att betonas bl.a. genom en gemensam läroplan, Lpf 94. Från och med 1992 tilldelades statliga resurser via det generella bidragssystemet och uppgick till ca 37 000 helårsplatser.

När Kunskapslyftet introducerades kom statens resurser för vuxenutbildning att kanaliseras genom specialdestinerade medel. Kunskapslyftet upphörde 2002 och fram till 2006 tilldelas kommunerna övergångsvis specialdestinerade medel. Med start från 2006 kommer statens bidrag till den kommunala vuxenutbildningen att ingå i det generella bidrags- och utjämnings-systemet.

När staten 1992 valde att fördela medel för vuxenutbildning via det generella bidrags- och utjämningsystemet, var det ett led i överflyttningen av statliga uppgifter till den kommunala nivån. Principen om kommunal självstyrelse som därigenom kom att förstärkas. Riksdagen slog också fast den s.k. finansieringsprincipen att kommuner och landsting inte bör åläggas nya uppgifter utan att samtidigt få möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter.²¹

De specialdestinerade medlen motiverades med behovet att få ett snabbt genomslag och möjligheter att kunna lägga om kursen om det skulle behövas.

Genom att tillämpa principen om specialdestinerade medel uppnådde sannolikt staten starkare styreffekter än om principen om fördelning via det generella bidragssystemet hade tillämpats. Andra sätt att styra på som kan väga upp de styrningseffekter som kan gå förlorade med ett generellt bidragssystem är reglering och uppföljning samt tillsyn.

Frågan om kommunernas lagreglering för vuxnas lärande aktualiserades i samband med Kunskapslyftskommitténs slutbetänkande som innehöll förslaget att det skulle införas ett rätt för vuxna till utbildning på gymnasial nivå utifrån en individuell utbildningsplan.²² Regeringen tog ställning till

²¹ bet. 1991/92:FiU29

²² SOU 2000:28

detta i propositionen om vuxnas lärande, men ansåg – i likhet med flera remissinstanser – att det fanns betydande risker och nackdelar med att införa skyldighets- och/eller rättighetslagstiftning. En exakt angiven nivå eller volym, med begränsade kommunala resurser riskerar att bli ett tak för kommunernas åtaganden. En nivå kan också verka normerande för den enskildes studieval oavsett behov. Dessutom skulle de ekonomiska konsekvenserna bli svåra att bedöma. Regeringen fann att genom Kunskapslyftet har formerna för lärande förändrats genom att kommunerna byggt upp en infrastruktur för vuxnas lärande. Utbildningen bedömdes ha blivit mer flexibel och individanpassad. Någon laglig reglering av individens rätt till utbildning på gymnasial nivå ansågs därför inte behövas.²³

Nyligen har en arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet gjort en översyn av lagregleringen av det offentliga skolväsendet för vuxna i samband med översynen av skollagen. Inte heller i detta sammanhang föreslås någon rättighetslagstiftning för gymnasial utbildning.²⁴

I syfte att stärka uppföljningen och kvalitetsgranskningen av kommunernas verksamhet inom skolområdet, har riksdagen beslutat om förändringar inom myndighetsområdet. Skolverket kommer att fr.o.m. den 1 mars 2003 att vara uppdelad i två separata myndigheter. Skolverket kommer att vara den uppföljande och kvalitetsgranskande myndigheten och Skolutvecklingsmyndigheten kommer att sörja för utvecklingsinsatser som riktar sig mot kommunerna. Regeringen har också nyligen ändrat inriktningen för verksamheten vid tidigare Statens skola för vuxna (SSV) mot att erbjuda stöd för kommuner och enskilda utbildningsanordnare inom folkbildning i arbetet att utveckla ett flexibelt stöd för lärande. Den nya myndigheten, CFL, finns etablerad sedan den 1 december 2002.

3.2 Samverkan som medel och mål

Samverkan uppmärksammas i flera olika sammanhang och ses som betydelsefullt för att öka såväl effektivitet som kvalitet för olika utbildningsformer. Regeringen efterlyser en ökad samverkan bl.a. i propositionen om *Vuxnas lärande* och propositionen om *Den öppna högskolan* samt i regeringens senaste utvecklingsplan inom utbildningspolitiken.²⁵ Det är inte bara samverkan inom det offentliga utbildningsväsendet som lyfts fram, utan också samverkan och flexibilitet mellan utbildningsväsendet och det omgivande samhället. Vi ska därför i det följande redovisa de åtgärder och samverkansformer som knyter an till det kommunala ansvaret för vuxnas lärande.

²³ Prop. 2000/01:72

²⁴ Ds 2002:66

²⁵ Prop.2000/01:72, prop.2001/02:15, Skr 2001/01:188

Vad är samverkan?

Samverkan kan stå för olika saker. I en rapport om storstadssatsningen, har Statskontoret utvecklat ett resonemang om samverkan som i sin tur bygger på tidigare utredningar och utvärderingar av andra myndigheter och enskilda personer. Vi finner det relevant att kort referera till denna diskussion.²⁶

Ett mer adekvat sätt att beskriva de aktiviteter som pågår mellan två eller flera aktörer är, enligt Statskontorets rapport, begreppet samarbete. Samverkan är ett exempel på samarbete, men inte den enda formen av samarbete. Statskontoret diskuterar fem olika former av samarbete (samexistens, enkelriktning, samordning, samverkan samt sammansmältning). Kännetecknande för samverkan är att de deltagande organisationerna har ett eget ansvarsområde, men i vissa fall finns ett närmare samarbete mellan organisationerna. För att samverkan ska uppstå krävs gemensamma kunskaper och gemensamma mål. Detta kan särskiljas från det som utmärker samordning där parterna kommunicerar för att undvika störningar samtidigt som effekterna av parternas verksamhet förstärks.

Infrastruktur för vuxnas lärande och lärcentra

Regeringen har, vilket nämnts tidigare, ifråga om vuxenutbildningens utveckling anmodat kommunerna att utveckla infrastrukturer för vuxnas lärande och har för att stödja denna utveckling avsatt 350 mkr särskilt för detta ändamål för budgetåret 2002. Statens skolverk har beslutat om fördelning efter ansökan av kommunerna för insatser som syftar till ökad samverkan mellan lokala och regionala myndigheter, organisationer, företag och andra aktörer inom vuxenutbildning. Medlen kan också avse investeringar i teknik, läromedel och miljöer som gagnar utvecklingen av flexibelt lärande.²⁷

Ett stort antal kommuner har utvecklat en form av infrastruktur som innehåller lokala lär- eller studiecentra. Detta är en utveckling som har pågått sedan början av 90-talet och för ett år sedan uppskattades antalet lokala lärcentra uppgå till 166 st. Ett lärcentrum är, enkelt uttryckt, en samlingsplats där olika utbildningsformer samlas inom kommunen och där samverkan sker med berörda utbildningsanordnare och arbetsliv. Funktioner som rör vägledning, validering och uppsökande verksamhet knyts ofta till lärcentra. Den vanligaste utbildningsformen mätt i antalet studerande uppges vara vuxenutbildning och högskoleutbildning. Även utbildning inom kvalificerad yrkesutbildning och uppdragsutbildning samt arbetsmarknadsutbildning knyts till lärcentra. Enligt Glesbygdsverket fanns under år 2001

²⁶ Statskontoret 2002

²⁷ SFS 2001:681, 1-3 §§

37 400 studerande (såväl hel- som deltid) vid lokala lärcentra. Av dessa studerade 9 500 på högskolenivå.²⁸

Regionala kompetensråd och arbetsmarknadsnämnder

I syfte att åstadkomma en bättre balans mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft har Arbetsmarknadsstyrelsen getts i uppdrag att uppdraga åt länsarbetsnämnderna att inrätta regionala kompetensråd. Länsarbetsnämnderna har av Ams fått i uppdrag att sammankalla berörda regionala aktörer för att bestämma vem som bör samla relevanta aktörer till de regionala kompetensråden.²⁹

Regionala kompetensråd finns nu i hela landet och har representanter för näringslivet, arbetstagarorganisationer, kommuner, universitet och högskolor, länsstyrelser och arbetsmarknadsmyndigheter. Rådets roll och funktion varierar. Vissa uppmärksammar arbetsmarknadsutbildning eller vägledning medan andra uppmärksammar det reguljära utbildningsväsendets utbud och arbetslivets insatser för kompetensförsörjning. Gemensamt för samtliga råd är dock, enligt regeringen, att de eftersträvar ett brett perspektiv och uttrycker ambitioner att påverka kompetensförsörjningen, vilket inkluderar såväl arbetsmarknads- som utbildningspolitik.³⁰

Regeringen gör bedömningen att de regionala kompetensråden därför bör fortsätta att utvecklas. Råden bör själva ta initiativ att påverka och samordna olika insatser som berör länets kompetensförsörjning. Vidare ser regeringen behov av en ökad samordning mellan rådets och partnerskapen inom de regionala tillväxtprogrammen.³¹

I syfte att bättre anpassa den nationella arbetsmarknadspolitiken till lokala förutsättningar och villkor infördes 1996 en försöksverksamhet med arbetsförmedlingsnämnder. I dessa gavs kommunerna majoritet och rätt att utse ordförande. Försöksverksamheten har nu lett till att nämnderna formats till arbetsmarknadsnämnder och återfinns inom samtliga län. Nämnderna lyder under länsarbetsnämnderna och förutsätts besluta i sådana frågor som stärker förutsättningarna för en lokal anpassning av arbetsmarknadspolitiken.³²

²⁸ Glesbygdverket 2002

²⁹ Prop. 1997/98:62 samt regleringsbrev för budgetåret 1999 avseende Arbetsmarknadsverket (AMV)

³⁰ Prop. 2001/02:4.

³¹ *ibid.*

³² Prop. 1999/2000:98. SFS 2001:623, 36-38 §§

Regionalt utvecklingsarbete

Inom den regionala utvecklingspolitiken har ett antal olika åtgärder vidtagits i syfte att stärka regional utveckling och tillväxt. Dessa åtgärder kan knyta an till insatser att utveckla förutsättningarna för vuxnas lärande. Länsstyrelserna, eller i förekommande fall regionala självstyrelseorgan, gavs uppgiften att samordna och utveckla s.k. tillväxtavtal under 1998. Dessa skulle tas fram i s.k. partnerskap och bestå av såväl analyser av regionens utvecklingsmöjligheter som förutsättningar att finansiera insatser som syftar till regional utveckling. Några nya resurser tillfördes inte, utan avsikten var att använda befintliga medel effektivare.³³ Uppgiften var att utveckla en långsiktig, sektorsövergripande utvecklingsstrategi som dels utgår från nationella mål, dels från regionala förutsättningar. Länsstyrelsen eller motsvarande skulle verka för att statliga myndigheter, näringslivsorganisationer och andra berörda organisationer engagerades i arbetet. Vidare skulle det regionala utvecklingsarbetet beakta kommunernas översiktliga planering.³⁴

Enligt regeringens uppföljning av arbetet med tillväxtprogram varierar erfarenheterna och resultatet. För vissa län bedöms arbetet med tillväxtavtal ha lett till ökad samordning och samverkan mellan olika aktörer i syfte att främja tillväxt och sysselsättning. För andra län bedöms det för tidigt att värdera tillväxtavtalens betydelse.³⁵ De regionala tillväxtavtalen har numera ersatts av regionala tillväxtprogram. Syftet med dessa är snarlika de som gällt för tillväxtavtalen. Tillväxtprogrammen skall innehålla analys, mål och regionala prioriteringar samt plan för hur insatserna skall finansieras. I arbetet med programmen bör företrädare för bl.a. regional utvecklingspolitik, näringspolitik, arbetsmarknadspolitik och utbildningspolitik samt de delar av forskningspolitiken som avser utveckling av innovationssystem medverka.³⁶ De aktörer som har haft till uppgift att samordna det regionala utvecklingsarbetet betonar ett underifrånperspektiv i syfte att öka det lokala inflytandet. Vidare har företrädare för partnerskapen efterlyst en ökad fokusering och prioritering av insatser.³⁷

Förändrad regional ansvarsfördelning

Under 1997 inleddes en försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning som berörde Kalmar, Gotland och Skåne län. Verksamheten innebar att ett regionalt självstyrelseorgan bildades som övertog vissa uppgifter från länsstyrelserna och Statens kulturråd. En av dessa uppgifter var att utveckla strategi för länets långsiktiga utveckling enligt förordningen om det regionala utvecklingsarbetet. Under 1999 kom också Västra Götaland att

³³ Prop. 1997/98:62

³⁴ SFS 1998:1634

³⁵ Ds 2002:34

³⁶ Prop. 2001/02:04

³⁷ Ds 2002:34

omfattas. De regionala självstyrelseorganen har varit regionförbund bestående av länets kommuner samt landsting.³⁸

Försöksverksamheten har följts upp och de län som ingått i verksamheten kommer att ges möjlighet att t.o.m. utgången av år 2006 fortsätta bedriva verksamheten i enlighet med de förutsättningar som har gällt under den första perioden av försöksverksamheten.

Vid sidan av att försöksverksamheten fortsätter ytterligare en period, har staten gjort det möjligt att för samtliga län låta bilda s.k. kommunala samverkansorgan med uppgift att bl.a. utarbeta program för länets utveckling. Samtliga kommuner i ett län måste dock vara med i ett samverkansorgan för att det ska kunna bildas. Samverkansorganet ska samordna utvecklingsinsatser i länet som berör organets program för regional utveckling. Samverkansorganet ska också samverka med kommuner, landsting och med länsstyrelsen samt med berörda organisationer och näringslivet. Vidare ska länsstyrelsen och berörda statliga myndigheter biträda samverkansorganet i det regionala utvecklingsarbetet.³⁹

De kommunala samverkansorganen är alltså något annat än de regionala självstyrelseorganen. Båda utgår dock ifrån att ta fasta på lokala och regionala förhållanden.

EU:s strukturfonder

EU:s strukturfonder syftar till att stärka den ekonomiska och sociala samhörigheten mellan EU:s medlemsstater och motverka regionala obalanser. En programperiod för åren 1995–1999 har genomförts och en ny pågår för åren 2000–2006. Strukturfonderna omfattar tre program, varav programmet *Mål 3 Att stödja anpassning och modernisering av utbildningssystemen och främja sysselsättningen* omfattar hela landet med undantag för mål 1-områden där programmet är integrerat. Mål 3 syftar till att stärka individens ställning på arbetsmarknaden i huvudsak genom kompetensutveckling.⁴⁰

Det Svenska ESF-rådet fungerar som förvaltningsmyndighet och beslutar om stöd till enskilda projekt. Inom varje region finns regionalt partnerskap med företrädare för olika aktörer som berörs av fondens verksamhet. Partnerskapens uppgifter omfattar hela programprocessen från formulering av de regionala planerna och urvalskriterier till information, genomförande och uppföljning.⁴¹

³⁸ Prop. 1996/97:108, SFS 1996:1414

³⁹ Prop. 2001/02:7, SFS 2002:34

⁴⁰ Svenska ESF-rådet 2000

⁴¹ Svenska ESF-rådet 2000, prop. 2001/02:4

Delegationer för att öka samverkan

Regeringen har därtill bildat ett flertal delegationer med uppgift att öka samverkan mellan det offentliga utbildningsväsendet och omgivande samhälle. Delegationen för regional samverkan om högre utbildning har till uppgift att fördela medel till universitet och högskolor samt kommuner, landsting, länsstyrelser och motsvarande organ för regionala utvecklingsinsatser för projekt som syftar till att främja regional tillväxt och rekrytering till högre utbildning.⁴² Regeringen har satt av 150 mkr för åren 2002–2004.⁴³

Rekryteringsdelegationen lämnar bidrag till universitet och högskolor samt andra utbildningsanordnare för projekt som syftar till att bredda rekryteringen av studenter till grundläggande högskoleutbildning. Dessa projekt kan involvera flera aktörer, vilket kan stärka samverkan.⁴⁴ Delegationen har tilldelats 120 mkr under perioden 2002–2004.⁴⁵

Vidare kan nämnas Tillväxtdelegationen som har till uppgift att medverka till att långsiktigt stärka den regionala utvecklingen i delar av Bergslagen, Dalsland och Värmland. Delegationen ska arbeta i nära samverkan med kommuner, näringsliv, arbetsmarknadsmyndigheter, länsstyrelse, högskola samt övriga berörda myndigheter. Delegationen har inga medel att fördela för regional utveckling, utan syftet är primärt att stärka befintlig samverkan och den regionala utvecklingen.⁴⁶

Ett liknande uppdrag har Inlandsdelegation som arbetar med de mest utsatta arbetsmarknadsregionerna i norra Sveriges inland.⁴⁷

Sektorsövergripande samordningsuppdrag

Med utgångspunkt i den nya regionala utvecklingspolitiken⁴⁸ har regeringen givit NUTEK att, i samråd med en rad olika myndigheter, utarbeta metoder för en effektiv samordning mellan politikområden och myndigheter.⁴⁹ Målet med den nya regionala utvecklingspolitiken är bl.a. att få till stånd en sektorsövergripande helhetssyn som bidrar till väl fungerande och hållbara arbetsmarknadsregioner i hela landet.

⁴² SFS 2002:8

⁴³ Prop. 2001/02:4

⁴⁴ SFS 2001:935

⁴⁵ Prop. 2001/2002:1, utgiftsområde 15-16

⁴⁶ dir 2002:16

⁴⁷ dir 2002:15

⁴⁸ Prop. 2001/02:4, bet. 2001/02:NU4, rskr. 2001/02:118

⁴⁹ Näringsdepartementet, regeringsbeslut 2002-03-14.

De politikområden som berörs är regional utvecklingspolitik, näringspolitik, arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik, delar av forskningspolitik som avser innovationssystem samt transportpolitik.

Uppdraget ska peka på vilka områden som har störst möjligheter att utveckla ett sektorsövergripande samarbete. NUTEK och de berörda myndigheterna ska peka på hinder för samverkan samt föreslå åtgärder för att förbättra förutsättningarna för samverkan.

Storstadssatsningen

Riksdagen beslutade i december 1998 att införa en nationell storstadspolitik. Bakgrunden var propositionen, ”Utveckling och rättvisa – en politik för storstaden på 2000-talet”. Den nationella storstadspolitiken syftar till att ge storstadsregionerna goda förutsättningar för en långsiktig hållbar tillväxt och att bryta den sociala och etniska segregationen i storstäderna. Detta ska uppnås bl.a. genom ökad offentlig samverkan. Grunden för arbetet i storstadspolitiken är de s.k. lokala utvecklingsavtalen. I dag har lokala utvecklingsavtal upprättats i de sju storstadskommunerna Botkyrka, Göteborg, Haninge, Huddinge, Malmö, Stockholm och Södertälje.

För att storstadspolitiken två långsiktiga mål ska kunna uppnås anser regeringen att det krävs mobilisering av resurserna hos många olika aktörer. Gemensamma insatser krävs av kommuner, statliga myndigheter, intresseorganisationer och enskilda medborgare. För att bryta segregationen krävs förväntas alla parter att hjälpas åt. I praktiken har detta lett till att mycket arbete har lagts ned på att involvera de boende, föreningsliv, näringsliv och offentliga aktörer.

3.3 Individens försörjningsmöjligheter

Avgörande för en individs möjligheter att påbörja någon form av vuxenutbildning är förutsättningarna för försörjning under studietiden. För reguljär utbildning finns ett generellt studiestödssystem som består av dels en lånedel, dels en bidragsdel. Vid sidan av detta system finns ett särskilt rekryteringsbidrag samt de försörjningssystem som finns inom arbetsmarknadspolitiken och socialpolitiken. Frågan om försörjningsstödens varierande storlek har visat sig vara en återkommande diskussion i våra kontakter med myndigheter och organisationer och i samband med kommunbesöken har flera synpunkter framkommit som rör åldersbegränsningar och möjligheter att kombinera olika system. Vi ska därför i det följande lämna en närmare redogörelse för de möjligheter till ekonomisk försörjning som ges i olika system.

Studiemedel

Den 1 juli 2001 infördes ett nytt studiemedelssystem. Ett viktigt syfte var att åstadkomma en förenkling av tidigare studiestödsformer. Avsikten var att undanröja den splittring och komplexitet som fanns i det gamla systemet med, utöver studiemedelssystemet, de särskilda stöden för vuxna (SVUX) och arbetslösa vuxna (SVUXA) och i stället få ett enkelt och överskådligt system. Ett annat motiv var att komma ifrån den differentiering som kunde innebära att de ekonomiska villkoren varierade för studenter i samma utbildning, vilket i sin tur kunde leda till att systemen blev styrande för den enskildes handlande. Regeringen avvisade också tanken på en differentiering på grund av olika bakgrundsfaktorer som ålder, boendeform, barn etc. Sådana förhållanden skulle i stället tillgodoses inom ramen för andra generella förmånssystem. Det nya studiemedelssystemet innebär således att studier i princip ska finansieras med studiemedel.⁵⁰

De tidigare särskilda stöden för vuxna (SVUX) och arbetslösa vuxna (SVUXA) liksom det tidigare särskilda utbildningsbidraget (UBS) innebar en högre ersättningsnivå och den enskilde behövde inte heller skuldsätta sig. Studiemedelssystemet består av en bidragsdel och en lånedel. För individer över 25 år finns en högre bidragsdel (82 %), totalbeloppet är dock detsamma. För individer som har haft inkomster över en viss nivå (2002 var den 157 285 kronor) kan tilläggsån beviljas under högst 120 veckor. En utgångspunkt med det nya systemet är, enligt regeringen, att vissa ekonomiska uppföringar jämfört med inkomster för förvärvsarbete måste göras av den som vill satsa på utbildning.

Systemet innehåller vissa tidsbegränsningar för att säkerställa att den enskilde genomför sina studier så effektivt som möjligt. För grundläggande vuxenutbildning gäller att den som har grundskola eller motsvarande är den längsta tiden 40 veckor, för den som saknar grundskola är motsvarande tid 80 veckor och för den som behöver färdighetsträning 100 veckor. För gymnasial nivå gäller att den som har treårig gymnasieutbildning eller motsvarande är längsta tiden 80 veckor medan för övriga är tiden 120 veckor.⁵¹

Rätten till studiemedel trappas av fr.o.m. 41 års ålder då antalet veckor med rätt till lån uppgår till 220 för att vid 50 års ålder uppgå till 40 för att sedan helt upphöra. Studiebidrag kan fås till 50 års ålder, vilket är en höjning jämfört med det gamla systemet då gränsen gick vid 45 år. För vissa typer av bristutbildningar kan dock en studerande få studiebidrag t.o.m. det kalenderår som den studerande fyller 55 år. Motivet till åldersbegränsningarna är att staten vill minska risken för framtida avskrivningar för studielån och minska återbetalningsbördan för äldre studerande.

⁵⁰ Prop. 1999/2000:10

⁵¹ a.a.

Bidrag vid korttidsstudier

Syftet med bidraget är att rekrytera personer med tidigare kort utbildning till studier av mindre omfattning. Studierna kan ske på grundskole- och gymnasienivå. Syftet är också att stimulera till vidare studier.

Bidraget kan dels bestå av korttidsbidrag och internatbidrag. Korttidsbidragets storlek uppgår till 1,63 % av prisbasbeloppet per dag och kan vid heltidsstudier lämnas för studier om 14 dagar. I annat fall får bidrag utgå om högst 30 dagar eller 240 timmar per år.

De fackliga organisationerna LO och TCO handhar bidraget. För studerande med funktionshinder ansvarar Statens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus) administrationen.⁵²

Rekryteringsbidraget

Det särskilda utbildningsbidraget (UBS) som infördes i samband med Kunskapslyftet upphörde den 31 december 2002 och har till viss del ersatts med rekryteringsbidrag, som dock har ett annat syfte. UBS, som infördes 1997, var avsett för personer som var arbetslösa och som saknar treårig gymnasiekompetens. Det utgick för studier på såväl grundläggande som gymnasial nivå. Ersättningsnivån knöt an till ersättningen från arbetslöshetskassa.

Rekryteringsbidraget är inte en del av studiestödssystemet utan regleras i en särskild lagstiftning. Syftet med rekryteringsbidrag för vuxenstudier är nå de individer som har behov av utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå och som inte själva tar initiativ till att söka sig till studier. Rekryteringsbidraget är avsett att användas som ett verktyg i kommunernas uppsökande verksamhet.⁵³

För att få rekryteringsbidrag krävs att individen är mellan 25 och 50 år. Motivet till den lägre åldersgränsen är främst att undvika avhopp i gymnasieskolan och för den högre gränsen att bidraget skall harmoniera med studiemedelssystemet. Bidraget får lämnas till den som har kort tidigare utbildning och som riskerar att bli arbetslös eller som behöver extra tid p.g.a. funktionshinder för att nå de uppsatta studiemålen.

Studier kan bedrivas på 20, 50 eller 75 procent eller på heltid. Bidraget utgår i högst 50 veckor, oavsett studietakt. Rekryteringsbidraget kan antingen utgå i form av ett generellt bidragsbelopp på 1 694 kr per vecka för heltid eller med ett högre bidragsbelopp på 2 076 kr per vecka för heltid om individen

⁵² SFS 2001:362

⁵³ Prop. 2001/2002:161

haft en inkomst under de senaste tolv månaderna på minst 160 190 kr. Bidraget är inte skattepliktigt, däremot är det pensions- och semesterlönegrundande.

Det är kommunerna som, inom regeringens beräknade bidragsram, föreslår att en viss individ skall få bidrag. CSN betalar sedan ut bidraget. Kommunerna ska upprätta lokala riktlinjer i samverkan med andra aktörer som arbetsförmedlingen, parterna på arbetsmarknaden, handikapporganisationer m.fl.

De studerande som uppburit utbildningsbidrag under 2002 kan genom särskilda övergångsbestämmelser under 2003 erhålla rekryteringsbidrag.

Aktivitetsstöd

Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program, som bl.a. omfattar arbetsmarknadsutbildning och förberedande utbildning, har rätt till aktivitetsstöd.⁵⁴ Aktivitetsstödet storlek varierar beroende på t.ex. om den arbetsökande är berättigad till arbetslöshetsersättning. Det lägsta beloppet är för närvarande 183 kronor per dag högst fem dagar per vecka. Dagpenningen är skattepliktig och pensionsgrundande, däremot inte sjukpenning- eller semesterlönegrundande.

Om utbildningen inte pågår på heltid ska aktivitetsstödet minskas i motsvarande utsträckning om det inte finns särskilda skäl mot det, t.ex. att en person av hälsoskäl inte bedöms kunna delta på heltid. Stödet minskas även om deltagaren får lön, föräldrapenning, rehabiliteringspenning, pension av olika slag, studiehjälp eller studiemedel.

Långtidsinskrivna invandrare eller arbetshandikappade kan inom ramen för arbetsmarknadsutbildning få utbildning på gymnasienivå inom det reguljära utbildningsväsendet. Reguljär utbildning på högskolenivå eller motsvarande nivå får utnyttjas som arbetsmarknadsutbildning om den omfattar högst 40 veckor och inte är en del av en längre eftergymnasial utbildning.⁵⁵

Förberedande insatser kan bestå av utbildning i svenska för invandrare som en kommun finansierar om invandraren inte deltar i kommunens introduktionsprogram. Personer som tar del av aktivitetsgarantin, långtidsinskrivna invandrare och arbetshandikappade kan anvisas till förberedande utbildning på gymnasienivå. För deltagare i aktivitetsgarantin kan en sådan utbildning omfatta högst sex månaders heltidsstudier och ifråga om deltagare som är över 50 år, högst 12 månaders heltidsstudier.⁵⁶

⁵⁴ SFS 1996:1100, AMSFS 2001:19, AMSFS 2002:4 AMS allmänna råd

⁵⁵ SFS 2000:634, 13 §.

⁵⁶ SFS 2000:634 30 §.

Arbetslöshetsersättning

Enligt gällande regler betalas inte arbetslöshetsersättning ut till personer som deltar i utbildning. Men enligt propositionen om en allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring kan en individ uppbära arbetslöshetsersättning om studier varaktigt bedrivits vid sidan av förvärvsarbete. Studierna får dock inte utvidgas. Enligt propositionen om en allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring⁵⁷ kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan också medge att ersättning får lämnas till personer i utbildning.⁵⁸

I förordningen om aktivare användning av arbetslöshetsersättning anges också att AMS får medge rätt till a-kassa för personer som deltar i projekt som är godkända av AMS.⁵⁹

Sjukpenning och rehabiliteringsersättning

Sjukpenning är ersättning för utebliven arbetsinkomst och kan uppgå till 100, 75, 50 eller 25 % av arbetsinkomsten.

Rehabiliteringsersättning är den socialförsäkring som tydligast kan kombineras med studier. Rehabiliteringen skall vara avslutad inom ett år och följaktligen även eventuell utbildning.

Rehabiliteringsersättning skall täcka inkomstbortfall och andra kostnader i samband med arbetslivsriktade rehabiliteringsåtgärder. Ersättningen uppgår till maximalt 80% av sjukpenninggrundande inkomst (SGI).

Enligt lagen om allmän försäkring vilar ansvaret för rehabilitering i första hand på arbetsgivaren. Denna ska upprätta en rehabiliteringsplan som ska tillställas försäkringskassan. Ansvaret för rehabilitering kan övertas av försäkringskassan om det finns skäl för detta. Syftet med rehabilitering är i första hand att ge individen möjligheter till att återgå i arbete.⁶⁰

Rehabiliteringsersättning får lämnas till den som genomgår

1. yrkesutbildning
2. allmänteoretisk eller orienterande utbildning som är en nödvändig förberedelse för yrkesutbildning, eller
3. orienterande utbildning i datateknik för personer med bristfällig eller föråldrad skolutbildning⁶¹.

⁵⁷ Prop. 1996/97:107, bet 1998/99:AU, rkskr 1998/99:105

⁵⁸ Prop. 1996/97:107

⁵⁹ SFS 1998:345

⁶⁰ SFS 1962:381

⁶¹ SFS 1991:1321, 2§

För en utbildning som kan finansieras med studiemedel får rehabiliteringsersättning lämnas endast om utbildningen omfattat högst 40 studieveckor, och

1. inte är en fortsättning eller en avslutning på en tidigare påbörjad eftergymnasial utbildning, och
2. inte heller är en del av en längre sammanhållen eftergymnasial utbildning.⁶²

Om en långtidssjukskriven själv påbörjar studier kan ersättningen dras in såvida inte försäkringskassan gör bedömningen att utbildningen kan vara en lämplig del av rehabiliteringen.⁶³

Socialbidrag

Socialbidrag skall i princip vara en kortvarig försörjningsåtgärd men det finns ingen tidsgräns. Det finns inget i socialtjänstlagen som ger rätt till eller förbjuder studier på socialbidrag. Det är respektive kommun som själv beslutar.⁶⁴

Om man gör bedömning att en individ behöver utbildning som ett led i ett åtgärdsprogram kan man i undantagsfall bevilja socialbidrag för studier.

Nedan följer en schematisk framställning av de olika ekonomiska stödformer som kan vara aktuella för en vuxen vid studier.

⁶² SFS 1991:1321, 3§

⁶³ RFV 2002

⁶⁴ SFS 2001:453

Översikt över regelverk för studiefinansiering

Studiestöd	Åldersgräns	Tidsgräns	Nivå	Prestationskrav och andra villkor	Syfte
Studiemedel (för vuxen-studerande)	Avtrappning av lån från 41 år, upphör vid 50 år, liksom bidrag.	Se nedan.	Bidrag plus lån 7 300 kr/månad, det finns också tilläggs-lån. Ej skattepliktiga men bidraget är pensionsgrundande.	Ja, uppnådda resultat som grund för fortsatt stöd, tilläggs-lån gäller för den som är över 25 år och har haft en inkomst över ca 160 000 kr.	Skapa sammanhållet och överskådligt sys-tem. Särskilda behov via andra system. Strikta krav på åter-betalning.
- Grund-läggande	Se ovan.	80 veckor, plus 20 för färdig-hetsträning.	Se ovan.	Ja.	Lämplig tidsram för effektiva studier.
- Gymnasial nivå	Se ovan.	80 veckor för de som har tre-årigt gymna-sium, övriga 100 veckor.	Se ovan.	Ja.	Se ovan.
Rekryterings-bidrag	25–50 år.	50 veckor.	Lägst ca 1 700 kr/vecka, högst drygt 2000 kr/vecka. Ej skattepliktiga, men pensionsgrundande.	Omfattning av studier. Man får inte uppburit studiemedel, SVUX, SVUXA eller UBS under de senaste fem åren.	Åldersgräns för att undvika avhopp i gym-nasiet och harmonise-ring med studiemedel-systemet. Riktas sig till helt ny grupp som inte studerat tidigare.
Aktivitetsstöd	20 år.	Normalt 6 mån.	Knyter an till a-kassa, lägst 223 kr/dag för de som inte har a-kassa, till lägst 320 kr/dag för de som har a-kassa. Skattepliktigt.	Delta i arbetsmark-nadspolitiska program	Underlätta för den en-skilde att få eller be-hålla ett arbete, mot-verka att brist på arbetskraft uppstår, förberedning inför arbete/program.
Arbetslöshets-ersättning	Nej, men krav på medlemskap i tolv månader för inkomstbortfalls försäkring.	Ja, normalt 300 dagar.	Knyter an till in-komst. Finns också grundförsäkring för icke-medlemmar. Skattepliktigt.	Inga krav. I princip får man inte studera, men undantag ges.	Kompensera för in-komstbortfall. Ställer krav på aktivitet.
Sjukförsäkring och rehabili-tering	Nej.	Ja, normalt ett år.	Sjukpenning. Skattepliktigt.	Genomgår yrkesut-bildning eller annan utbildning som för-beredelse för yrkes-utbildning som en del av rehabiliteringen.	Återgång till arbets-platsen eller i arbete.
Socialbidrag	Nej.	Nej.	Socialbidrags-normen.	Kan krävas deltag-ande i praktik eller annan kompetens-höjande verksamhet.	Försörjning.

Vad som kan vara intressant att ta fasta på är hur vuxenstuderande i dag finansierar sina studier.

Enligt Skolverkets uppföljning av den gymnasiala vuxenutbildningen för år 2002 hade 57 procent av de studerande annan försörjning än olika former av studiestöd. Våren 1998 finansierade 38 procent sina studier på annat sätt än via det särskilda utbildningsbidraget (UBS) som 27 procent utnyttjade följt av studiemedel som 24 procent utnyttjade. SVUX och SVUXA utnyttjades av ca 5 procent vardera. Våren 2002 finansierade 57 procent av eleverna sina studier på annat sätt än via studiemedel som 28 procent utnyttjade och UBS som 10 procent utnyttjade. SVUX och SVUXA utnyttjades av drygt

2 procent vardera (det bör poängteras att SVUX och SVUXA har fasats ut, vilket kan förklara det låga antalet). Medan andelen med studiemedel är i stort sett konstant har andelen som finansierar på annat sätt ökad med nästan 50 procent.

3.4 Sammanfattning

Vad vi kan konstatera är att staten har vidtagit förändringar i sin styrning av den kommunala vuxenutbildningen, dels till följd av generella förändringar i relationen mellan stat och kommun, dels till följd av behov av att åstadkomma tydliga förändringar och uppnå arbetsmarknadspolitiska mål. Genom att nu återigen tilldela bidrag för kommunal vuxenutbildning via det generella statsbidrags- och utjämningsystemet betonas principen om den kommunala självstyrelsen samtidigt som möjligheterna att bedriva verksamheten effektivare avses stärkas. Parallellt med denna utveckling har frågan om lagreglering diskuterats men av olika skäl har staten inte velat öka kommunens skyldigheter att även anordna gymnasial vuxenutbildning. Samtidigt har tillsyn och uppföljning samt stöd till utveckling och förnyelse tillmätts större vikt, vilket tar sig i uttryck i de pågående myndighetsförändringarna inom skolområdet.

Samverkan är ett återkommande tema inte bara inom utbildningspolitiken, utan också inom andra politikområden. Vad som tycks vara gemensamt för de olika aktörerna/samverkansformerna är förväntningarna att involvera företrädare för arbetslivet samt ett ökat kommunalt inflytande i syfte att säkerställa åtgärder som tar sin utgångspunkt i lokala behov och förutsättningar. Vår tidigare iakttagelse att kommunernas arbete med att utveckla ett flexibelt stöd för vuxnas lärande bör ses både mot bakgrund av ambitionerna att öka samverkan inom såväl den regionala utvecklingspolitiken som arbetsmarknadspolitiken och även mot bakgrund av åtgärder inom integrations- och arbetslivspolitik, blir tydlig i vår genomgång av möjliga samverkansformer. Ett annat sätt att beskriva denna utveckling är att säga att vi går från en situation med myndigheter med delat ansvar till en situation med myndigheter med samlat ansvar för att därigenom få bättre förutsättningar att hantera tvärssektoriella problem. Staten ändrar inte uppdragen eller indelningen i myndigheter och politikområden, men betonar samverkan.

Någon enhetlig definition på vad som utmärker samverkan och som tillämpas i styrningen av olika politikområden tycks inte finnas. Vi har i denna rapport refererat till andra studier där begreppet samverkan diskuteras som en samarbetsform bland flera.

För vuxenstuderande är det i första hand det generella studiestödssystemet som står till buds. De tidigare särskilda stöden för vuxenstuderande har successivt fasats ut och till viss del ersatts av det nya rekryteringsbidraget.

Detta har dock ett annat syfte än de tidigare stöden och riktas mot dem som utan en aktiv rekryteringsinsats från kommunens sida inte skulle ha sökt sig till studier.

Det finns också möjligheter till annan finansiering om den enskilde befinner sig inom ramen för arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller berörda myndigheter inom ramen för en rehabiliteringsprocess gör bedömningen att studier kan underlätta återgången till reguljärt arbete.

4 Inhämtade synpunkter

4.1 Inledning

Som en del i Statskontorets probleminventering har vi uppmanat berörda myndigheter och organisationer att lämna synpunkter till oss. Det har skett genom möten och intervjuer samt genom skriftliga svar på en skrivelse som skickades ut till ett urval myndigheter och organisationer under hösten 2002. Syftet med skrivelsen har varit att inventera upplevda problem, att beakta i vår egen studie.

I skrivelsen ställdes tre frågor om kommunernas ansvar för stöd till vuxnas lärande och tre frågor om samverkan mellan olika aktörer. Frågorna var:

1. Vad krävs för att kommunerna ska kunna leva upp till regeringens intentioner?
2. Hur upplever ni att kommunerna utvecklar och organiserar sin verksamhet i förhållande till regeringens intentioner?
3. Vilka problem och hinder kan finnas?
4. Hur utnyttjas, enligt er uppfattning, de möjligheter till samverkan som ges på lokal och regional nivå och som berör vuxnas lärande?
5. Vilka problem och hinder upplever ni finns, vad gäller regelverk och övriga förutsättningar för denna samverkan?
6. Vilka övriga problem finns som rör den fortsatta utvecklingen av vuxnas lärande?

Den följande redogörelsen bygger huvudsakligen på de skriftliga underlag som lämnats.

Svaren redovisas nedan, uppdelade efter vem som svarat. Först kommer svaren från berörda myndigheter: Skolverket, AMS, CSN, ESF-rådet, Folkbildningsrådet, KY-myndigheten, och NUTEK samt de två delegationerna för samverkan kring högre utbildning och för rekrytering till högre utbildning. De senare kan beskrivas som ett slags projektorganisationer i regeringskansliet med fokus på uppgifter i gränslandet mellan flera politikområden.

Därefter redovisas svar från arbetsmarknadens parter: LO, TCO, SACO (och DIK-förbundet inom SACO) samt Svenskt näringsliv. Slutligen redovisas synpunkter från Svenska Kommunförbundet och Elevkårernas centralorganisation.

4.2 Synpunkterna

Skolverket

Skolverket är tillsynsmyndighet för vuxenutbildningen i kommunerna och får anses ha en god utgångspunkt att bedöma läget. I sitt svar framhåller man betydelsen av att kommunerna utformar strategier och tar tillvara de möjligheter som ryms inom gällande regelverk. Den efterfrågade helhetssynen och samverkan med andra aktörer möjliggörs till stor del redan med dagens regelverk men är beroende av enskilda befattningshavare, dvs. eldsjälarna som tar tillvara de möjligheter som finns. Med andra ord ser man ett problem i att kommunerna inte fullt ut förverkligar politikens intentioner.

Skolverkets andra huvudfråga gäller krockarna mellan regelverken inom olika politikområden. Man framhåller konflikter gentemot arbetsmarknads- och socialförsäkringspolitiken i relation till de uppdrag kommunerna har då det gäller rekrytering av prioriterade grupper; ”situationen kan i vissa fall utvecklas till en konkurrenssituation då det gäller målgrupperna”. Vidare skriver man att ”måluppfyllelsen torde gynnas av en harmonisering av regelverken som klargör ansvarsområden mellan verksamheter tillhörande dessa politikområden och därmed tydliggör förutsättningarna för samverkan”. Skolverket har i ett flertal rapporter påvisat behovet av en harmonisering av de statliga styrdokumenterna för att ett önskat resultat ska uppnås.

Skolverket framhåller särskilt problemen vad gäller vissa regelverk inom socialförsäkringen samt ansvaret för personer med funktionshinder.

Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS

Utifrån AMS uppdrag är vuxnas lärande en del i arbetsmarknadens utveckling och arbetet med att minska arbetslösheten. Bland annat finansierar man inom arbetsmarknadspolitiken olika typer av utbildning och uppehälle under utbildningen för vissa kategorier av arbetslösa.

AMS noterar inledningsvis att kommunerna fått i uppdrag att samverka med Arbetsmarknadsverket (framför allt med länsarbetsnämnderna), men att Arbetsmarknadsverket inte fått något motsvarande uppdrag att samverka med kommunerna. Däremot har AMS antagit en samverkansstrategi som understryker behovet av samverkan med andra för att nå målen för arbetsmarknadspolitiken. Kompetensförsörjning är en av tre huvudfrågor.

AMS framhåller att många kommuner inte lyckas nå de individer som har kort utbildning. Samverkan mellan bl.a. kommunen och arbetsförmedlingen behövs i den uppsökande verksamheten. Man är positiv till de så kallade Infoteken, som är en vanlig organisatorisk form av samverkan. Man är

också positiv till gemensam kompetensutveckling för vägledare i kommuner och på arbetsförmedlingar.

Validering och tillgodoräknande av individers tidigare erfarenheter berörs i AMS svar. Man noterar att den som studerar vid kommunal vuxenutbildning får betyg, medan den som går i upphandlade kurser, bland annat i Länsarbetsnämndens regi, inte får det. De inhämtade kunskaperna kan valideras hos Kommunal vuxenutbildning för att ge betyg.

När det gäller förnyelsen av kommunal vuxenutbildning, har AMS fått signaler om att man återgår till det traditionella när Kunskapslyftet upphör. Man framhåller att utbildningarnas utformning behöver anpassas än mer till deltagarnas förutsättningar och ser det som angeläget att förnyelsearbetet stöds nationellt.

Bland hinder nämner man både regelverk och annat, t ex bristande intresse och låg motivation hos de arbetslösa kursdeltagarna. Intresseväckarkurser hos folkhögskolor m.fl. föreslås som åtgärd för att bearbeta dåliga erfarenheter av tidigare skolgång.

Problematiska regler inom arbetsmarknadspolitiken är begränsningen till sex månaders studietid inom aktivitetsgarantin och begränsningen av förberedande utbildning till vissa särskilt utsatta grupper. I båda avseendena vill man öppna för fler långtidsarbetslösa. Vad gäller andra regelverk, nämner man åldersbegränsningar i studiestödssystemet och interkommunala ersättningssystem.

En viss kritik mot kommunerna kan anas när man skriver att ”inriktningen av yrkesutbildning i kunskapslyftet kom i påtaglig grad att handla om att tillgodose kommunernas eget anställningsbehov”.

I den andra huvudfrågan, om samverkan, har man en bild av att det varierar. De kommuner som studerats i ett särskilt projekt tillsammans med Skolverket och Kommunförbundet uppvisar dock en positiv bild. Ett konkret fall där man önskar bättre samverkan gäller de situationer där likartade utbildningar bedrivs av både kommunen och arbetsmarknadsorganen, med dålig ekonomi som följd. AMS önskar större möjligheter att finansiera arbetslösas utbildning inom Kommunal vuxenutbildning mm.

Centrala studiestödsnämnden, CSN

CSN spelar en roll som en av flera finansiärer av individers uppehåll under studietiden. Utifrån sina erfarenheter har man arbetat fram ett antal förslag till förenklingar av beslutsfattandet. Bland annat vill man kontrollera i efterhand om villkor är uppfyllda istället för den nuvarande ordningen med ett slags förhandskontroll utifrån individens planerade utbildning.

Folkbildningsrådet, FBR

Rådet är ett samverkansorgan för studieförbund och folkhögskolor med uppgift att bland annat fördela statsbidrag till de två verksamheterna.

På den centrala politiska nivån är det enligt rådet ett problem att finansiering och regelverk hanteras av flera departement. ”Det får till följd en kollision mellan syften, ambitionsnivåer och regelverk”, skriver man. Ett exempel är den särskilda satsningen på folkhögskoleutbildning inom arbetsmarknadspolitikerna samtidigt som den reguljära folkhögskoleutbildningen inom utbildningspolitiken minskas. Regelverken är olika för de olika finansieringsformerna.

På den regionala och lokala nivån anser rådet att kommunernas stärkta ansvar är en på många sätt naturlig utveckling. Samtidigt vill man se neutrala informations-, studie- och vägledningscentrum som är förtroga med hela vuxenutbildningssystemet i varje kommun. Dessutom vill man se ett valideringssystem.

Rådet framhåller risken att rekryteringsbidraget, som handläggs av kommunerna, leder till problem för utbildningsanordnare med regional rekrytering.

På individnivån framhåller man att det borde finnas större möjligheter att studera med A-kassa/aktivitetsstöd och bibehållen förtidspension eller rehabiliteringsersättning. Man noterar också att likartade utbildningar i studieförbund och Kommunal vuxenutbildning har olika villkor, t ex gällande studiestöd och möjlighet till behörighetsintyg.

Rådet lyfter fram begränsningen till sex månaders studier för den som är inskriven i aktivitetsgarantin, där en förlängning till nio månader skulle rymma två terminer vid en folkhögskola. Många av deltagarna i den tidigare nämnda satsningen inom arbetsmarknadspolitikerna tvingades p.g.a. samma regel avbryta sina studier, trots att man bara hade några veckor kvar för att få ett så kallat behörighetsintyg (till högre studier).

Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning

Myndigheten anslår medel till de projektliknande yrkesutbildningar som bedrivs under en begränsad tid i samverkan mellan företag och någon utbildningsanordnare (ofta Komvux) och med medverkan av ett universitet eller en högskola. Utbildningarna är eftergymnasiala men mer yrkesinriktade än högskoleutbildningar. Myndigheten genomför tillsammans med Skolverket ett utvärderingsprojekt där man studerar samverkan på lokal nivå.

Myndigheten framhåller att kommunerna bör anta en bred målformulering för utbildning, arbetsliv och tillväxt. Den bör hanteras på högsta politiska nivå. Myndigheten för också ett resonemang om att det bör vara just kommunerna som har ett samordningsansvar, bl.a. eftersom en kommun är den samhälleliga organisationsform som står invånaren närmast. Den personal som jobbar med samordningsuppgiften i kommunen bör ha bred erfarenhet av "arbetslivets villkor, utbildningssektorns möjligheter och tillväxtens betydelse".

Om problemet att locka den enskilde medborgaren till studier, skriver man att "finansieringssystem som kommunen hanterat inom olika politikområden får inte vara generösare än den ersättning den enskilde kan räkna med vid studier".

KY-myndigheten bedömer att det är allt för mycket heltidsstudier i kommunal regi. Man anser det också tveksamt om kommunerna har ett helhetsgrepp rörande mångfalden av lärmiljöer i närområdet. Vidare ser man brister i fråga om kunskap och förmåga att ta till sig ny teknik.

Samverkan med andra aktörer inom och utom kommunen bedöms över lag vara dålig. Man skriver att det brister i kunskaper om vad exempelvis nationella myndigheter har att erbjuda. Möjligheten att samverka med arbetslivet utnyttjas inte heller i någon större utsträckning, enligt myndigheten.

Myndigheten nämner sektorsuppdelningen av politiken som ett hinder, liksom att det saknas ett samlat nationellt system för validering. Studiestödssystemet är inte tillräckligt generöst.

Verket för näringslivsutveckling, NUTEK

NUTEKs uppdrag är att främja näringslivsutveckling och ekonomisk tillväxt, vilket berör kompetensutvecklingsfrågor. Man framhåller att det är både viktigt och svårt att påverka attityder och värderingar. Det har enligt NUTEK varit svårt att uppnå avsedda effekter med kunskapslyftet och det tidigare programmet "Växtkraft mål 4".

NUTEK lyfter fram risken att företagen underinvesterar i kompetensutveckling eftersom kunskapen försvinner med individer som byter jobb. Därför vill man se kompletterande system i vilken individen får tydligare ansvar och bättre finansiella möjligheter att själv påverka sin kompetensförsörjning. Man vill rikta och dimensionera utbildningsinsatser i enlighet med nuvarande och framtida efterfrågan.

NUTEK noterar från arbetet med regionala tillväxtavtal att analys, nulägesbeskrivningar, målformuleringar och strategier inom utbildningsområdet är

relativt outvecklade. Man talar om behovet av en regional samsyn och den lokala arbetsmarknaden (inte kommunen) som utgångspunkt.

NUTEK för också resonemang om svagheten hos dem som efterfrågar utbildning (individer och företag). Utbudssidan (utbildningsanordnarna) har större tyngd i utbildningssystemet, vilket bara blir långsiktigt effektivt om man har närhet till målgrupperna, dvs. vet vilka utbildningar som kommer att behövas. Samarbetet måste därför stärkas.

Avslutningsvis framhåller man att det krävs fler eldsjälar inom området. Man har kommit till samma slutsats när det gäller kluster och innovationsutveckling. Däremot för man inga resonemang om hur man bör göra för att släppa fram fler eldsjälar.

Glesbygdsverket

Liksom NUTEK har Glesbygdsverket ett uppdrag som går ut på att stödja utveckling i vissa avseenden (i det här fallet glesbygden), där kompetensutveckling är en viktig fråga.

Verket instämmer i den problembild som finns i uppdraget till Statskontoret och de underlagsmaterial som presenterats i samband med detta. Man vill dessutom vidga diskussionen till att handla om utbildningens roll för kommuners och regioners utveckling. Vidare anser man att det inte är rimligt att undanta högskoleutbildning och dess roll för det livslånga lärandet i analysen.

Glesbygdsverket framhåller betydelsen av diverse nätverk för kommunernas möjligheter att uppfylla statens uppdrag.

Delegationen för regional samverkan om högre utbildning

Uppgiften för delegationen är att stimulera samarbete mellan universitet och högskolor och kommuner/regioner. Syftet är att skapa hållbar tillväxt i regionen och samtidigt främja rekryteringen till högre utbildning. En relativt stor mängd högre utbildning bedrivs med kommunal delfinansiering. Så kallade lärcentra är en vanlig organisatorisk form att samla hela utbudet på en ort utan egen högskola och delegationen anser att sådana bör finnas i alla kommuner och regioner.

Delegationen framhåller värdet av att bryta de traditionella uppdelningarna mellan olika delar av utbildningssektorn och beklagar därför att Statskontorets uppdrag inte omfattar helheten (dvs. även den högre utbildningen).

Delegationen framhåller att det finns hinder för samverkan i reglerna om behörighet för studier och i regelverken för arbetsmarknadsutbildningen. Man nämner också kostnaderna för utveckling av nya utbildningar och merkostnaderna för högskoleutbildningar utanför lärosätens "campus". Man framhåller vidare de särskilda problemen för små och medelstora företag att satsa på kompetensutveckling.

Rekryteringsdelegationen

Uppdraget för delegationen är att stödja universitet och högskolor i arbetet med att motverka social och etisk snedrekrytering. Man har behandlat 460 ansökningar om projektstöd, vilka ligger till grund för delegationens tämligen kritiska diskussion av lärcentrum och så kallade collegeutbildningar i gränslandet mellan gymnasium och högre utbildning. Bland annat framhåller man att ansökningarna inte innehåller några idéer om hur man bör lösa det grundläggande problemet att få kortutbildade personer att överhuvudtaget våga och vilja kompetensutveckla sig.

Delegationen framhåller den dåliga kunskapen hos aktörer inom vuxenutbildning och högre utbildning om varandra och om varandras regelverk. Bland annat skriver man att validering inom vuxenutbildningen ibland ger deltagarna en felaktig bild av deras behörighet för högskolestudier. Högskolorna kan å sin sida vara onödigt njudda i sin bedömning av behörigheten. Slutsatsen är att det huvudsakligen är tillämpningen, snarare än reglerna, som är problemet.

Ett undantag är studiefinansieringsreglerna, som är problematiska för elever i collegeutbildningar, där kan vara oklart vilken nivå olika delar befinner sig på. Den pedagogiska idén – att kombinera utbildningsformer – motverkas således av regelverket för studiestödet.

Den kommunala upphandlingen gör det svårt för universitet och högskolor att etablera långsiktiga relationer och dessa har därför i några fall inrättat egna kurser på gymnasienivå. Man anser också att kommunerna prioriterar andra grupper än de som är primära målgrupper för universitet och högskolor.

Collegeutbildningarna anses variera i framgång som redskap att stimulera till högre utbildning. Man menar att det krävs en gedigen pedagogisk kunskap om behoven hos personer med icke-akademisk bakgrund och hos invandrare för att lyckas. Marknadsföringen är ibland vilseledande och ger sken av en garanterad plats vid det deltagande lärosätet, vilket inte alltid är fallet.

Lärcentrum är en annan form av samverkan, mot vilken man framför invändningar. Bland annat påpekar man att det saknas ekonomiska bedöm-

ningar av verksamheten och jämförelse med andra sätt att stimulera livslångt lärande, t ex reducerade studielån eller resebidrag.

Delegationen gör också en distinktion mellan att påverka ungdomars val under gymnasietiden och åtgärder för att senare ”ge en andra chans”. Lärcentrum är ett sätt att göra det senare, men har ingen direkt effekt på det första problemet.

Landsorganisationen, LO

Bland LO:s medlemmar finns många kortutbildade som utgör målgrupp för regeringens riktade satsningar på vuxenutbildning. Organisationen har bedrivit ett omfattande arbete kring dessa frågor. Deras remissvar bygger på erfarenheter från interna rådslag.

LO framhåller att de kommuner som samarbetat med LO och andra organisationer i den uppsökande verksamheten har lyckats bättre med att nå den kortutbildade målgruppen. De särskilda samrådsgrupper som funnits anses också ha bidragit till framgång i arbetet. Man noterar med beklagande att det finns kommuner som upphört med samarbetet i arbetet med ansökningarna om infrastrukturmedel från Skolverket. ”Bedömningen är att alltför många kommuner verkar inte ta tillvara erfarenheterna av Kunskapslyftet och återgår till gamla strukturer och arbetssätt i arbetet med infrastruktur-satsningen”, skriver man.

LO ser också ett haltande samarbete med arbetsförmedlingarna, främst när det gäller att bevilja vuxenstudier inom aktivitetsgarantin.

Man framhåller risken att vuxnas lärande prioriteras ner i kommunerna samt att ett omfattande bruk entreprenadupphandling kan leda till sänkt kvalitet.

Tjänstemännens centralorganisation, TCO

Bland TCO:s medlemmar finns många lågutbildade och organisationen har liksom LO bedrivit en omfattande uppsökarverksamhet.

Organisationens bild av kommunernas aktiviteter är tämligen negativ. Man skriver att det finns stora skillnader mellan kommunerna och att kunskaperna om regeringens politik i många fall är dåliga. Staten bör därför göra ytterligare satsningar. En utökad samverkan med arbetsmarknadens parter anses också angelägen.

TCO framhåller betydelsen av enskilda personers nätverk och politisk uppbackning i kommunerna. ”Problem och hinder ligger ofta i de gamla strukturerna, som är sega och svåra att förändra”, skriver man.

TCO framhåller behovet av regelförenklingar, bland annat vad gäller kommunernas möjlighet att erbjuda utbildningar via andra kommuner. En arena krävs också där alla intressenter kan vara med i beslutsfattandet.

Sveriges akademikers centralorganisation, SACO

Även SACO har kortutbildade medlemmar trots att man huvudsakligen rekryterar personer med högre utbildning.

Organisationen är kritisk mot regeringens politik på flera punkter och vill att frågorna ska tas upp i så kallade trepartssamtal, dvs. överläggningar mellan regering, fack och arbetsgivare. Man anser att högskoleutbildade måste innefattas i en politik för alla vuxnas lärande. Man anser också att kommunernas roll är hindrande för aktörer som skulle ha större nytta av att samverka med universitet och högskolor i stället.

Bilden av kommunernas möjligheter att leva upp till de politiska intentionerna är mörk. Man skriver att kommunerna riskerar att hamna i en resursbrist som leder till konkurrens med ungdomsutbildningen. Vidare menar man att kommunerna som stora arbetsgivare kan gynna sina egna intressen, vilket skadar tilltron till deras roll som samordnare av utbildningsinsatserna.

Man skriver också att statliga och kommunala aktörer ofta hamnar i en maktkamp som överordnas analysen av förutsättningar att bedriva verksamhet. Det finns enligt SACO för många samverkansorgan som är dåligt koordinerade. Dåligt genomtänkta syften och förutsättningar för samverkan leder till revirbevakning. Man exemplifierar med programmet Växtkraft mål 3, som syftar till innovativa åtgärder, men som enligt SACO begränsas av krav på medfinansiering från aktörer med strikta regler för hur deras anslag får användas.

DIK-förbundet

Förbundet för anställda inom dokumentation, information och kultur (inom SACO) har inkommit med ett eget yttrande som understryker den viktiga roll som framför allt biblioteken spelar i en infrastruktur för vuxnas lärande.

Man skriver att Kunskapslyftet har inneburit en ökad förståelse för bibliotekens roll, men att det fortfarande råder en bristande medvetenhet om bl.a. bibliotekens potential i det livslånga lärandet.

Svenskt näringsliv

Svenskt näringsliv är den största organisationen som företräder svenska företag, särskilt större sådana. I sina synpunkter är man försiktigt kritisk mot

kommunernas roll. Man skriver att ”det framstår som en i det närmaste omöjlig uppgift för kommunerna att ha ett totalt samordningsansvar för samtliga insatser för vuxnas lärande”. I stället vill man inrikta kommunens roll på att göra olika möjligheter för lärande tillgängliga och synliga för medborgare och företag. Kommunens samordning måste vara konkurrensneutral, så att privata utbildningsföretag får verka på lika villkor.

Svenskt näringsliv framhåller att utbildning för anställda måste organiseras på så sätt att man inte behöver vara borta från produktionen under längre tider. Mer flexibla former måste utvecklas.

Man vill också införa en skyldighet för kommunen att föra en ingående dialog med det lokala näringslivet kring dess utveckling och behov av kompetens.

Svenska Kommunförbundet

Svenska Kommunförbundet är en intresse- och arbetsgivarorganisation för landets 290 kommuner.

Kommunförbundet bejakar regeringens intentioner rörande vuxnas lärande. Den kommande utvecklingen kan diskuteras utifrån tre perspektiv.

- Nya instrument behöver skapas för såväl former för lärande som för erkännanden av kunskaper och färdigheter.
- Regelsystemet behöver anpassas till de nya formerna av lärande
- Incitamentsstrukturen för att delta i lärande behöver ses över.

När det gäller validering finns uttalade politiska ambitioner att snabbt utveckla dessa system samtidigt som det tar viss tid att utveckla en helhet av de olika erfarenheterna som finns. Ett mer öppet system för lärande kommer att kräva andra former för uppföljning och tillsyn. Rekryteringsbidraget utgör en innovativ stödform. Det krävs dock en översyn av hela incitamentsstrukturen samt en uppföljning av effekterna av avskaffandet av UBS.

Kunskapslyftet har varit ett framgångsrikt projekt. Ett problem är dock att volymutvecklingen har varit nära förbunden med den statliga bidragsgivningen. Omfattningen av vuxenutbildning kommer nu att minska i takt med att statens bidrag uppgår till en lägre nivå, då ”dagens resurssnåla ekonomi” medför att flertalet kommuner saknar ekonomiska förutsättningar att göra mer än vad de får pengar för. När nu Kunskapslyftet upphör, har det visat sig svårt att i alla sammanhang uppbåda samma engagemang som när det startade.

För att ge bättre förutsättningar för kommunernas arbete, krävs ökad interdepartemental samverkan. Detta skulle underlätta den lokala samverkan

mellan kommun och t.ex. arbetsmarknadsmyndigheter. Samtidigt har samverkan i andra sammanhang utvecklats väl utan statliga utvecklingsinsatser eller detaljstyrning. Detta gäller både samverkan mellan kommuner och utvecklingen av lärcentra. De förändrade ekonomiska förutsättningarna kommer dock att försvåra det fortsatta arbetet att främja nytänkande och flexibilitet.

Kommunförbundet uppger att många kommuner efterfrågar en harmonisering av olika utbildningsformer i syfte att skapa en helhet för individen. Strävan bör vara att skapa "sömlösa" system.

Elevkårernas centralorganisation, ECO

Inom ECO organiseras elever i vuxenutbildning.

ECO framhåller att ansvaret för studievägledningen är splittrat på många aktörer. Man skriver också att "kunskapen hos studievägledare är många gånger under all kritik, speciellt när det gäller studiestödsfrågor och ekonomisk planering". Trots detta vill man att studievägledarna ska ansvara för att individens planering av studierna sköts på rätt sätt.

Man framhåller behovet av flexibla studier, inklusive möjligheten att läsa mer koncentrerat. Ibland leder kravet på heltidsstudier i studiestödssystemet till att den enskilde lägger till kurser som man inte behöver. Samtidigt flaggar man för behovet av skollika utbildningsformer, eftersom man anser att inte alla är mogna att frångå den traditionella undervisningsformen.

ECO ser också en risk att elevernas inflytande omöjliggörs om eleverna aldrig träffas, t ex på en distanskurs. Redan i dag pratas det mycket om inflytande utan att det åstadkoms något, enligt ECO. Göteborgs kommun framhålls som ett föredöme, där man har anställt en särskild studerandeombudsman.

ECO varnar för begreppet "det livsvida lärandet" eftersom man anser det svårt att mäta och validera. Dessutom är det svårt för personer över 50 år att utbilda sig. Man framhåller att kommunerna p.g.a. resursbrist inte kan leva upp till kravet att erbjuda all den utbildning som efterfrågas.

Vidare framhåller man att ansvaret för vuxenutbildning ligger på för många myndigheter, vilket anses vara förvirrande för allmänheten. En tydligare ansvarsfördelning och en bättre fungerande samverkan efterlyses. Lärcentrum framhålls som någonting positivt.

4.3 Sammanfattning

Även om inte alla organisationer instämmer i politikens utformning, så ger de en tämligen samstämmig bild av läget. En viktig del i denna bild är att man uppfattar att kommunerna kommit olika långt i att leva upp till regeringens målsättningar vad gäller förnyelse och samverkan. Man noterar både traditionella utbildningsformer och svårigheter att nå fram till de prioriterade målgrupperna.

Man betonar att det är viktigt för kommunerna med uttalade strategier och politisk förankring. Mycket av arbetet bärs upp av eldsjälarna. Begränsningen är inte så mycket regelverket för kommunerna som deras tillämpning, dvs. kommunernas vilja och förmåga att göra nytt.

Det finns goda exempel på samverkan kring nya organisatoriska lösningar som infotek, lärcentrum och collegeutbildningar. Däremot återstår mycket att utveckla i samarbetet med facken och företagen, liksom i samverkan med andra politikområden, både inom kommunerna (socialtjänsten) och med olika myndigheter (arbetsförmedlingar och försäkringskassor m.m.). Man noterar att olika politikområden har olika målsättningar, vilket begränsar myndigheternas möjligheter att faktiskt samverka.

Även samverkan med andra utbildningsanordnare kan utvecklas och det förekommer oro för kommunens dubbla roller som samordnare och producent.

Regelverket anses vara hindrande, dels genom att likartade utbildningar bedrivs under olika villkor, dels genom att det uppstår problem att finansiera studierna. Det senare handlar om begränsningsregler i studiestödssystemet och begränsningar i rätten att studera med andra former av understöd.

Här finns en grundläggande konflikt mellan ambitionen att stödja ett livslångt lärande (utbildningspolitiken) och ambitionerna på andra områden att bara under en begränsad tid understödja individens återgång i arbete (arbetsmarknadspolitiken och socialförsäkringspolitiken). Frågan handlar om hur mycket man bör få studera med olika bidrag. Tillspetsat står principen om likvärdiga ekonomiska villkor under studietiden mot principen att individen bör utnyttja tiden i andra stödssystem på bästa möjliga sätt, vilket ofta skulle vara att studera.

5 lakttagelser från kommuner

5.1 Kommunerna

Svenska kommunförbundet har delat in kommunerna i Sverige i nio olika grupper: storstäder, förortskommuner, större städer, medelstora städer, industrikommuner, landsbygdskommuner, glesbygdskommuner, övriga större kommuner samt övriga mindre kommuner. Projektet har besökt kommuner i alla grupper utom i grupperna landsbygdskommuner och övriga mindre kommuner. Syftet har inte varit att välja kommuner som var för sig eller tillsammans avspeglar genomsnittet. I stället har vi försökt illustrera bredd och variation.

De kommuner vi har besökt är: Hudiksvall, Kalix, Kungsbacka, Leksand, Malmö, Oskarshamn, Södertälje, Torsby och Umeå. Vi kan inte bedöma i vilken mån dessa nio kommuner avspeglar läget i alla 290 kommuner. Däremot konstaterar vi att vår bild är mer positiv än den som kommit till uttryck i synpunkterna från olika berörda organisationerna i det föregående kapitlet.

Kommun	Typ	Antal invånare	Utb.nivå i procent ⁶⁵ <i>Förgymn.</i>	<i>Gymn.</i>	<i>Eftergymn</i>	<i>Forskar- utb.</i>	Arbetslöshet i procent ⁶⁶
Hudiksvall	Medelstor stad	37 288	23	53	23	0,2	10,3
Kalix	Övrig stor kommun	17 847	18	60	22	0,1	13,6
Kungsbacka	Förortskommun	65 877	16	48	33	1,1	3,2
Leksand	Övrig stor kommun	15 313	19	54	26	0,2	4,8
Malmö	Storstad	262 397	19	44	34	0,7	9,0
Oskarshamn	Industri-kommun	26 213	25	54	21	0,1	4,4
Södertälje	Stor stad	78 794	23	48	27	0,5	3,9
Torsby	Glesbygds-kommun	13 532	24	58	17	uppgift saknas	6,8
Umeå	Större stad	105 006	11	43	46	2,3	4,7
Riks-genomsnitt			20	49	31	0,8	5,6

Vi återkommer avslutningsvis till frågan om vilka samband vi ser mellan kommunens ”problembild” och de åtgärder man vidtagit. Avsikten är att underbygga slutsatser i nästa kapitel om vad staten bör göra för att stödja kommunernas ambitioner att leva upp till den roll staten givit dem.

⁶⁵ SCB, maj 2002

⁶⁶ December 2002.

Vår diskussion handlar om hur kommunerna valt att organisera verksamheten och om hur man samverkar med andra aktörer. I bilaga 3 finns en kortfattad beskrivning av varje kommun.

5.2 Kunskapslyftet

Många kommuner organiserade Kunskapslyftet som ett projekt vid sidan av Komvux. I vissa fall var Kunskapslyftet placerat direkt under kommunstyrelsen.

I flertalet av kommunerna betydde Kunskapslyftet ett nytänkande inom vuxenutbildningen. I Torsby ledde Kunskapslyftet till att man började satsa på distansutbildning. I Leksand satte det fokus på utbildning och Kalix har uppgivit att det stärkte andra utbildningsanordnare samt att nya pedagogiska metoder började användas. Det har inneburit att såväl den kommunala vuxenutbildningen som andra utbildningsaktörer har ökat. Flera kommuner pratar nu om neddragningar av vuxenutbildningen. Malmö skjuter till extra kommunala medel för att kompensera för de minskade statliga bidragen.

5.3 Organisation

Samtliga de kommuner som vi har besökt har placerat den kommunala vuxenutbildningen under någon nämnd. Södertälje och Kungsbacka har vuxenutbildningen knuten till social- och arbetsmarknadsnämnden. Vid övriga kommuner är vuxenutbildningen knuten till någon form av utbildningsnämnd.

Kalix utgör i viss mening ett undantag. De har all sin vuxenutbildning och den upphandlade verksamheten samlad i en organisation vid namn Kalix UniverCity. Där återfinns såväl kommunal vuxenutbildning som folkhögskolan, naturgymnasiet m.fl. UniverCity ligger organisatoriskt under kommunstyrelsen medan Komvux, som handhar det operativa, lyder under gymnasienämnden. De statsbidrag som kommunen erhåller går via kommunstyrelsen till UniverCity som i sin tur fördelar medlen till de olika utbildningsanordnarna.

Under kunskapslyftet tilldelades den kommunala vuxenutbildningen i Kungsbacka ca 2/3 av statsbidragen. Övriga studieplatser upphandlades. Från och med 2003 har all vuxenutbildning upphandlats och den kommunala vuxenutbildningen har fått vara med och lägga anbud.

Tre av kommunerna har uttryckligen sagt att de har en styrgrupp eller motsvarande med externa intressenter kopplad till vuxenutbildningen. Det är Oskarshamn och Leksand. I Oskarshamn sitter representanter från arbets-

förmedlingen, kommunen, näringslivet, politiker och vuxenutbildningen i styrgruppen. Leksands styrgrupp har delvis samma sammansättning; nämndens ordförande, chefen för arbetsförmedlingen och projektledaren för Kunskapslyftet.

Ett kompetenscentrum har det övergripande ansvaret för vuxenutbildningen i Kungsbacka vilket består av två råd. Kompetensrådet har representanter från försäkringskassan, näringslivet, fackliga organisationer, sociala myndigheter m.fl. Utbildningsrådet består av representanter från de medverkande utbildningsanordnarna. Dessa råd är inte att betrakta som styrgrupper. Verksamheten styrs från den politiska nämnden.

5.4 Anordnare och samordnare

Kommunen har i sitt nya uppdrag från regeringen till uppgift att vara samordnare av vuxenutbildningen inom kommunen. Det är en roll som innebär att kommunen är såväl anordnare/utförare/huvudman som samordnare. I en del kommuner har man valt att tydligt särskilja dessa roller. I Hudiksvall är den kommunala vuxenutbildningen kommunens utbildningsanordnare. Vidare så har uppgiften att handla upp utbildning fått en egen funktion och en speciell rektor för samordning av utbildning i kommunen har tillsatts.

I Kalix har man bildat Kalix UniverCity, som nämnts tidigare, som är en paraplyorganisation för all vuxenutbildning i Kalix. Den kommunala vuxenutbildningen är en av utbildningsanordnarna. Chefen för UniverCity har till uppgift att samordna vuxenutbildningen i Kalix.

I Umeå har man skapat ett utbildningscentrum (Mimer) som är helt neutral och som samordnar och beställer all vuxenutbildning. Även fördelningen av resurser sker genom Mimer.

I såväl Kungsbacka som Södertälje betonas att man särskilt utförare och samordnare/beställare. En speciell projektledare, vid sidan av Komvux, har tillsatts i Oskarshamn för infrastrukturprojektet. I Oskarshamn har projektet lagts upp som ett samordningsprojekt. Av de gjorda intervjuerna kan vi anta att det är samma funktion, nämligen Komvux, som också fungerar som samordnare i Torsby.

De organisationsförändringar som har skett i de besökta kommunerna kan antas vara en effekt av Kunskapslyftet som gav ett nytt uppdrag till kommunerna. I de kommuner som Statskontoret har besökt så fortsätter man att vidareutveckla organisationerna. Man tydliggör bodelning mellan anordnare och samordnare. Formerna för samverkan har fortsatt att utvecklas.

5.5 Åtgärder för att främja det flexibla lärandet

Bedriver man i kommunerna uppsökande verksamhet? Vilken huvudman har vägledningen och används verktyget validering?

Uppsökande verksamhet

Fem av kommunerna bedriver en tydlig uppsökande verksamhet i syfte att nå de svåra grupperna. I Umeå har uppsökandet skett tillsammans med LO och handikapporganisationen. Malmö stad har ett avtal med ABF om uppsökande verksamhet och i Torsby och Leksand används infrastrukturpengarna till att finansiera ändamålet. I Kungsbacka har man bildat ett kompetenscentrum som består av ett vägledningscentrum som ansvarar för den uppsökande verksamheten. Även i Oskarshamn har uppsökande verksamhet bedrivits under kunskapslyftsperioden.

Satsningar på uppsökande verksamhet nämns i flertalet av kommunernas ansökningar om statligt stöd för utbildning av vuxna 2003. Rekryteringsbidragets målgrupper ska, enligt planerna, uppsökas och motiveras.

Information och vägledning

En stor del av kommunerna har en ifrån den kommunala vuxenutbildningen fristående studievägledning och information om vuxenutbildning. Information och studievägledning är oftast en del av kommunernas infotek eller lärcentrum. Det är bara i Oskarshamn, Leksand och i Torsby som studievägledningen är en del av den kommunala vuxenutbildningen.

Statskontoret har pratat med flera studievägledare som arbetar vid infotek eller liknande. Samtliga angav att de vägleder till de bästa studierna för just den individ de pratar med. De har inte till uppdrag att enbart hänvisa till kommunens egna utbildningar. Det är vanligt att man arbetar med individuella utvecklingsplaner. Vi kunde skönja en stark yrkesstolthet.

I Västerås finns ett intressant exempel på Internetbaserat planeringsverktyg (vasterasare.nu). Den enskilde individen kan upprätta sin egen utbildningsplan och på eget initiativ använda den i kontakter med olika myndigheter.

Validering

Metoderna för validering förefaller bäst utvecklade inom vården. I Umeå och Torsby påpekades detta speciellt. Även i Kungsbacka arbetar man med validering inom vården i samarbete med Göteborg. I Södertälje har det bedrivits ett speciellt projekt att få in invandrare med akademisk bakgrund på

aktuella arbetsplatser i det svenska samhället. Validering av kunskaper är en del av det projektet.

I Umeå är validering väl utvecklat även inom Dataverkstan (NTI-skolan) där utbildningen startar med samtal och en validering hos en mentor. Tack vare valideringen kan eleverna börja och sluta sina studier vid olika tidpunkter.

I Kalix valideras/värderas en blivande students kunskaper inför studier på Komvux i syfte att gå in i studierna på rätt nivå för individen och för att upprätta mål för kursen. Det är en viktig del i deras koncept med flexibla kurser och lärare som fungerar som handledare. En lite närmare beskrivning av Kalix flexibla kommunala vuxenutbildning kan läsas i avsnitt *Utbud, möjligheter och ambitioner*. Även i Kalix används validering inom vårdutbildningarna.

I Torsby bedrivs en form av validering i samtalsform innan studier av kärnämnen vid den kommunala vuxenutbildningen påbörjas. Det krävs inga dokumenterade förkunskaper för att få läsa fortsättningskurs i t.ex. engelska. Samtalet är ett sätt att bedöma om individen har möjlighet att klara den nivån han/hon har sökt. De brukar även kräva att de nationella proven genomförs innan en student börjar en fortsättningskurs om betyg saknas på grundnivå.

I Hudiksvall bedriver kommunen ett valideringsprojekt och i Oskarshamn har Lernia arbetat fram ett koncept för validering speciellt avsett för invandrare. Här bedrivs också ett valideringsprojekt inom vårdutbildningens ram.

Studiefinansiering

Kommuner kan i undantagsfall bevilja att en individ som uppstår socialbidrag får studera. Umeå och Kungsbacka har uppgivit att de ibland tillåter detta. I Malmö ansvarar de olika stadsdelsnämnderna för socialbidragen och de kan ha olika policier i den här frågan. Genomgående krävdes att den enskilde ansökte om bidragsdelen i studiemedelssystemet.

Vi har under våra intervjuer inte riktigt kunnat utröna hur man uppfattar det rekryteringsbidrag som infördes den 1 januari 2003 och förutsättningarna att med hjälp av det nå de svårare och mer omotiverade grupperna. Flera har angivit att det är olyckligt att rekryteringsbidraget har kommit att fungera som ett övergångsbidrag för de individer som uppstår UBS under 2002. I och med det har syftet med rekryteringsbidraget delvis gått förlorat under det första halvåret. De personer vi har träffat har även varit kritiska mot tids- och åldersbegränsningarna i reglerna kring rekryteringsbidraget.

I nästan samtliga kommuner har kritik förts fram överlag mot finansieringssystemen i samhället och hur de krockar med varandra. Sett ur individens synvinkel gäller olika regler beroende på vilket system han/hon redan är inne i. Att det kan handla om att finansiera studier för att sedan kunna arbeta spelar ingen roll.

Kritik har framförts mot tids- och åldersbegränsningarna i samband med såväl rekryteringsbidraget som studiestödssystemet. Vidare så anser man att det kan vara fel att man inte får studera längre än ett år som rehabilitering med bibehåller sjukersättning. De anser också att det är fel att en arbetslös inte får studera med a-kassa. ”Passivitet lönar sig” har sagts i ett par kommuner.

Utbud, möjligheter och ambitioner

Tillgången till ett flexibelt studieutbud eller till flexibla studier för individerna i de besökta kommunerna varierar ganska stort.

Kalix har en flexibel organisation för vuxenutbildningen. Dels genom Kalix UniverCity som samlar nästan all vuxenutbildning i ett och samma hus med en samordnande chef, dels genom det flexibla Komvux som Kalix har. När det nya Komvux bildades med en ny och drivkraftig rektor fick lärare självmant söka sig till vuxenutbildningen. Det var de lärare som sökte som sedan fick tjänsterna och de har visat en entusiasm och förändringsvilja som har lett till dagens organisation och arbetssätt. De som studerar något kärnämne vid Komvux får sina kunskaper värderade/validerade innan de börjar. Mot bakgrund vad de redan kan upprättas en individuell studieplan och ett mål för studierna fastställs. Man kan börja läsa varje vecka. Lärarna fungerar mer som handledare och eleverna får delta i de lärarledda lektionerna i den utsträckning de själva vill och känner att de behöver.Handledning i ämnen finns på nätet så eleven kan även sitta hemma och studera. Rektorns inställning till studierna är att eleven ska gå för sin egen skull och inte för någon lärares. Närvaroplikt är uteslutet.

Komvux i Kalix har gjort utvärderingar genom att eleverna har fått svara på enkäter hur de tycker att arbetsmetoderna fungerar. Det var övervägande positivt även om det fanns en del kritik. Kritiken kom delvis från personer som kanske hellre har en lärare med en tydligare lärarroll och mer undervisning än handledning.

Komvux i Kalix är även ute på arbetsplatser och försöker ”sälja in” kurser som kan arbetsplatsförläggas. Det förekommer arbetsplatsförlagda kurser inom vårdutbildningarna men man har försökt även med andra typer av arbetsplatser.

Möjligheten till distansstudier skapar flexibilitet i utbildningsutbudet. I Umeå har man startat KomvuxDirekt som har distansutbildningar. Där finns även möjlighet att studera friskvård på distans genom Lernia och datakunskap via Dataverkstan (NTI-skolan). Även i Torsby arbetar man mycket med distansutbildning och har för avsikt att utveckla det mer. Det är framtiden för vuxenutbildningen i kommunen, anser rektorn för Komvux i Torsby. I Oskarshamn har man sedan några år ett ramavtal med CFL för att skapa möjligheter till distansutbildning. Komvux erbjuder i dag också distansutbildning i egen regi i flera kärnämnen. Även Hudiksvall, Kalix, Leksand, Kungsbacka och Malmö satsar på distansutbildningar.

Utbudet av antal kurser varierar också mellan olika kommuner. Vi har nämnt Kalix som ett bra exempel där inte bara flexibiliteten är stor utan även utbudet genom att samverka i kommunen fungerar mellan olika utbildningsanordnare. Andra kommuner som vi har besökt kan erbjuda ett stort utbud genom att de samverkar med närliggande kommuner. Hudiksvall, Leksand och Kungsbacka är tre kommuner som har en fungerande kommunsamverkan. I Hudiksvall arbetar man med att etablera ett nätverk med andra utbildningsanordnare i närliggande kommuner. Man kallar det för Hälsingevux. Tanken är att varje Komvux ska ha en kärna av ämnen. Övriga ämnen kan studeras på distans hos det Komvux som tillhandhåller utbildningen. Någon interkommunal ersättning bryr man sig inte om.

Nästan alla kommuner som vi har besökt har en folkhögskola. Folkhögskolorna uppger ofta att de har erfarenhet av elever med dyslexi och andra grupper som betraktas som lite svårare. Tempot är normalt inte lika högt vid folkhögskolornas kurser i kärnämnen som vid Komvux.

I övrigt skiljer det sig i antal utbildningsanordnare. I Leksand finns det markant många olika utbildningsanordnare som bl.a. erbjuder utbildningar inom musikhantverk. Det kan bero på den starka småföretagarkultur som finns i kommunen och den musikkultur som är unik.

I Umeå kan man som studerande välja mellan flera utbildningsanordnare som har samma ämnen, t.ex. engelska kan man läsa via Komvux, på College inom Folkuniversitetet eller på Ada (allmänna ämnen + data) hos NTI-skolan.

Ambitionerna är höga hos alla kommuner, även om man nått mer eller mindre långt för att uppfylla dessa. Många anger att det är viktigt för kommunens tillväxt eller rent av för kommunens överlevnad med en fungerande vuxenutbildning.

Det finns tydliga signaler att man vill utveckla samverkan mellan berörda parter i syfte att förbättra vuxenutbildningen ur individens perspektiv.

Regeringens intentioner har uppfattats. De flesta kommunerna vill samla all vuxenutbildning på ett och samma ställe i någon form av lärcentrum. Där ska finnas tillgång till all vuxenutbildning, såväl på grundnivå som på eftergymnasial nivå. Det gäller framförallt de lite mindre kommunerna.

Högre utbildning

Flera kommuner satsar mycket på högskoleutbildning och att utveckla möjligheten till högskolestudier på distans. I Hudiksvall, Oskarshamn, Kalix, Leksand, Kungsbacka och Torsby kan man studera på någon högskoleutbildning på distans. Kommunerna har genom lärcentrum eller liknande skapat möjligheten till videoföreläsningar och andra typer av verktyg för distansstudier.

I Umeå har samarbetet med Umeå universitet, som påbörjades under kunskapslyftet, resulterat i en collegeutbildning som bedrivs i folkuniversitetets regi.

KY-utbildningar finns i Hudiksvall, Oskarshamn, Kalix, Leksand, Malmö, Kungsbacka och Södertälje.

5.6 Mål

I ansökningarna för statligt stöd för vuxnas utbildning uppger kommunerna vilka planer de har för vuxenutbildningen år 2003.

Nästan samtliga kommuner har uppgivit att de tänker satsa på studievägledning. Umeå kommer t.ex. använda infrastrukturpengarna bl.a. till ett projekt om förbättrad vägledning och Kalix kommer att satsa på interkommunal vägledning. I Malmö har man för avsikt att samordna de resurser som finns så att de kan utnyttjas på ett effektivare sätt. Kungsbacka kommun samlar alla kommunens studievägledare under gymnasie- och arbetslivsförvaltningen och de ska kompetensutvecklas under året.

Satsningar på uppsökande verksamhet nämns också i flertalet av kommunernas ansökningar för 2003. Rekryteringsbidragets målgrupper ska, enligt planerna, uppsökas och motiveras. I Hudiksvall är ungdomarna en prioriterad grupp för den uppsökande verksamheten eftersom det är relativt stor arbetslöshet i åldrarna 18–24 år i kommunen.

Ett annat viktigt mål för kommunerna som tas upp i flera ansökningar är att skapa större flexibilitet i stödet för vuxnas lärande och se till individens behov. Oskarshamn ska möta de individuella behoven genom validering och utökade möjligheter till distansstudier. De ska även satsa på kontinuerligt intag till vuxenutbildningen. I Leksand ska lärarna omsätta de kunskaper de

inhämtat under CFL: s certifieringskurs. Vidare så satsar de på arbetsplats förlagda utbildningar. Ytterligare ett exempel är Malmö som genom sin ”studieverkstad” skapar en flexibilitet i utbildningsutbudet. På studieverkstaden studerar man utifrån sina egna förutsättningar i den takt man vill.

Utveckla verktyg för och användandet av validering nämns i några fall, liksom utvecklandet av möjligheten till distansstudier.

Två kommuner, Leksand och Malmö, nämner specifikt att utbildning för vuxna kan vara en del i rehabiliteringen av långtidssjukskrivna som behöver byta yrke/arbetsplats.

5.7 Hur fungerar samverkan?

Det är en uttalad ambition att kommunens utbildningsverksamhet ska samverka med andra parter, inklusive internt med andra kommunala verksamhetsgrenar. Den följande genomgången är grupperad efter vilka parter kommunerna och deras organisationer för vuxenutbildning samverkar med. Därför berörs de frågor som diskuterats i det föregående avsnittet, som handlade om vad man samverkar om. Dessutom försöker vi säga något om formerna för samverkan, dvs. hur den sker.

Andra utbildningsanordnare

Kommunerna har fått i uppgift att samordna utbildningsutbudet på orten för att skapa något som kan kallas ett attraktivt utbud av stöd till vuxnas lärande. Det kan ske både genom upphandling och genom mer informella sätt att hitta olika roller för de olika utbildningsanordnarna. Man samverkar också kring specifika projekt och funktioner.

Tillspetsat finns det ett val mellan att reglera sina relationer i en upphandling eller i en förhandlingsmodell, men i praktiken kan de två glida samman. Många kommuner handlar upp vissa delar av verksamheten, t.ex. svenska för invandrare. Många har också någon form av samverkan där man försöker hitta nischer eller samverkansprojekt som alla parter vinner på.

Juridiskt finns det en skillnad, där upphandlingen betonar möjligheten för alla att konkurrera och komma med någonting nytt. Förhandlingen är i det perspektivet ett sätt att istället dela upp marknaden, men har fördelen att ge en större förutsägbarhet och långsiktighet för utbildningsanordnarna. I vissa lägen är det upphandlingen som öppnar för förnyelse, men i andra fall kan stabiliteten vara det som gör att en utbildningsanordnare vågar satsa på något nytt och/eller långsiktigt. Särskilt när den totala volymen sjunker kan man förvänta sig att förhandlingsmodellen utsätts för press.

Modellerna kan kombineras med olika inslag av efterfrågestyrning, så att man får betalt efter hur tjänsterna utnyttjas. Därför blir det också intressant att beakta hur information sprids och på vilket sätt studievägledare ger råd om var individen bör läsa. Genomgående betonar man att vägledningen ska vara oberoende av kommunen i meningen att man enbart beaktar individens bästa.

I en stor kommun som Umeå hittar vi både upphandling och samverkan genom gemensamt informationsmaterial och Infotek. Modellen med upphandling har vi även funnit i Hudiksvall, Malmö och Södertälje. Den andra modellen, där man resonerar sig fram till sina respektive roller har vi funnit i Kalix och Torsby.

Infoteken är strategiska informationspunkter för den intresserade allmänheten. Vanligen är de kommunala med samverkan med arbetsförmedlingen. I åtminstone ett fall deltar andra utbildningsanordnare, både som personal och som finansiärer (Umeå).

Genomgående finns det olika typer av formella och informella kontakter mellan de ansvariga inom kommunen och de andra utbildningsanordnarna. I några fall yttrar sig detta i särskilda organ för samverkan. Detta finns bland annat i Leksand.

Det finns även exempel på att man samverkat inom gemensamma projekt. I Oskarshamn deltog flera parter i ett EU-projekt.

Inom kommunen

Samverkan över politikområdesgränserna är en relevant fråga både inom den kommunala organisationen och i relationen till olika myndigheter. Somliga deltagare i vuxenutbildningen är föremål för stöd inom andra politikområden och uppstår olika former av bidrag, t ex socialbidrag, A-kassa och sjukpenning. Kommunerna arbetar med olika typer av åtgärder för att bistå hela eller delar av målgruppen. Särskilt intressant är hur man knyter samman lärande med andra åtgärder för att hjälpa personer att komma ut på arbetsmarknaden.

Både Malmö och Södertälje har ingått i den särskilda storstadssatsningen där man knutit ihop interna och externa verksamheter. I Malmö har man samverkat kring så kallade AUC, arbets- och utvecklingscentrum. Bland annat yttrade sig samverkan i form av att personer med socialbidrag fick behålla dessa vid studier. Dock krävde kommunen att man skulle söka bidragsdelen i CSN:s studiemedel.

I Umeå samarbetar kunskapslyftet med kommunens arbetsmarknadsavdelning (AMA) där KL bl.a. erbjuder utbildning till dem som deltar i kommunens arbetsmarknadsåtgärder.

I andra kommuner är samverkan mer eller mindre formaliserad och mer eller mindre omfattande. Någon fullständig bild kan vi inte ge, ännu mindre någon bedömning av hur långt man i verkligheten har kommit. Vi har funnit exempel i Hudiksvall, Leksand och Kalix.

En formaliserad form av samverkan har vi mött i Kungsbacka, där de kommunala delsektorerna samverkar genom kompetensråd.

Andra myndigheter

Samverkan med statliga myndigheter inom andra politikområden är likaledes både formell och informell. Kommunerna kan ha olika sätt att föra samtal med myndigheterna och deras företrädare.

Samplanering av åtgärder i Kungsbacka kommer att vara möjlig från och med i år genom bildandet av kompetensrådet som bl.a. består av representanter från försäkringskassan, arbetsförmedling och sociala myndigheter.

Intrycket av våra besök är att kontakterna i vissa fall är trevande medan de i andra fall är både öppna och väl etablerade. Däremot har vi inte funnit några tecken på någon regelrätt samplanering av åtgärder förutom i Malmö där man till viss del har en samplanering mellan vuxenutbildningen och arbetsförmedlingen.

En omdebatterad fråga är avgränsningen mellan de utbildningar som ges inom den kommunala vuxenutbildningen och de som tillhandahålls genom länsarbetsnämnderna. Det finns en uppfattning om en uppdelning där kommunerna ska ansvara för mer teoretiska och generella utbildningsbehov medan arbetsmarknadsmyndigheterna ska ansvara för eftergymnasial yrkesutbildningar inom fr.a. bostadsområden. Det förekommer kritik om att man inte alltid följer uppdelningen, så att man i realiteten konkurrerar om kurserna. Detta kan i sin tur leda till att det ekonomiska underlaget blir otillräckligt. Vi har hittat exempel på att komvux säljer utbildningar till LAN (Torsby).

De tidigare nämnda infoteken är i dessa kommuner en vanlig form av samverkan där man har identifierat ett behov att erbjuda ”en ingång” till det samlade utbudet av utbildningar och andra åtgärder. Ofta finns arbetsförmedlingen med, men i Malmö har man valt att avveckla den samverkan. Skälet till detta är intressant, eftersom man vill betona frivilligheten och stödet till den enskilde. Inom arbetsförmedlingen kan man ställa krav på individen att genomgå vissa åtgärder för att kvalificera sig för stöd, vilket skapar en annan relation mellan den enskilde och infoteket.

I Umeå består infoteket av universitetet, arbetsförmedlingen, CSN och studievägledare. Samtliga myndigheter är medfinansiärer.

Relationerna med försäkringskassorna är genomgående mindre utvecklade än relationerna till arbetsförmedlingen. Samverkan förefaller mer personberoende.

Inom regionen

Särskilt i små kommuner är det av värde att samverka med andra kommuner för att öka det tillgängliga utbudet av lärostöd. Kortsiktigt kan det för en kommun dock finnas skäl att begränsa rörligheten så att den enskilde hänvisas till kommunens eget utbud.

Vi har hittat ett exempel i Hudiksvall på att man kan tillåta en mycket stor rörlighet till vissa typer av kurser. Här tar man inte ens betalt av varandra. I andra kommuner kan skillnader i så kallade interkommunala ersättningar utgöra ett hinder för samverkan.

Det finns också flera exempel på att man samverkar i vissa delar samtidigt som man sköter andra delar i egen regi. I flera fall samverkar man om att erbjuda högre utbildning. Bland annat deltar Leksands kommun i det gemensamma kommunala bolaget Siljansutbildarna.

I några fall ser kommunerna möjligheter att öka intäkterna från andra kommuner. Bland annat Kalix hoppas kunna sälja utbildningar till sina grannkommuner. Något liknande finns i Leksand och en kommun som Torsby har en tradition av att vara ”utbildningskommunen” i sitt område.

Den regionala samverkan kan också handla om att man samordnar sig med det arbete som bedrivs på länsnivå för att stimulera tillväxt. Vi fann att det fanns en stark koppling mellan kommun och region i bl.a. Hudiksvall, där den kommunala planeringen utgår från tankar om att skapa tillväxt. Vilken betydelse det har i realiteten är svårare att säga något om, men det indikerar att samplaneringen har nått en viss miniminivå.

I Umeå har man under flera år samarbetet med kranskommuner i ett nätverk som kallas för Kustlyftet. Där har frågor som kursutbud, interkommunala ersättningar, infrastruktursatsningar, rekryteringsbidrag m.m. diskuterats.

I Södertälje hänvisar man till arbetet inom Mälardalsrådet som ett liknande regionalt sammanhang.

Kungsbacka är med i det framgångsrika samarbetet i Göteborgsregionen – det är 13 kommuner som samverkar. Vidare så samverkar kommunen med andra Hallandskommuner framförallt vad gäller högskoleutbildningar.

Vi har också besökt det regionala kompetensrådet i Östergötland och fått intrycket av att man på regional nivå kan ha en tydlig problembild som även stora kommuner kan acceptera att arbeta efter.

Med företagen

Samverkan med företagen för att utröna deras utbildningsbehov sker på lite olika vis. I kommuner med huvudsakligen småföretagare, som Leksand och Torsby, får lärostödet ett inslag av att samtidigt vara stöd till företagen att utvecklas. I Leksand har man bedrivit särskilda projekt inriktade på små och medelstora företag. I Torsby har det kommunala utvecklingsbolaget ett uppdrag som innefattar lärstöd.

I några fall sker samverkan genom särskilda organ, kompetensråd (Kungsbacka) eller branschråd (Kalix). I ett fall är viktiga företag organiserade i en organisation som kan föra samtal med kommunen om sina behov (Hudiksvall).

I Umeå har man samarbetat med ett flertal företag om miljöutbildningar och kurser i naturkunskap.

I några fall verkar samverkansformerna ännu inte ha utvecklats, även om kommunen ändå kan ha en bild av företagens behov i stort.

Med facken

I de besökta kommunerna visade sig kontakterna med de fackliga organisationerna vara ännu mindre utvecklade än kommunernas relationer med företagen. Vi hade förväntat oss en mer omfattande samverkan kring den uppsökande verksamheten.

I två fall genomförs gemensam uppsökande verksamhet, i Umeå och i Torsby. Vi noterade att man i Umeå inte var helt överens om hur väl denna samverkan fungerade, vilket kanske inte var att vänta heller. Möjligen säger det nåt om hur svårt detta egentligen är.

I Malmö fann vi ett kreativt exempel på att kommunen genom ABF bedriver ett slags uppsökande projekt som syftar till att bryta kulturella mönster och öppna för studier på sikt.

I ett fall tycks den utvecklade samverkan hänga samman med att de fackliga organisationerna har andra och bättre former för inflytande. I

Hudiksvall finns starka fackföreningar representerade i kommunfullmäktige, vilket kan vara en del i förklaringen till att kommunen misslyckats med att involvera facken i det handgripliga arbetet.

Det förekommer också samverkan genom olika planeringsorgan. Kalix och Kungsbacka kommuner samverkar med facken genom samma organ som man samverkar med företagen genom. Södertälje samverkar på detta sätt med facken men inte med företagen.

5.8 Sammanfattande bedömning

Nationella intentioner realiseras, men en bra bit kvar

Det står klart att Kunskapslyftets intentioner har haft en bestående inverkan för kommunernas insatser att stödja vuxnas lärande. De besök som Statskontoret genomfört vittnar om en medvetenhet och vilja att utveckla vuxenutbildningen enligt de nationella mål som regering och riksdag uttryckt.

Genomgående har man vidtagit (eller avser man att vidta) organisatoriska förändringar i samband med övergången till ordinarie verksamhet. I någon kommun håller man fast vid den ursprungliga organisationsmodellen som rådde under Kunskapslyftets period. Det är också tydligt att kommunerna i samband med övergången till reguljär verksamhet och de särskilda medel som följer med uppmaningen att utveckla en infrastruktur för vuxnas lärande, har beaktat de nationella intentionerna. Detta är kanske inte särskilt förvånande, eftersom dessa intentioner har uttryckts som en förutsättning för att få ta del av de särskilda medlen för etablerande av infrastruktur och även för att få ta del av de specialdestinerade medlen för vuxenutbildning inför övergången till det generella bidraget. Vårt intryck är dock att man tar frågor som rör uppsökande verksamhet, validering och vägledning på stort allvar och att det bör finnas goda förutsättningar för att implementera de nationella intentionerna. Samtidigt kan vi konstatera att en hel del återstår innan en bred samsyn och samverkan mellan kommunen och olika aktörer har uppstått.

En kort sammanfattning av läget i kommunerna är följande:

- Nationella intentioner har beaktats.
- Kunskapslyftet har haft en bestående inverkan.
- Organisatoriska förändringar sker när erfarenheterna av Kunskapslyftet tas tillvara i den reguljära verksamheten.

- Varierad grad av samverkan med andra utbildningsanordnare och myndigheter.
- Genomgående svag samverkan med näringsliv och fackliga organisationer.
- Ingen tydlig koppling till regionalt utvecklingsarbete.

En slutsats blir således att det kommunala stödet till vuxnas lärande bara delvis har anpassats efter individens behov och förutsättningar.

Olika typer av kommuner

Det finns givetvis skillnader mellan olika typer av kommuner som är intressanta att beakta utifrån frågan om vad staten bör göra för att stimulera kommunernas ansvarstagande och samverkan. Här förefaller det som om kommunernas eget intresse att lösa strukturella problem med hjälp av vuxenutbildningen är av betydelse.

Ett sätt att diskutera detta är att utgå ifrån en indelning av kommuner med utgångspunkt i graden av arbetslöshet och utbildningsnivå. En sådan riskerar att vara starkt generaliserande, men ger ändå underlag för en diskussion om hinder och problem.

De strukturella problemen ger en indikation av den situation som kommunen befinner sig i (eller upplever sig befinna sig i). Kommunerna står inför situationer där de har ett, två eller inget av dessa strukturella problem.

Med en indelning efter hur kommunerna skiljer sig åt inom gruppen rörande arbetslöshet och utbildningsnivå, får vi en uppdelning i fyra grupper, med olika kombinationer av höga respektive låga nivåer. De faktiska nivåerna framgår av tabellen som inledde kapitlet och det bör påpekas att det inte handlar om avvikelser från riksgenomsnittet, utan i relation till de övriga i vårt urval. Det ska också sägas att situationen i verkligheten är mer komplex. Exempelvis kan en kommun med hög arbetslöshet anse sig i praktiken ha arbetskraftsbrist (Torsby) och en storstad kan tycka att man ligger långt under jämförbara kommuner (Malmö). Det ska också påpekas att det med all sannolikhet finns individer av alla fyra slagen i varje kommun. Vi resonerar utifrån ett samlat omdöme om kommunen som helhet.

Diagram 1 Kommuner som Statskontoret besökt

	Låg arbetslöshet	Hög arbetslöshet
Låg utbildningsnivå	Leksand Oskarshamn Södertälje	Hudiksvall Kalix Torsby
Hög utbildningsnivå	Kungsbacka Umeå	Malmö

Kommuner med hög arbetslöshet och låg utbildningsnivå (Hudiksvall, Kalix och Torsby)

I kommuner med högre arbetslöshet och lägre utbildningsnivå än gruppen i övrigt kan vi konstatera att man har beaktat de nationella intentionerna och utformat en tydlig strategi för vuxenutbildningen. Kommunerna har vidtagit eller övervägt organisatoriska förändringar med utgångspunkt i kommunens erfarenheter från Kunskapslyftet och de intentioner/krav som är förenade med såväl infrastrukturmedlen för 2002 och statsbidraget för 2003.

Vi kan se att samverkan med olika aktörer inte bara finns som strategi, utan också att denna realiserar i olika former. Det kan vara samverkan i formaliserade former med arbetsförmedlingen eller det kan vara samverkan med företrädare för näringslivet kring utbildningsbehov och det kan vara ett lokalt forum som samlar de externa utbildningsanordnarna.

Vad som ytterligare förstärker detta intryck är Statskontorets bedömning att dessa kommuner på olika sätt realiserat ett flexibelt stöd för vuxnas lärande. Samverkan med fackliga organisationer är mera oklar. Ett sammanhang där dessa nämns är uppsökande verksamhet och intentionerna att involvera dem i hur hanteringen av rekryteringsbidraget skall utformas. Kopplingen till det regionala utvecklingsarbete som förväntas ske inom ramen för regionala kompetensråd och tillväxtavtal/program tycks dock vara svag.

Statskontorets samlade intryck är att Kunskapslyftet har haft en bestående inverkan och att det fortsatta arbetet med att utveckla stöd för vuxnas lärande även fortsättningsvis kommer att uppsättas som en viktig uppgift för kommunen.

I viss utsträckning kan man se arbetet med vuxenutbildning som en väsentlig del i kommunens utvecklingsarbete i syfte att ge bättre förutsättningar för välfärd och tillväxt. Den satsning som man gör på vuxenutbildning, handlar då inte enbart om den kommunala vuxenutbildningen, utan också om satsningar på ökad integration genom SFI och satsningar på kvalificerade eftergymnasiala utbildningar och högskoleutbildningar. Utbildning som sådan har då blivit en betydelsefull faktor för kommunens omställ-

ningsarbete, vilket kan innebära ett starkare politiskt åtagande och engagemang. Kommunen har därigenom formulerat ett yttre tryck som kan ha underlättat reformeringen av vuxenutbildningen enligt de intentioner regering och riksdag formulerat.

Kommuner med hög arbetslöshet och hög utbildningsnivå (Malmö)

Det som sagts ovan gäller i allt väsentligt även för Malmö. Vad som ytterligare kan sägas om Malmö är att kommunen tillskjuter extra kommunala medel till vuxenutbildningen för att kompensera det minskade statliga bidraget under 2002 och 2003.

Kommuner med låg arbetslöshet och låg utbildningsnivå (Leksand, Oskarshamn och Södertälje)

I kommuner med låg utbildningsnivå och låg arbetslöshet tycker vi oss kunna se en delvis annan bild. De nationella intentionerna har omsatts i strategier och planer och man har, i likhet med förra kommungruppen, vidtagit eller övervägt vidta organisatoriska förändringar i samband med övergången till reguljär verksamhet.

Samverkan med olika aktörer sker, men enligt våra iakttagelser inte på samma formaliserade sätt som för den ovanstående kommungruppen. Det finns dock exempel på konkreta samarbetsprojekt med stöd av EU-medel där företrädare för kommun, näringsliv och arbetsförmedlingen samverkar. Samverkan har identifierats som en viktig del i arbetet, men man anger att man ännu inte realiserat sina ambitioner fullt ut. Det gäller t.ex. samverkan med näringslivet och med fackliga organisationer. Samverkan med arbetsförmedlingen och försäkringskassa tycks i första hand ske genom informella kontakter och vid behov. Sambanden med det regionala utvecklingsarbetet är dock svagt.

Det kan diskuteras om omvärldsfaktorer som låg arbetslöshet innebär att kommunens satsningar på vuxenutbildning inte ges samma framträdande plats som i kommuner med hög arbetslöshet. Vårt urval av kommuner är dock inte tillräckligt för att fastställa en sådan generell slutsats.

Kommuner med låg arbetslöshet och hög utbildningsnivå (Kungsbacka och Umeå)

I kommuner med hög utbildningsnivå och låg arbetslöshet har man beaktat nationella intentioner och i samband med Kunskapslyftets övergång till reguljär verksamhet fortsatt utveckla strategier för vuxnas lärande. Även i dessa kommuner har man vidtagit eller övervägt organisatoriska förändringar.

Samverkan förekommer med olika aktörer, främst arbetsförmedlingen och externa utbildningsanordnare. Samverkan med näringslivet eller fackliga organisationer förekommer, om än i mindre omfattning. Som för övriga kommuner tycks samverkan inom ramen för det regionala utvecklingsarbetet vara svagt. Det är tydligt att ambitionerna att utveckla vuxenutbildningen är kommunicerade och syftar till att åstadkomma ett flexibelt stöd för vuxnas lärande, vilket kan tyda på att Kunskapslyftet har haft och kommer att ha en bestående inverkan.

Kommunernas drivkrafter

Det är givet att ovanstående beskrivning är generaliserande och att det sannolikt finns förhållanden som vi inte uppmärksammat i denna studie. Vidare kan man problematisera de mått som vi valt som utgångspunkt för att kategorisera kommunerna. En kommun med låg arbetslöshet kan mycket väl ha hög arbetslöshet inom vissa sektorer och en kommun med hög arbetslöshet kan mycket väl ha arbetskraftsbrist inom vissa sektorer. För att få en rättvisande bild bör förhållanden såsom näringslivsstruktur och befolkningsstruktur närmare studeras. Därtill måste den sociala och politiska kontexten studeras. Ett förhållande som uppenbart har betydelse för arbetet med vuxenutbildning är integrationen av nya svenskar. I några av de kommuner som Statskontoret besökt är integrationsuppgiften central i arbetet med vuxnas lärande.

Vi finner det, trots detta, värt att avslutningsvis fundera över vilka drivkrafter som kan finnas i olika typer av kommuner. I ett utvecklingsperspektiv är både drivkrafter och hinder intressanta att beakta.

Diagram 2 Möjliga förklaringsfaktorer

	Låg arbetslöshet	Hög arbetslöshet
Låg utbildningsnivå	<ul style="list-style-type: none"> - Svagt yttre tryck. - Svagt politiskt åtagande. - Integrationsuppgiften överskuggar. 	<ul style="list-style-type: none"> - Starkt yttre tryck. - Starkt politiskt åtagande. - Engagerade projektledare.
Hög utbildningsnivå	<ul style="list-style-type: none"> - Välmående kommuner – inga strukturella kriser. - "Korrekt" politiskt åtagande. - Engagerade projektledare. 	<ul style="list-style-type: none"> - Starkt yttre tryck. - Integrationsuppgiften drivande. - Minskning av bidragsberoende drivande. - Starkt politiskt åtagande. - Engagerade projektledare.

I diagrammet ovan sammanfattas våra iakttagelser om möjliga drivkrafter för kommunerna. Även här gäller att det är en starkt generaliserad bild. Exempelvis uppfattar vi det politiska åtagandet som starkt i Leksand, som

hör till den övre vänstra rutan. I en djupare analys finns det skäl att diskutera både likheter och skillnader mellan och inom grupperna.

Vårt huvudintryck är att särskilt arbetslösheten har varit en drivande faktor för kommunernas engagemang. Vi har lyft fram arbetslösheten och utbildningsnivån som två övergripande strukturella faktorer, där kommunerna har mer eller mindre starka problembilder som ger olika drivkraft i förnyelsearbetet. För kommuner i den högra halvan passade kunskapslyftet väldigt bra som redskap att ta itu med stora problem, t.ex. förändrad näringslivsstruktur, avfolkning och/eller stor invandring. För de andra var inte problembilderna lika starka.

Det ligger i kommunens intresse att klara strukturomställningar och säkerställa en hög sysselsättningsnivå. En kommun som inte engagerar sig i dessa frågor och som råkar ut för en negativ utveckling rörande tillväxt (företagsetablering, nyföretagande) och befolkningsutveckling, får minskade skatteintäkter och därmed svårare att klara sina grundläggande åtaganden inom vård, skola och omsorg. Att satsa på vuxenutbildning kan i detta läge ses som en angelägen åtgärd på samma sätt som man försöker få till stånd en ny företagsetablering. Det kan också vara att engagera sig i eftergymnasial utbildning på högskolenivå, vilket kan uppfattas som mer angeläget än att utveckla vuxenutbildningen fullt ut.

Brist på utbildad personal inom vissa sektorer kan vara en orsak till att kommuner avsätter resurser för eftergymnasiala utbildningar och utvecklandet av s.k. lärcentra. Glesbygdsverkets kartläggning visar på ett starkt intresse av kommunerna att etablera sådana och kartläggningen visar vidare att ett icke ringa antal människor därigenom fått tillgång till eftergymnasial utbildning. Detta är en utveckling som ägt rum utan några statliga anvisningar. Det är först i och med samverkansdelegationens verksamhet år 2002 som denna utveckling kommit att understödjas och uppmärksammas.

Graden av politiskt engagemang hänger sannolikt samman med det föregående. Även förekomsten av "eldsjälar" kan påverkas av klimatet i kommunen i den meningen att vissa omständigheter gör att fler eldsjälar släpps fram och får utrymme att påverka.

Vad händer efter Kunskapslyftet?

Det är tydligt att statsmakternas intentioner med Kunskapslyftet och den fortsatta reformeringen har satt spår i den kommunala verksamheten. Vi har mött en påtaglig ambition och vilja hos de ansvariga för vuxenutbildningen att fortsätta denna utveckling. Den förda politiken har i den meningen varit framgångsrik. Detta vågar vi säga även om våra iakttagelser i samband med de besök vi genomfört inte kan tas för intäkt för att vara generella.

Samtidigt bör det uppmärksammas att det är först under de senaste åren i samband med Kunskapslyftets övergång till reguljär verksamhet som behoven av utvecklade former för validering, uppsökande verksamhet och samverkan med olika aktörer och politikområden kommit i fokus. I samband med våra besök har vi kunnat konstatera att kommunerna i vissa fall har operativt funnit former för dessa funktioner och i andra fall formulerat en strategi och lämpligt tillvägagångssätt. Sammantaget befinner sig kommunerna fortfarande i inledningsskedet i att utveckla dessa verksamhetsformer.

Flera kommuner har påpekat att vuxenutbildningens omfattning kommer att minska i och med urfasningen av kunskapslyftet och därmed minskade statsbidrag. Södertälje har en synpunkt angående de minskade bidragen. Kommunen, med sin stora andel invandrare (ca 44 procent) har stora utbildningsbehov på grundläggande nivå. Södertälje har i uppdrag att rekrytera studerande som med rekryteringsbidrag ska få möjlighet att studera. Samtidigt har kommunen fått minskade bidrag till grundläggande utbildning, dit många av dem som erhåller rekryteringsbidrag hänvisas. Behovet är större än vad statsbidraget finansierar. Staten satsar på grupper med behov av grundläggande utbildning samtidigt som man minskar bidragen till den efterfrågade utbildningen.

Det ligger i en kommuns egenintresse att även i fortsättningen engagera sig i vuxenutbildning, men detta intresse konkurrerar med andra kommunintressen som också syftar till att stärka kommunens utveckling. Det finns också enligt Statskontorets bedömning flera förhållanden som kan försvåra och kanske t.o.m. undergräva det fortsatta arbetet med vuxnas lärande. Liknande farhågor har också uttryckts av de centrala arbetstagarorganisationerna som Statskontoret bett om synpunkter och som befarar att vuxenutbildningen går tillbaka till de gamla spåren före Kunskapslyftet.

Vi skall därför i nästa kapitel peka på några problem som Statskontoret identifierat och i anslutning till dessa diskutera lämpliga åtgärder.

6 Avslutande diskussion

6.1 Vilka är problemen och hindren?

Det kommunala ansvaret

Fördelningen av bidrag till den kommunala vuxenutbildningen via det specialdestinerade statsbidraget har enligt vår bedömning varit ett kraftfullt medel i styrningen av kommunernas verksamhet. När Kunskapslyftet introducerades, var det naturligt att använda sig av denna metod, eftersom pengarna togs från arbetsmarknadspolitiken område och regeringen tydligt slog fast att Kunskapslyftet var en temporär åtgärd. Kunskapslyftet kom samtidigt att lanseras som en möjlighet att reformera den kommunala vuxenutbildningen. Kraven på mångfald och ökad flexibilitet uttalades tidigt.

I samband med att Kunskapslyftet fasas ut, har de särskilda infrastrukturpengarna på 350 miljoner kronor också haft en styrande effekt. För att en kommun ska få del av dessa pengar och av bidraget till kommunal vuxenutbildning, har ett villkor varit att den kommunen ska förbinda sig att utveckla vuxenutbildningen enligt regeringens intentioner och mål. Det är dock för tidigt att kunna slå fast några beständiga resultat av denna satsning.

Tanken är nu att de statliga resurserna ska kanaliseras via det generella statsbidrags- och utjämningsystemet fr.o.m. år 2006. De kommande åren, 2003–2006, blir därmed en övergång som är tänkt att ge förutsättningar för att statens intentioner ska kunna infrias. Att lägga över de statliga resurserna för vuxenutbildning i det generella bidraget ligger dessutom i linje med principen om den kommunala självstyrelsen. Kommunens ansvar för vuxnas lärande har därtill understrukits i samband med det kommunala ansvaret för det nya rekryteringsbidraget.

Sammanfattningsvis kan man säga att Kunskapslyftet har varit en form av samverkansprojekt mellan stat och kommun, vilket bidragit till att göra verksamheten dynamisk och att ge förutsättningar för ett snabbare genomslag för de politiska intentionerna. Ansvaret har därmed varit delat, vilket på sikt kan innebära otydlig rollfördelning. Att lägga över de specialdestinerade medlen för vuxenutbildning i det generella bidragssystemet och därmed betona det kommunala ansvaret är därför följdriktigt.

Samtidigt kan denna förändring vara förenad med vissa problem. Frågan är om kommunerna mäktar med att utveckla den flexibla stöd som regering och riksdag förväntar sig, i en situation där ansvaret att fördela resurser för det kommunala stödet för vuxnas lärande överläts helt till kommunerna och i en situation där kommunens samlade resurser ansträngs, till följd av att de

kommunala kostnaderna generellt ökar.⁶⁷ Kommunerna måste av naturliga skäl ha en välfungerande förskoleverksamhet och äldreomsorg, men kommer verkligen vuxnas lärande att i praktiken kunna bli en kommunal angelägenhet av samma dignitet? Verksamheten kommer sannolikt att variera från kommun till kommun, beroende på kommuninvånarnas efterfrågan och behov som ställs mot kommunens ekonomiska möjligheter att utveckla det anmodade flexibla stödet för vuxnas lärande.

Frågan accentueras ytterligare av det förhållande att statens bidrag minskats med motsvarande 50 procent, vilket flera uppfattar som ett problem. Risken är att verksamheten återgår till de gamla formerna och att statens mål för vuxnas lärande inte kan uppnås.

Vår bedömning är dock att Kunskapslyftet har haft en bestående inverkan i de kommuner som vi besökt (se kap. 5.8). Man bör också beakta de olika drivkrafter som kan finnas inom en kommun och som går att relatera till kommunens långsiktiga utveckling. Vårt intryck är att en hel del nytänkande har kommit till stånd under de senare åren för att möta de nya behoven.

Den övergripande frågan som ändå väcks i samband med att det kommunala ansvaret ökar är följande: Vilka reella möjligheter har staten att säkerställa de nationella målen för vuxnas lärande, när det är de lokala förutsättningarna som ska ligga till grund för utformningen av det kommunala stödet för vuxnas lärande.

Möjligheter att stärka samverkan mellan kommun och stat

Samverkansbegreppet behöver preciseras för vuxnas lärande. Om vi utgår ifrån att begreppet samverkan innebär att de involverade aktörerna utgår från en gemensam kunskapsbas och gemensamma mål, kan vi konstatera att mycket av den samverkan som förväntas äga rum är mer långtgående än den samverkan som faktiskt sker i dag.

Oavsett om vi utgår från Statskontorets eller någon annan definition på samverkan, kan vi ifråga om vuxnas lärande konstatera att samverkan mellan kommunerna och staten i form av arbetsförmedlingar och försäkringskassor är svag. Det pekar våra kommunbesök tydligt på.

Flera kommuner uppger att man samverkar både formellt och informellt. De personliga kontakterna sägs fungera bra. Vi har dock inte kunnat konstatera någon systematiserad generell samverkan och gemensam strategi som t.ex. rör utbildningsbehov, uppsökande verksamhet eller validering. En sådan samverkan tycks finnas i enskilda projekt som kommuner, arbetsmarknadsmyndigheter, enskilda utbildningsanordnare och företrädare för arbetsliv

⁶⁷ Svenska Kommunförbundet & Landstingsförbundet 2002

gemensamt bedriver. Men en gemensam strategi och gemensamma mål tycks saknas för utbildningsområdet.

Statskontoret har nyligen i en uppföljning av regeringens storstadssatsning kunnat konstatera att samverkan i utbildningsfrågor inte har kommit lika långt som inom sysselsättningsområdet.⁶⁸ Våra iakttagelser leder till en liknande slutsats, även om vår rapport inte behandlar arbetsmarknadspolitik eller socialpolitik lika utförligt som utbildningspolitik.

En förklaring kan vara att olika aktörer har olika uppgifter. Kommunen ska sörja för reguljär vuxenutbildning, arbetsmarknadsmyndigheterna för åtgärder som leder till sysselsättning och försäkringskassan för åtgärder som leder till rehabilitering. För den enskilda kommunen kan dessa skilda uppgifter med åtföljande mål och regelverk bli ett hinder i uppgiften att mäkla mellan olika möjligheter till stöd för vuxnas lärande och säkerställa att samhällets resurser används effektivt. Anledningen är att staten inte har reglerat hur kommunens samverkan med de olika aktörerna ska utformas. Det blir därför mycket upp till hur kommunen och de olika aktörerna själva identifierar sina möjligheter till samverkan.

En stor del av kommunerna har i detta sammanhang funnit att samarbetet försvåras av arbetsmarknadsutbildningarnas mål att minst 70 procent av dem som genomgått yrkesförberedande utbildning ska ha fått arbete senast 90 dagar efter avslutade studier. Det får också till följd att arbetsmarknadsmyndigheterna blir mer selektiva i sina åtgärder. De individer som inte omfattas av arbetsförmedlingens åtgärder blir en kommunal angelägenhet.

Vi har kunnat ta del av flera exempel på samverkansprojekt där man eftersträvar ett samutnyttjande av resurser och där man samverkar för att underlätta tillgängligheten för den enskilde. Detta gäller inte minst inom information och vägledning, där gemensamma infotek och webbaserade lösningar ska göra relevant information om den enskilde tillgänglig för flera aktörer.

Det borde finnas starka incitament för kommuner, arbetsmarknadsmyndigheter och försäkringskassor att samverka för att attrahera individer som är långtidsarbetslösa eller -sjukskrivna eller individer som försörjer sig på socialbidrag/försörjningsbidrag. Sett ur såväl den enskildes som samhällets perspektiv borde dock de gemensamma insatserna vara inriktade på att få individer till reguljär utbildning eller arbete, men det kan i dag finnas ett element av "Svarte Petter" i detta sammanhang.

För en kommun som ska verka för att de olika delarna blir en helhet kan således förekomsten av olika uppdrag för olika aktörer innebära en rad

⁶⁸ Statskontoret 2002

hinder. Det kan givetvis diskuteras om dessa hinder är oöverkomliga eller om de beror på att lokala möjligheter till samverkan inte utnyttjats.

Liten samverkan med arbetsgivare inom näringsliv och offentlig sektor

Att involvera arbetsgivare inom näringsliv och offentlig sektor i olika utbildningsformer har blivit allt viktigare. Vuxenutbildningen är inget undantag. I stort sett samtliga kommuner som vi besökt har en uttalad ambition att söka samverkan med näringslivet, men i lika många fall upplever kommunerna att man inte har nått ända fram. Som vi tidigare konstaterat tycks det finnas en mer utvecklad samverkan med näringslivet i de kommuner som har att hantera strukturella kriser såsom hög arbetslöshet.

En återkommande förklaring till den svaga samverkan är bristen på tid och resurser. En annan är att utbildning inte ses som en investering, som till exempel satsningar på ny teknik, och kan inte på samma sätt bli föremål för materiella avskrivningar. Detta upplevs göra det svårare för företag att motivera satsningar för enskilda individer.

NUTEK har i sina uppföljningar av kompetensutveckling i företagen pekat på ett intressant förhållande. De företag som satsar på utbildning förenar detta med satsningar på organisationsutveckling.⁶⁹

Det bör i sammanhanget framhållas att de uppföljningar som gjorts under Kunskapslyftets tid pekar på att kommunerna i stor utsträckning samrått med arbetsförmedlingar om lokala och regionala utbildningsbehov. Att näringslivet däremot inte i större utsträckning haft en tydlig roll i det kommunala genomförandet, kan till viss del förklaras med att Kunskapslyftet i första hand syftade till att ge vuxna möjligheter att skaffa sig grundskole- och gymnasiekompetens, såväl inom teoretiska som yrkesinriktade områden. I det fortsatta reformarbetet och i strävan att möta de ökade behoven av yrkesutbildade både inom offentlig och privat sektor, finns sannolikt ett större engagemang och ökad lokal samverkan. Detta gäller t.ex. samarbetet mellan kommun, näringsliv och utbildningsanordnare om KY-utbildningar och i det regionala utvecklingsarbetet.

Samtidigt kan vi konstatera att kommunerna i och med införandet av rekryteringsbidraget har fått ett tydligare uppdrag att attrahera de svårrekryterade till utbildning. Utmaningen blir därmed dubbel. Dels ska kommunerna öka kontakterna med näringsliv och avnämare, dels ska de finna nya och samtidigt stärka befintliga vägar för att nå de svårrekryterade. Där-

⁶⁹ NUTEK, 2002-11-29, inlämnade synpunkter ”Förfrågan om synpunkter angående livslångt lärande vuxenutbildning”

till ska man hantera rollen som arbetsgivare med intresse av få utbildad arbetskraft till sin egen verksamhet.

Det regionala samarbetet i Östergötland är ett exempel som vi vill lyfta fram, där lokala och regionala utbildningsbehov analyseras med utgångspunkt i näringslivsstruktur. I detta samarbete, som är formaliserat i en avsiktsförklaring mellan länets kommuner och länsarbetsnämnden, har man identifierat regionala utbildningsbehov, vilka därigenom kan ligga till grund för kommunens egen planering.⁷⁰

Samtidigt bör det också stå klart att individens preferenser inte alltid sammanfaller med vad arbetsmarknaden för tillfället efterfrågar. Härvidlag innebär kommunernas ansvar att både beakta och säkerställa de lokala och regionala behoven av arbetskraft samt att erbjuda det stöd som den enskilde efterfrågar. Samhällets behov behöver inte nödvändigtvis stå i konflikt med individens utan de kan mycket väl sammanfalla. Det kan underlätta kommunala insatser om insatserna också kan ses som ett sätt att främja den egna ekonomiska utvecklingen. Det centrala är dock att det kommunala stödet ska utgå ifrån individens behov och förutsättningar.

Vi har inte kunnat peka på några formella hinder för kommunernas samverkan med arbetsgivare inom näringsliv och offentlig sektor. I mångt och mycket handlar det om att utnyttja möjligheter i den egna kommunala verksamheten, som ofta rymmer funktioner för uppsökande verksamheter gentemot näringslivet. Det är också viktigt att se stödet för vuxnas lärande som ett led i att utveckla hela arbetslivet.

Otydlig samverkan med arbetstagarorganisationer

Under Kunskapslyftets period har de centrala arbetstagarorganisationerna fått en ökad roll. Tillsammans med centrala handikapporganisationer har dessa fått 50 miljoner kronor per år för uppsökande verksamhet under åren 1999–2002. Under denna period fick också LO och TCO ta ansvar för hanteringen av korttidsstudiestödet.

Vi har under våra kommunbesök kunnat konstatera att samverkan med arbetstagarorganisationerna är relativt svag. Företrädare återfinns i referensgrupper och olika forum för samråd, men någon mer generell, systematisk samverkan har vi inte kunnat belägga. Undantag finns, där t.ex. kommunen engagerar en facklig organisation för att utforma en del av det uppsökande arbetet.

⁷⁰ Avsiktsförklaring mellan kommunerna i Östergötland och Länsarbetsnämnden i Östergötland (2002-06-06)

I samband med kommunbesöken har de fackliga företrädarna uttryckt kritiska synpunkter på det kommunala genomförandet. Centralorganisationerna har också i samband med Statskontorets remiss intagit en avvaktande hållning visavi kommunernas förutsättningar att leva upp till de nationella intentionerna.

Det är möjligt att det finns ett samband mellan denna avvaktande hållning och den iakttagelse som Statskontoret gjort angående arbetstagarorganisationernas möjligheter till inflytande.

Oklar rollfördelning i det regionala utvecklingsarbetet

Vår tidigare genomgång har visat på tydliga ambitioner hos staten att stödja det regionala utvecklingsarbetet. Arbetet med regionala kompetensråd och regionala tillväxtprogram har dock endast pågått en kortare tid. Erfarenheterna är därmed för begränsade för att slå fast om funktionerna varit lyckosamma eller ej. Samtidigt kan man ställa sig frågan om inte tiden varit tillräckligt lång för att förändringar bör övervägas, t.ex. genom en sammanslagning av de regionala partnerskapen och regionala kompetensråden. Detta är också förslag som väckts av bl.a. RRV.⁷¹

Ytterligare en funktion är de regionala självstyrelseorganen, vars former har vuxit fram underifrån genom ett tryck från berörda regioner. Regeringen har i sin regionalpolitiska proposition möjliggjort ytterligare en försöksperiod med de självstyrande organen. Genom propositionen har det också blivit möjligt för kommuner inom ett län att kunna bilda s.k. kommunala samverkansorgan, vilka i viss utsträckning kan ta över länsstyrelsens roll. Det förutsätter dock att samtliga kommuner är överens. De län som omfattas av de regionala självstyrelseorganen är undantagna från denna möjlighet.

En central fråga som staten särskilt uppmärksammat är kompetensförsörjningen i dessa olika regionala funktioner. Det finns mot denna bakgrund en tydlig koppling till kommunernas ansvar för vuxnas lärande. Vi har dock inte kunnat konstatera någon uppenbar samverkan mellan kommunerna och de regionala samverkansorganen/funktionerna. Detta är kanske inte så överraskande, då kommunernas primära intresse torde vara att etablera samverkan med sin omedelbara omgivning. Vi har tidigare kunnat konstatera att det återstår en hel del innan kommunerna kan sägas ha uppnått de mål som satts upp för samverkan. Det är därför fullt rimligt att en kommun prioriterar samarbetet med externa utbildningsanordnare, stärker sin samverkan med arbetsförmedlingen och involverar arbetstagarorganisationerna samt engagerar det lokala näringslivet. Det regionala samarbetet kommer då i andra hand.

⁷¹ RRV, 2002:23

Denna beskrivning är inte invändningsfri. Varför skulle inte en kommun kunna ta sig an både att utveckla en infrastruktur för vuxnas lärande och finna former för en funktionell regional samverkan? Som vi har sett tidigare har kommunerna i Östergötland tillsammans med länsarbetsnämnden enats om utgångspunkter för ett formaliserat utbildningssamarbete. Vidare kan det mycket väl vara så att de kommuner vi besökt inte är tillräckligt representativa för att vi ska kunna dra generella slutsatser. Vår bedömning är dock att samverkan är svag mellan det kommunala genomförandet för vuxnas lärande och det regionala utvecklingsarbetet. Detta är också något som regeringen själv kunnat konstatera i uppföljningen av de regionala tillväxtavtalen.⁷²

Den enskildes möjligheter till försörjning

Restriktioner i form av åldersgränser och tidsgränser har genomgående uppfattats som ett hinder för vuxnas lärande. Det gäller i första hand studiestödssystemet som av många uppfattas stå i strid med intentionerna för det livslånga lärandet. Vi har tidigare belyst avsikten med det nya studiestödssystemet och det nya rekryteringsbidraget. Det är givet att restriktionerna kan ses som ett hinder. Vad som dock är centralt i alla diskussioner om generella välfärdssystem är att statens resurser är begränsade och att absolut rättvisa är omöjlig att uppnå. De synpunkter som framförts på behov av ökad flexibilitet, handlar i grund och botten om önskan om ökad generositet.

Det nya samordnade studiefinansieringssystemets grundläggande syfte har varit att minska antalet delsystem och öka incitamenten för återbetalning. Vidare har statsmakterna i samband med det nya systemet tagit på sig ett större ekonomiskt åtagande i form av en ökad bidragsdel. Samtidigt har åldersgränsen för bidrag höjts och i kan vissa fall uppgå till 55 år. Studiemedlen har också blivit pensionsgrundande.

Samtidigt står det klart att en viss försämring har skett för vuxenstuderande i samband med att det särskilda utbildningsbidraget upphört att gälla. Rekryteringsbidraget har dock införts, men med en annan avsikt än det tidigare utbildningsbidraget (UBS). Avsikten med rekryteringsbidraget är att nå målgrupper som man tidigare inte lyckats attrahera under Kunskapslyftets period. Den grupp av studerande som kunnat läsa på UBS hänvisas i stället till det reguljära studiefinansieringssystemet, vilket erbjuder sämre ekonomiska möjligheter under studietiden. Undantag gäller dock för dem som läst med UBS under 2002. De kan få rekryteringsbidrag under första halvåret 2003. En fråga som väckts är om intentionerna med rekryteringsbidraget riskerar att undergrävas i samband med denna övergångsregel, som dock välkomnades av kommunerna.

⁷² Prop. 2002/03:1 utgiftsområde 16

Studiestödssystemets krav på återbetalning och därtill hörande åldersgränser innebär att de ekonomiska möjligheterna till försörjning begränsas. För den vuxne som faller utanför åldersgränserna och som har för avsikt att studera uppstår ett konkret hinder, om han eller hon tidigare har fått studiemedel eller om han eller hon behöver studiemedel för en period som sträcker sig över den period som studiemedel kan beviljas. Om den enskilde däremot uppfyller kraven för rekryteringsbidrag eller kommer i fråga för arbetsmarknadspolitiska åtgärder, kan däremot ekonomiska möjligheter ges till studier (i första hand arbetsmarknadsutbildning). Många av de besökta kommunerna och de som lämnat synpunkter till oss pekar på dessa och andra liknande målkonflikter som rör olika principer och regler för studiefinansiering, aktivitetsersättning, sjukförsäkring och arbetslösersättning. Vad som efterfrågas är en högre grad av flexibilitet. Det skulle underlätta för den enskilde att slutföra sina studier och därmed kunna byta yrke och undvika arbetslöshet.

Andra problem som Centrala studiestödsnämnden (CSN) tagit upp är utformningen av regler för att fastställa studiernas omfattning. CSN finner att detta står i dålig samklang med intentionerna att öka flexibiliteten. I stället för dagens regler som innebär att studieaktivitet ska fastställas i förväg borde det vara möjligt att göra det efter att studierna avslutats. Det skulle också innebära ett större ansvar för den enskilde. CSN har också tagit upp dessa och andra snarlika frågor i en skrivelse till Utbildningsdepartementet, som resulterat i ett uppdrag att utarbeta modeller för en mindre försöksverksamhet.⁷³

Frågan är således i vilken utsträckning det reguljära studiefinansieringssystemet och andra försörjningssystem ger förutsättningar för vuxnas lärande, samtidigt som kraven på utbildning ökar och möjligheterna att senarelägga sin pensionsavgång kan komma att uppmuntras. Om det är så att andelen vuxna som studerar med studiemedel har varit konstant under perioden 1998–2002, samtidigt som andelen som finansierar sina studier på annat sätt ökat med nästan 50 procent, bör det finnas anledning till en fördjupad diskussion om hur studiefinansieringssystemet kan utvecklas.

6.2 Vilka fortsatta överväganden bör göras?

Det är ett omfattande ansvar som staten ålagt kommunerna att säkerställa vuxnas möjligheter till utbildning med utgångspunkt i individens förutsättningar och behov. Kommunerna har fått ett explicit ansvar att verka för en helhet av statliga och kommunala åtgärder utifrån ett individperspektiv.

⁷³ CSN, Dnr 2002-19-5305, regleringsbrev för CSN för verksamhetsåret 2003

I samband med att statens bidrag snart kommer att ingå i det generella statsbidrags- och utjämningsystemet, bör staten på andra sätt förtydliga det kommunala ansvaret för att väga upp den starka styreffekt som det specialdestinerade bidraget utgjort. För närvarande bereds förändringar i skollagen som också omfattar vuxenutbildningen. I utformningen av lag och förordning kan regering och riksdag reglera ansvar och befogenheter samt ange former för statens uppföljning och tillsyn. I en situation med ökat kommunalt självstyre inom vuxenutbildningens område, har staten möjlighet att tydliggöra kommunernas ansvar genom att t.ex. överväga någon form av rättighetslagsstiftning om gymnasiala studier. Ett annat sätt att förtydliga det kommunala ansvaret är att öka uppföljning och tillsyn. Riksdagen har nyligen genomfört myndighetsförändringar i syfte att stärka uppföljning och kvalitetsgranskning. Ett tredje sätt är att stärka stödet till kommunernas utvecklingsarbete genom nationella utvecklingsinsatser. Även inom detta område har statsmakterna nyligen vidtagit förändringar.

Det bör därför finnas goda möjligheter för en fortsatt utveckling av det kommunala stödet till vuxnas lärande. Det förutsätter dock att staten utnyttjar sina styrmedel för att säkerställa att de nationella målen för vuxnas lärande nås samtidigt som verksamheten utgår från de lokala förutsättningarna och individens behov. Det bör dock understrykas att förändringarna inom myndighetsområdet är nyligen beslutade.

Den fortsatta utvecklingen skulle dock främjas av en nationell samordning av de olika politikområdena och av ett klargörande av relationen mellan den kommunala vuxenutbildningen och arbetsmarknadsutbildningen. I samband med detta bör undersökas om det finns behov av att göra de yrkesinriktade utbildningarna mer tillgängliga. Detta inte minst med tanke på att resurserna för den kommunala vuxenutbildningen minskar och det finns goda skäl att anta att behoven kommer att öka. Ytterligare en fråga som får återverkningar på det kommunala stödet till vuxnas lärande är ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet. Sist men inte minst aktualiseras frågan om förutsättningarna för studiefinansiering.

Inför en politikområdesöverskridande beredning

Genom en politikområdesöverskridande beredning kan ökad öppenhet nås om hur de olika politikområdena kommer att samspela. I en sådan organisation, som också bör involvera företrädare för berörda myndigheter, kan också resultatet från uppföljningen av olika politikområden ställas mot varandra för att underlätta regeringens arbete med att formulera mål och utarbeta strategier för vuxnas lärande.

Frågan är inte ny. Kunskapslyftskommittén föreslog att en departementsöverskridande beredning borde etableras inom Regeringskansliet,⁷⁴ ett förslag som också Folkbildningsrådet berört i sina synpunkter till Statskontoret. Det kommer sannolikt alltid att finnas målkonflikter och otydligheter, men om staten har som mål att få till stånd en samverkan mellan politikområden och mellan berörda myndigheter, bör någon form av nationell samordning övervägas.

Att politiska prioriteringar snabbt kan kullkastas och att krockar kan uppstå mellan olika mål när flera politikområden berörs samtidigt är en politisk realitet. För den enskilda kommunen kan det uppfattas som motstridiga signaler när en åtgärd försvinner samtidigt som en annan snarlik dyker upp inom ett annat politikområde.

Med tanke på att kommunerna just har börjat genomföra de nationella intentionerna understryks behovet av en samlad och genomlyst uppföljning av de olika åtgärderna. Det kan t.ex. visa sig att modellen med statlig finansiering via det generella bidraget behöver omprövas, om inte övriga styrmedel lyckas säkerställa att de nationella målen nås. Det kan också visa sig att inriktningen av det regionala utvecklingsarbetet behöver anpassas för att bättre svara mot kommunernas ansvar för vuxnas lärande.

Se över samspelet med arbetsmarknadsutbildningen

Mot bakgrund av kommunernas ökade ansvar och den nya inriktningen av de kommunala insatserna för vuxnas lärande, aktualiseras frågan om avgränsningen gentemot arbetsmarknadsutbildningen i allmänhet och förberedande utbildning i synnerhet.

Det allmänna intryck som vi fått i samband med våra besök är att en viss samverkan sker genom att t.ex. arbetsmarknadsmyndigheterna anlitar kommunernas tjänster och att kommunen beaktar de behov av arbetskraft som arbetsmarknadsmyndigheterna uppmärksammar. Samtidigt har vi förstått att det kan finnas en oklarhet i rollfördelningen om vem som egentligen ska svara för de yrkesinriktade utbildningarna.

Det finns också anledning att fråga sig hur den förberedande utbildningen påverkas av den inriktning som statsmakterna vill se ifråga om vuxnas lärande, där ledorden är flexibelt stöd för vuxnas lärande, och det instrument som staten sätter i händerna på kommunerna i form av rekryteringsbidraget. Vi uppfattar att denna arbetsmarknadspolitiska åtgärd ligger nära den kommunala vuxenutbildningen. Frågan är då om det finns anledning att se hur dessa samspekar och vilka möjligheter som kan finnas att använda de statliga och kommunala resurserna effektivare.

⁷⁴ SOU 2000:28

Det finns flera samband mellan den kommunala vuxenutbildningen och arbetsmarknadsutbildningar. Vuxenutbildningen är en del av utbildningspolitiken, medan arbetsmarknadsutbildningarna är en del av arbetsmarknadspolitiken. Arbetsmarknadsutbildningen har utretts och i viss utsträckning omprövats.⁷⁵ I regleringsbrevet för AMV för budgetåret 2001 gavs AMS i uppdrag att överväga de förslag som kom fram i utredningen.

En annan oklarhet rör frågan om möjligheterna att utfärda betyg på arbetsmarknadsutbildningar – något som regleras av förordningen för kommunal vuxenutbildning. Statskontoret har under utredningsarbetet blivit uppmärksam på denna fråga av ansvariga rektorer i kommunerna inom ”Vuxenutbildningen i Norra kustnätverket” (Umeå, Luleå, Piteå och Skellefteå). I ett brev ställer rektorerna den explicita frågan om det kan anses vara förenligt med *”länsarbetsnämndernas uppdrag att som arbetsmarknadsutbildning upphandla utbildning med krav att kommunens myndighetsutövning ska ingå i anbudet”*.⁷⁶

Sett ur arbetsmarknadsutbildningens perspektiv och även för den enskilde som genomgår arbetsmarknadsutbildning kan det vara både angeläget och logiskt – under förutsättning att innehållet i stort sett är detsamma – att betyg utfärdas. Samtidigt kan det motiveras ur ett effektivitetsperspektiv att kommunala resurser inte ska behöva avsättas för att validera en arbetsmarknadsutbildning som staten redan finansierat. Men det torde stå klart att ett sådant förfarande skulle väcka grundläggande frågor om samspelet mellan det kommunala och statliga ansvaret. Samtidigt accentueras frågan om gränsdragningen mellan det formella och icke-formella utbildningsväsendet.

Frågan bör därför ställas om det inte är dags för en förutsättningslös genomlysning av hur de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna som rör utbildning kan utvecklas i förhållande till den inriktning som ligger till grund för kommunernas stöd för vuxnas lärande. I en framtida situation där kommunernas kostnader generellt ökar, växer också kraven på att de samlade statliga och kommunala resurserna för utbildning utnyttjas effektivt. Ytterligare ett motiv för en sådan genomlysning är den ökade vikt utbildning delvis har fått och i ännu större utsträckning väntas få i samhället. I ett sådant perspektiv kan det bli ännu viktigare att den enskildes motivation och drivkrafter tas till vara genom att möjligheterna till vidareutbildning utvecklas.

⁷⁵ Ds 2000:38

⁷⁶ Skrivelse till Statskontoret Dnr 2002/131-5

Behov av en samlad yrkesutbildning?

Behovet av en översyn av samspelet mellan den kommunala vuxenutbildningen och arbetsmarknadsutbildningen kan vidgas till en diskussion om hur de olika yrkesinriktade utbildningarna samspelar.

Utmärkande för Sverige har varit ett sammanhållet utbildningssystem för studier på eftergymnasial nivå. I så måtto har Sverige skiljt sig från många västeuropeiska länder. Under den senaste tioårsperioden har denna politik inneburit att yrkesinriktade utbildningar såsom sjuksköterskeutbildning och ingenjörutbildningar med ursprung i gymnasieskolan har inlemmats i högskolemiljön.

Samtidigt ser vi en annan trend, där olika former för yrkesutbildningar vuxit fram. Sedan 1996 utgör den kvalificerade yrkesutbildningen (KY) en egen utbildningsform vid sidan av grundläggande högskoleutbildning. KY har en tydlig arbetslivskoppling och förutsätter också en medverkan från högskolan. Samtidigt förväntas universitet och högskolor utveckla s.k. yrkesinriktade högskoleutbildningar, vilket ska vara något annat än KY-utbildning.

Därtill finns ett rikt utbud av s.k. kompletterande utbildningar som har en icke-statlig huvudman och som i olika utsträckning har inordnats i det offentliga utbildningsväsendet. En kompletterande utbildning kan ges rätt till momsbefrielse, statsbidrag och rätt för de studerande att få studiemedel. Skolverket beslutar vilka rättigheter utbildningarna ska få..

Vidare tillhör de kommunala påbyggnadsutbildningarna kategorin yrkesutbildningar. Regeringen har aviserat att en översyn av dessa krävs, eftersom de interkommunala ersättningarna skapar oklara ekonomiska förhållanden mellan kommunerna.

Sist men inte minst är arbetsmarknadsutbildning en viktig yrkesutbildning.

Borde det inte då vara rimligt att fundera på om dessa olika utbildningsformer skulle kunna samspela i en sammanhållen yrkeshögskola? Detta blir särskilt intressant med tanke på att de kommunala resurserna kan komma att minska samtidigt som kompetensbehoven ökar.

En fortsatt diskussion om en samlad yrkesutbildning kan mynna ut i olika tänkbara lösningar. Det är möjligt att det bör skapas ett tydligare sammanhållet statligt huvudmannaskap för denna typ av utbildningar. Det bör också vara möjligt att inordna ett sådant ansvar i det befintliga statliga huvudmannaskap som finns för universitet och högskolor. Ett tredje alternativ är att bygga vidare på det koncept som utmärkt KY-utbildningar.

Klargör rollfördelningen mellan stat och kommun i det regionala utvecklingsarbetet

Ett viktigt motiv till uppgiften att säkerställa den regionala kompetensförsörjningen genom tillväxtavtal och regionala kompetensråd är bedömningen att det krävs en fördjupad samverkan mellan regionala aktörer och kommuner inom en bestämd region (län) för att tillgodose gemensamma behov. En enskild aktör eller enskild kommun har sämre möjligheter att tillgodose kompetensbehov som ofta spänner över större geografiska områden.

Enligt vad vi förstått pågår nu diskussioner om hur erfarenheterna från arbetet med tillväxtavtal bäst kan tas till vara när det gäller de framtida tillväxtprogrammen. Ska ambitionen vara att även fortsättningsvis försöka få med samtliga aktiviteter som kan relateras till det regionala utvecklingsarbetet? Eller finns det anledning att fokusera på några få viktiga frågor som staten och regionen kan enas om att utveckla? Och kommer länsstyrelsen att hålla i taktspinnen även denna gång? De regionala självstyrelseorganen fyller denna roll i Skåne, Kalmar, Gotland samt Västra Götaland.

Lagen om kommunala samverkansorgan öppnar möjligheten till ett kommunalt huvudmannaskap för det regionala utvecklingsarbetet. Redan nu har ett flertal län aviserat viljan att bilda kommunala samverkansorgan, vilket rimligtvis innebär att länsstyrelsen i dessa län får en annan roll. En sådan utveckling rymmer onekligen en viss dynamik och möjligheter till ökat kommunalt engagemang. Detta i sin tur kan bidra till en starkare demokratisk förankring för det regionala utvecklingsarbetet genom att det är folkvalda politiker som företräder regionen. Utvecklingen ställer dock krav på bl.a. politiskt ledarskap som ser till hela regionen. Det bör inte uteslutas att samarbetet mellan län och delar av län kan öka till följd av det ökade ansvaret att hantera angelägna utvecklingsfrågor. Ett begrepp som förekommer i flera sammanhang är funktionella arbetsmarknadsregioner, vilka ofta kan vara länsöverskridande.

Denna utveckling innebär också möjligheter att utveckla länsstyrelsernas roll, vilket också angavs i samband med att möjligheten att bilda kommunala samverkansorgan infördes. I länsstyrelserna har staten en unik möjlighet att utifrån ett helhetsperspektiv följa och utvärdera både de statliga insatserna i en region och kommunens åtaganden och måluppfyllelse för olika områden. En sådan kvalificerad och framåtsyftande tillsynsroll skulle kunna komplettera de statliga sektorsmyndigheternas uppföljning och tillsyn. Det är givet att en sådan roll kan kräva förstärkta resurser, men i gengäld skulle rollfördelningen mellan stat och kommun förtydligas. Staten skulle också få ökad kunskap om hur kommunerna uppnår målen för stödet till vuxnas lärande.

En fortsatt diskussion om det regionala utvecklingsarbetet och ansvarsfördelningen mellan stat och kommun kan också behöva beröra frågor om ansvaret för finansiering av lokala lärcentra. Dessa har onekligen spelat en viktig roll för rekryteringen av nya grupper och manifesterar på ett sätt framväxten av det nya kunskapssamhället. Lärcentrumerna kan ses som ett uttryck för att utbildning i ökande grad uppfattas som en strategisk faktor för den regionala och ekonomiska utvecklingen.

Lärcentra ingår i den infrastruktur för livslångt lärande som staten skulle vilja se utvecklas och skulle kunna ha en potential att fylla en central roll i uppsökande och vägledande aktiviteter och inte minst när det gäller att ingå i ett nationellt system för validering. Frågan är dock vad som ska vara kommunalt och statligt ansvar. En av flera oklarheter tycks vara vem som ska finansiera grundläggande högskoleutbildning, vilket i grund och botten är ett statligt ansvar.

Det finns sannolikt inga enkla svar på hur ansvarsförhållandet bör göras tydligt och det är kanske inte heller önskvärt att reglera för mycket som kan riskera hämma nytänkande och flexibla lösningar. Men med tanke på att målsättningen bör vara att skapa någorlunda stabila och livskraftiga strukturer för lärande och kunskapsförsörjning för att möta ett ökande kunskapsbehov, finns det anledning att närmare analysera dessa frågor. En närmare analys av infrastrukturen för utbildning och kompetensutveckling lokalt och regionalt bör kunna resultera i lämpliga modeller för framtiden och ge underlag om lämplig ansvarsfördelning och finansiella avvägningar. Detta skulle enligt vår uppfattning också främja ett individperspektiv.

Finns det skäl att utveckla studiestödssystemet?

Om man i dag skulle utreda förutsättningarna för ett samordnat studiestödssystem och tog fasta på intentionerna för vuxnas lärande och sannolikheten att fler vuxna kommer att vilja studera vidare – skulle resultatet skilja sig från dagens system? Vi tror det och vi menar att det kan finnas anledning att göra det lättare för vuxna att omfattas av det reguljära studiestödssystemet.

Flera har efterfrågat en mer flexibel tillämpning av olika regler som rör försörjningssystemen i syfte att ge den enskilde större möjligheter att studera inom det reguljära utbildningsväsendet. Detta skulle kunna gagna både individen och samhället. Ett konkret exempel är möjligheterna för arbetslösa att inom ramen för aktivitetsgarantin kunna studera på folkhögskola (SAGA-projektet). Detta projekt har omnämnts positivt i samband med våra besök och det finns av allt att döma stora fördelar med att utnyttja den kompetens och pedagogik som folkhögskolan erbjuder.

Utbildning kan i många situationer vara en framkomlig väg för att komma vidare i sin yrkesmässiga och personliga utveckling. Därmed råder inget tvivel. Det borde därför ses som angeläget att det offentliga utbildningsväsendet involveras i regeringens arbete att minska ohälsan, vilket också framhållits av flera kommuner som vi besökt.

Inom kort väntas förslag om att tillåta en flexiblare användning av en del av försäkringskassans resurser, under förutsättning att också kommunen och arbetsmarknadsmyndigheterna bidrar med resurser. Utbildningsområdet har dock ännu inte uppmärksammats i statens strävan att motverka ohälsan.

Det går samtidigt inte att bortse från att om möjligheterna ökade att kunna läsa inom det reguljära utbildningssystemet med försörjningssystemen inom arbetsmarknads- och socialpolitiken, riskerar vi att få en situation med särlösningar. Vi får olika system för olika situationer och när individen ska försöka få överblick över dessa, uppstår oklarhet och konflikter mellan olika politiska mål.

En konsekvens kan bli att det reguljära studiestödssystemet snedvrids genom att olika möjligheter till studieförsörjning ges för i princip samma studier. Principen om likvärdiga ekonomiska villkor under studietiden ställs mot principen att individen bör utnyttja tiden i andra stödsystem på bästa möjliga sätt, vilket ofta skulle vara att studera. Samtidigt som man löser ett problem uppstår nya problem genom att principerna för det reguljära studiestödssystemet urholkas.

Dessa frågor är komplexa och det finns sannolikt inga enkla svar. Vi menar dock att i första hand bör studiestödssystemet ses över för att bättre kunna svara mot de behov som vuxnas lärande aktualiserar. Vår utgångspunkt är att incitamenten i första hand bör ökas för enskilda att söka sig till utbildning utan att behöva komma ifråga om t.ex. arbetsmarknadspolitiska åtgärder samtidigt som det dock måste finnas vissa möjligheter att kunna studera med andra försörjningssystem.

Hur skulle då större hänsyn kunna tas till vuxnas behov samtidigt som principerna för det nya studiemedelssystemet ligger fast? En möjlig väg skulle kunna vara att överväga en ökad differentiering inom systemet som t.ex. tar hänsyn till de ökade levnadsomkostnader som en familjesituation innebär.⁷⁷ En annan möjlig differentiering kan vara att ta steget fullt ut och generellt medge studiemedel t.o.m. 55 års ålder.

⁷⁷ Regeringen har tillsatt en studiesocial utredning som ska kartlägga samspelet mellan studiestödssystemet och andra förmånssystem som socialförsäkringssystemet inklusive bostadsbidragssystemet samt det ekonomiska biståndet enligt socialtjänstlagen och arbetslöshetsförsäkringen. Utredningen har i tilläggsdirektiv fått i uppdrag att analysera förutsättningarna för att införa ett barntillägg till studerande. Dir 2002:120, Dir 2003:13

Det beslutade systemet för individuell kompetensutveckling kan också ses som en väg att möjliggöra vuxnas lärande. Genom detta system kommer staten att stödja den enskildes kompetensutveckling.

Dessa och andra möjliga sätt att få ett mer differentierat system borde kunna övervägas i syfte att stärka vuxnas lärande, samtidigt som andra möjligheter till försörjning under studietiden begränsas. Sådana förändringar kräver ökade resurser till studiestödssystemet. I gengäld borde dock belastningen på arbetslösersättnings- och socialförsäkringssystemet kunna minska.

Vad som blir angeläget att uppmärksamma i en översyn av studiefinansieringssystemet och dess samspel med andra generella välfärdssystem är möjligheterna att i större utsträckning utgå från den enskildes situation. CSN har pekat på att regelverket för studiefinansiering inte är avpassat för ett flexibelt lärande för vuxna. Om studier ska finansieras inom det reguljära studiestödssystemet, blir det också angeläget att pröva frågan om ökade möjligheter att kombinera olika stödformer beroende på livssituation. Det samma gäller möjligheter att återgå till trygghetssystemen inom arbetslösersättnings- eller sjukförsäkringssystemet, om den enskilde av olika skäl inte skulle förmå genomföra studierna. Vidare måste möjligheterna till vilande sjukpenning ses över, vilket också har initierats genom den pågående översynen av skyddstider för sjukpenninggrundande inkomst.⁷⁸

Vägledande för utformningen av de generella systemen bör vara en tilltro till människans kreativitet och lust att lära. Om denna uppmuntras och om individen får möjligheter att återgå till det trygghetssystem som han eller hon en gång hade rätt till, bör såväl vuxnas lärande som samhällets utveckling i vid bemärkelse kunna stärkas.

⁷⁸ Dir.2001:104. Utredningen har också presenterat ett första delbetänkande som remissbehandlats. En av frågorna som diskuteras är hur skyddsbestämmelserna för SGI kan göras mer flexibelt.

Litteraturförteckning

Propositioner, skrivelser

- Prop. 1995/96:222 *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, finansiering m.m.*
- Prop. 1996/97:107, *En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring*
- Prop. 1997/98:62, *Regional tillväxt – för arbete och välfärd.*
- Prop. 1999/2000:10, *Ett reformerat studiestödssystem*
- Prop. 1999/2000:98, *Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt*
- Prop. 2000/2001: *Kvalificerad yrkesutbildning*
- Prop. 2000/2001:72, *Vuxnas lärande och den fortsatta utvecklingen av vuxenutbildningen*
- Prop. 2001/2002:1, *Utgiftsområde 15-16*
- Prop. 2001/02:175, *Ett system för individuell kompetensutveckling*
- Prop. 2001/2002:4 *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet*
- Prop. 2001/02:7, *Regional samverkan och statlig länsförvaltning*
- Prop. 2001/02:15, *Den öppna högskolan*
- Prop. 2001/2002:161, *Rekryteringsbidrag vid vuxenstudier*
- Prop. 2002/03:1, *utgiftsområde 16*

Skr 2001/01:188, *Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning*

Utskottsbetänkanden

- 1996/97:AU13
- 2000/01:UbU15
- 2002/03:UbU1

Utredningar

- SOU 1996:27, *En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande*
- SOU 2000:28 *Kunskapsbygget 2000 – det livslånga lärandet*
- SOU 2001:45, *Karriärvägledning.nu.se*
- SOU 2001:78 *Validering av vuxnas kunskap och kompetens.*
- Ds 2000:38 *En effektivare arbetsmarknadsutbildning*
- Ds 2002:34, *Rapport om tillväxtavtalen*
- Ds 2002:66, *Stöd till vuxnas lärande*
- Dir.2001:104, *Skyddstider för sjukpenninggrundande inkomst*
- Myndigheter på skolområdet – delrapport 1, 2002-10-01*
- Myndigheter på skolområdet – delrapport 2, 2002-11-01*
- Dir 2002:16, *Studiesocial utredning*
- Dir 2002:15 *Studiesocial utredning, tilläggsdirektiv*
- Dir. 2002:105 *Delegation med uppgift att medverka till att långsiktigt stärka den regionala utvecklingen i norra Sverige*

Lagar, förordningar, regleringsbrev m.m.

Lag om allmän försäkring (SFS 1962:381)

Skollag (1985:1100)

Lag om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning (1996:1414).

Lag (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program

Lag om kvalificerad yrkesutbildning (2001:239)

Socialtjänstlagen (SFS 453)

Lag om samverkansorgan i länen (SFS 2002:34)

Förordning om statsbidrag till folkbildningen (SFS 1991:977)

Förordning (SFS 1991:1321) om rehabiliteringsersättning

Förordning (SFS 1992:601) om utbildning vid Nationellt centrum för flexibelt lärande

Förordning om svenskundervisning för invandrare (SFS 1994:895)

Förordning (SFS 1996:1100) om aktivitetsstöd,

Förordning om statsbidrag för en särskild utbildningsinsats inom folkhögskolan (SFS 1996:1397)

Förordning om regionalt utvecklingsarbete (SFS 1998:1634)

Förordning om statligt stöd till kompletterande utbildningar (SFS 2000:521)

Förordning (SFS 2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program

Förordning (SFS 2001:362) om bidrag vid korttidsstudier

Förordning med instruktion för Arbetsmarknadsverket (SFS 2001:623)

Förordning om statligt stöd för utveckling av vuxnas lärande (SFS 2001:681)

Förordning om statligt stöd för att främja och bredda rekryteringen till universitet och högskolor (SFS 2001:935)

Förordning (SFS 2001:1201) med instruktion för Nationellt centrum för flexibelt lärande

Förordning om statligt stöd för regional tillväxt och rekrytering till högre utbildning (SFS 2002:8)

Förordning om ändring i förordning (SKOLFS 1994:28) om kursplan för svenskundervisning för invandrare.

Regleringsbrev för budgetåret 1999 avseende Arbetsmarknadsverket

Regleringsbrev för CSN för verksamhetsåret 2003

AMS föreskrifter (AMSFS 2001:19) om aktivitetsstöd, AMS administrativa föreskrifter (AMSFS 2002:4, AMSFS 2001:2 och AMSFS 2001:3) om handläggningen av ärenden om aktivitetsstöd samt AMS allmänna råd för tillämpningen av förordningen (1996:1100).

Rapporter, informationsmaterial m.m.

Arbetsmarknadsverket, *Årsredovisning 2001*

Avsiktsförklaring mellan kommunerna i Östergötland och Länsarbetsnämnden i Östergötland (2002-06-06)

Centrala studiestödsnämnden, *Utvecklingsarbetet vid CSN*
(Dnr 2002-19-5305)

Folkbildningsrådet, *Verksamhetsberättelse och årsredovisning 2001*

Glesbygdverket, *Kartläggning av lärcentra i Sverige 2001*

Riksförsäkringsverket, *Årsstatistik - Sjukdom och handikapp 2002-03-18*

Riksrevisionsverket, *Staten i samverkan* rapport 2002:23

Skolverket, *Första året med Kunskapslyftet*, Dnr 97:1646

Skolverket (2000) *Det livslånga och livsvida lärandet.*

Skolverket, *KUNSKAPSLYFTET Uppföljning av den gymnasiala vuxenutbildningen våren 2002*, Dnr 00:1671

Skolverket, *Volymer och kursdeltagare i olika ämnen under perioden 1/7 1997 t o m 31/12 2001*

Skolverket ”*Barnomsorg och skola i siffror*” rapport nr 212

Skolverket ”*Barnomsorg, skola och vuxenutbildning i siffror 2002: del 2*”
rapport 214

Skolverket, *Kommunernas vuxenutbildning: upphandling av reguljär utbildning* (2002-12-30), Dnr 2002/131-5

Statistiska Centralbyrån (2001) *Vuxenutbildningen i Sverige 2000.*

Statskontoret *Tillsammans i storstaden*, 2002:23

Svenska ESF-rådet *Samlat programdokument för Växtkraft Mål 3 2000-2006.*

Svenska ESF-rådet Informationsbroschyr *Utveckla Sverige. EU:s strukturfonder 2000-2006,*

Svenska Kommunförbundet & Landstingsförbundet (2002), *Kommunernas ekonomiska läge – december 2002*

Utvecklingsarbetet vid CSN, Dnr 2002-19-5305 samt regleringsbrev för CSN för verksamhetsåret 2003

NUTEK, 2002-11-29, inlämnade synpunkter ”Förfrågan om synpunkter angående livslångt lärande vuxenutbildning”

Skrivelse till Statskontoret, *Kommunernas vuxenutbildning: upphandling av reguljär utbildning* (2002-12-30), Dnr 2002/131-5

Bilagor

Regeringsuppdraget

Bilaga 1

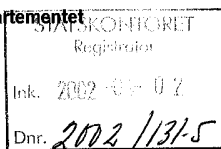


Regeringsbeslut 2

2002-03-21

U2002/1377/V

Utbildningsdepartementet



Statskontoret

Box 2280

103 17 STOCKHOLM

Till lyd.....	S
Kontakt med.....	
Beslut.....	SO
Datum.....	2/4-02
Sign.....	h

Uppdrag till Statskontoret att analysera förutsättningarna för livslångt lärande inom vuxenutbildningen

1 bilaga

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att analysera förutsättningarna för en infrastruktur för livslångt lärande i enlighet med vad som sägs i bifogade inom Utbildningsdepartementet upprättade promemoria.

Statskontoret skall redovisa uppdraget senast den 3 mars 2003.

På regeringens vägnar

Thomas Östros

Johan Stålhammar

Kopia till

Socialdepartementet/SF, ST
Finansdepartementet/BA
Näringsdepartementet/A
Statens skolverk

Postadress
103 33 STOCKHOLM

Telefonföretal
08-405 10 00

E-post: registrator@education.ministry.se
X400: S=Registrator; O=Education; P=Ministry; A=SIL; C=SE

Resadress
Drottninggatan 16

Telefax
08-723 11 92

Telef
132 84 MINEDUC S



Utbildningsdepartementet

Uppdrag till Statskontoret att analysera förutsättningarna för livslångt lärande inom vuxenutbildningen.**Bakgrund**

Livslångt lärande har kommit att inta en allt viktigare roll i utbildningspolitiken. Beroende på sammanhang betonas olika aspekter av begreppet livslångt lärande. En aspekt är det *livslånga* och det *livsvida* lärandet. Med detta åsyftas individens möjligheter att lära *under hela livstiden* och i *ett flertal miljöer*. En annan aspekt är vuxnas möjligheter till lärande.

Genom att individens ansvar, förutsättningar och möjligheter för lärandet har kommit i förgrunden, ställs delvis nya krav på utbildningsanordnare i fråga om t.ex. tillgänglighet, validering, finansiering och innehåll samt samverkan med det omgivande samhället. Regeringen anger i propositionen *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen* (prop. 2000/01:72) att *"de politiska verksamhetsområdena inte får ses som avgränsade verksamheter utan måste samverka för att göra livslångt lärande till en realitet för individen"* (s.47).

Under de senare åren har ett flertal utbildningspolitiska beslut fattats i syfte att stärka det livslånga lärandet för vuxna. Riksdagen beslutade våren 2001 (prop. 2000/01:63, bet. 2000/01:UbU14, rskr. 2000/01:197) att försöksverksamheten med viss kvalificerad yrkesutbildning (KY) skall ges en reguljär form, vilket innebär att eftergymnasial utbildning breddas både till form och innehåll.

Regeringen har också i propositionerna *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen* (prop. 2000/01:72), *Den öppna högskolan* (prop. 2001/02:15), *budgetpropositionen för 2002* (prop. 2001/02:1) samt propositionen *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet* (prop. 2001/02:4) föreslagit konkreta åtgärder, bl.a. medel för uppbyggnad av en infrastruktur för livslångt lärande i kommunerna. Vissa frågor om

vägledning och validering bereds för närvarande med utgångspunkt i bl.a. utredningarna *karriärvägledning.se.nu* (SOU 2001:45) och *Validering av vuxnas kunskap och kompetens* (SOU 2001:78).

I samband med Kunskapslyftet har kommunernas åtaganden för vuxnas lärande ökat. Kommunernas ansvar för att tillhandahålla en infrastruktur för livslångt lärande har därmed vidgats. För att stärka denna utveckling har regeringen anvisat sammanlagt 350 miljoner kronor för år 2002 som stöd till etablering av en infrastruktur för livslångt lärande, vilket kan inkludera uppbyggnaden av lärcentra. Medlen fördelas av Skolverket efter ansökningar från kommunerna.

Att stärka det livslånga lärandet är emellertid inte enbart en utbildningspolitisk fråga. Av stor betydelse är också insatser inom arbetsmarknadspolitiken, socialpolitiken och för företagens kompetensutveckling. Arbetsmarknadens parter har också viktiga uppgifter inom ramen för t.ex. uppsökande verksamhet som syftar till att nå studieovana grupper eller individer som normalt inte söker sig till utbildning. I sammanhanget kan nämnas att flera statliga myndigheter, däribland Statens skolverk, från och med den 1 februari 2002 har ett samlat ansvar för handikappfrågor med anknytning till sina respektive verksamhetsområden och inom ramen för detta ansvar skall vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

Regeringen har sammanfattningsvis lagt en grund för utvecklingen av vuxenutbildningen som stöd för ett livslångt lärande på lokal nivå i samspel mellan olika politikområden. I regeringens proposition (prop.2000/01:72) om vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen gjorde regeringen bedömningen att det är angeläget att kommunerna bedriver ett utvecklingsarbete som främjar vuxnas lärande. Vidare gjorde regeringen bedömningen att berörda myndigheter bör få i uppdrag att analysera eventuella hinder i myndigheternas regelverk som försvårar utvecklingsarbetet. Mot denna bakgrund bör Statskontoret få i uppdrag att kartlägga eventuella hinder och vid behov föreslå förändringar.

Uppdraget

Statskontoret skall analysera om förändringar i regelsystem och tillämpning av dessa krävs för att underlätta utvecklingsarbetet på lokal nivå i syfte att förverkliga de politiska intentionerna att stärka det livslånga lärandet. Statskontorets analyser och förslag skall inte beröra högskoleområdet. I fokus står hur olika regelverk och aktörer samspelar i en lokal strategi av statligt eller kommunalt styrda och/eller finansierade åtgärder inom arbetsmarknadsinriktad utbildning, vuxenutbildning samt

kompetensutbildning i arbetslivet. Utgångspunkten skall vara individens perspektiv.

Regelverk och deras tillämpning inom följande områden skall analyseras:

- Uppsökande verksamhet och studievägledning,
- Erkännande av formella och informella meriter/kompetenser,
- Tillgänglighet vad avser utbud, distributionsform och innehåll,
- Samverkan mellan kommun, utbildningsanordnare och arbetsliv.

Hinder och problem skall analyseras. Vid behov skall förslag till förändringar lämnas som gäller utformning av regelsystem och uppgifter för olika aktörer.

I fråga om erkännande av formella och informella meriter/kompetenser skall pågående arbete inom EU kring dessa frågor beaktas.

Genomförande

Statskontoret bör genomföra uppdraget i kontakt med berörda myndigheter och organisationer.

Bilaga 2

Former av vuxenutbildning och deras omfattning

Kommunal vuxenutbildning

Kommunal vuxenutbildning består av grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning.

Grundläggande vuxenutbildning syftar till att förmedla kunskaper motsvarande dem som uppnås i grundskolan. Utbildningen ska förbereda individen för såväl arbetslivet som för fortsatta studier. Främst de som har erhållit minst utbildning ska ges möjlighet att stärka sin ställning i arbetslivet, i det kulturella livet och i det politiska livet.⁷⁹ Kommunerna är skyldiga att erbjuda och aktivt rekrytera personer som saknar kunskaper motsvarande grundskoleutbildning.

Gymnasial vuxenutbildning syftar till att ge vuxna motsvarande kunskaper som gymnasieskolan ger. Kommunerna ska erbjuda gymnasial vuxenutbildning och att sträva efter att utbildningsutbudet svarar mot efterfrågan och behov.⁸⁰

Påbyggnadsutbildning syftar till att ge vuxna en sådan utbildning som leder till en ny nivå inom deras yrke eller till ett nytt yrke. Samma skyldigheter som kommunerna har avseende gymnasial vuxenutbildning har de även för påbyggnadsutbildning.⁸¹

Antalet studerande i komvux ökade kraftigt under andra hälften av 1990-talet för att nå sin topp år 1998/99. Därefter minskade antalet studerande något två år i rad i samband med att de riktade statsbidragen minskade.

Läsåret 2000/01 uppgick antalet studerande i komvux till 317 000, varav två tredjedelar var kvinnor.⁸² Andelen av befolkningen i åldern 20–64 år som läsåret 2000/01 var studerande i komvux uppgick till 5,9 procent. Fördelningen mellan grundläggande utbildning, gymnasial utbildning och påbyggnadsutbildning var 12 procent, 86 procent respektive 3 procent. Omräknat till heltidsstuderande uppgick elevantalet till 195 000 år 2000/01.

⁷⁹ Skollag (1985:1100) 1 kap. 9 §

⁸⁰ Skollag (1985:1100) 11 kap. 17 §

⁸¹ Skollag (1985:1100) 11 kap. 2 §

⁸² Skolverket "Barnomsorg och skola i siffror" rapport nr 212

Vuxenutbildning för utvecklingsstörda

Vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvox) syftar till att ge vuxna som är utvecklingsstörda kunskaper och färdigheter motsvarande de som ungdomar kan få i den obligatoriska särskolan eller specialutformade program i gymnasiesärskolan.⁸³

Särvox finns i någon av de tre nivåerna grundsärskolenivå, träningskolenivå och gymnasiesärskolenivå.

Antalet studerande i särvox uppgick läsåret 2001/02 till 4 400, varav ca hälften var kvinnor.⁸⁴

Svenskundervisning för invandrare

Svenskundervisning för invandrare (sfi) syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället.⁸⁵ Sfi är en egen skolform och ryms inom det kommunala ansvaret. Rätt att delta i sfi har varje vuxen fr.o.m. det år man fyller 16 år, är folkbokförd i en kommun och som saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till. Varje kommun ska aktivt rekrytera behöriga studerande till sfi.⁸⁶

Sfi kan kombineras med andra skolformer inom det offentliga utbildningsväsendet och ska också kombineras med arbetsplatsorientering och förvärvsarbete som stärker den studerandes språkfärdigheter.⁸⁷

Regeringen har nyligen beslutat om ny kursplan för sfi som syftar till att bättre möta individens behov och öka möjligheterna att kombinera sfi med andra skolformer samt i större utsträckning integrera sfi i arbetslivet.⁸⁸

År 2000/01 deltog 37 300 elever i sfi, varav 22 200 var kvinnor. Medelåldern var 33 år.⁸⁹

Regeringen har tillsatt en utredare för att pröva hur utbildningsformen kan förnyas och organiseras.⁹⁰

⁸³ Skollag (1985:1100) 12 kap. 1 §

⁸⁴ Skolverket "Barnomsorg, skola och vuxenutbildning i siffror 2002: del 2" rapport 214

⁸⁵ Skollag (1985:1100) 13 kap. 1 §

⁸⁶ Skollag (1985:1100) 13 kap. 1-6 §§

⁸⁷ Förordning om svenskundervisning för invandrare (1994:895), 4, 9 §§

⁸⁸ Pressmeddelande Skolverket (31 juli 2002), förordning om ändring i förordning (SKOLFS 1994:28) om kursplan för svenskundervisning för invandrare.

⁸⁹ Prop. 2002/03:1, utgiftsområde 16

⁹⁰ Dir. 2002:105

Nationellt centrum för flexibelt lärande

Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL) är en statlig myndighet som har till uppgift att stödja användningen av distansmetoder i folkbildning och vuxenutbildning. Dessutom kompletterar myndigheten komvux genom att erbjuda utbildning av i huvudsak samma slag i form av distansundervisning.⁹¹

CFL ska i första hand erbjuda sådana kurser som inte kan anordnas inom komvux med tillräcklig spridning och regelbundenhet.⁹² Antalet studerande uppgick till drygt 25 000 under år 2001.⁹³

Kvalificerad yrkesutbildning

Kvalificerad yrkesutbildning, KY, är en eftergymnasial utbildningsform inom det reguljära utbildningsväsendet. Syftet med utbildningsformen är att tillgodose olika branschers behov av kvalificerad arbetskraft.

KY kan anordnas av universitet och högskolor, av kommuner, landsting och enskilda fysiska och juridiska personer. Utbildningen kan också anordnas i samverkan mellan flera anordnare. Utbildningen ska präglas av både stark arbetslivsanknytning och ett teoretiskt djup. Vidare ska KY utvecklas och bedrivas i samverkan mellan arbetsliv och utbildningsanordnare.⁹⁴ Av utbildningstiden ska minst 1/3 äga rum i form av lärande i arbete (Lia).

Utbildningarna varierar från ett till tre år, vanligast är två år. KY finns i stort sett inom alla branscher. Antalet studerande uppgick 2001 till 10 545. Antalet utbildningar uppgick till 256 och återfanns inom tolv olika områden.⁹⁵

Arbetsmarknadsutbildning och förberedande eller orienterande utbildning

Arbetsmarknadsutbildning är ett arbetsmarknadspolitiskt program medan förberedande eller orienterande utbildning är en del av det arbetsmarknadspolitiska programmet förberedande insatser.⁹⁶

⁹¹ Förordning (2001:1201) med instruktion för Nationellt centrum för flexibelt lärande 1 §

⁹² Förordning (1992:601) om utbildning vid Nationellt centrum för flexibelt lärande 3 kap. 7 §

⁹³ Prop. 2002/03:1, utgiftsområde 16

⁹⁴ Lag om kvalificerad yrkesutbildning (2001:239), 1-4 §

⁹⁵ Prop. 2002/03:1, utgiftsområde 16

⁹⁶ Dessa två utbildningsformer regleras genom lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program med tillhörande förordning (2000:634) och myndighetsföreskrifter och allmänna råd (AMSFS 2000:4, AMSFS 2001:2 och AMSFS 2001:3). Principer som påverkar alla arbetsmarknadspolitiska program återfinns även i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Arbetsmarknadspolitiska program riktar sig till personer som är minst 20 år, som är eller riskerar att bli arbetslös och som söker arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen.⁹⁷ Långtidsarbetslösa invandrare, arbetssökande med arbetshandikapp samt deltagare i aktivitetsgarantin har möjligheter att bli anvisade till förberedande utbildning eller arbetsmarknadsutbildning inom det reguljära utbildningsväsendet.

Arbetsmarknadsutbildningen innehåller yrkesinriktade kurser för arbetslösa och för personer som riskerar arbetslöshet. Utbildningen syftar till att underlätta för den enskilde att få eller behålla ett arbete och till att motverka att brist på arbetskraft uppstår på arbetsmarknaden.⁹⁸ Med ökade kunskaper hos arbetslösa antas omställningen på arbetsmarknaden underlättas och den enskildes ställning stärkas och flaskhalsproblematiken minska.⁹⁹ Antalet personer i arbetsmarknadsutbildning uppgick till ca 15 000 per månad under år 2001.¹⁰⁰

Förberedande eller orienterande utbildning är en del av det arbetsmarknadspolitiska programmet förberedande insatser. Förberedande insatser består av individuellt anpassade arbetsmarknadspolitiska insatser av vägledande, rehabiliterande eller orienterande karaktär för den som särskilt behöver förbereda sig för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program eller arbete. Förberedande utbildning kan även bestå av yrkessvenska för personer med utländsk bakgrund, validering av tidigare yrkeskunskaper, nivåtest samt olika former av motivationshöjande insatser. Förberedande utbildning kan också kombineras med svenskundervisning för invandrare (sfi). Antalet personer i förberedande utbildning uppgick till ca 13 000 per månad under år 2001.¹⁰¹

Folkbildning

Folkbildningen består av två delar, studieförbunden och folkhögskolorna. Folkbildningen ingår inte i det offentliga utbildningsväsendet, men tilldelas statsbidrag genom Folkbildningsrådets försorg. Syftet med statsbidraget är att stärka demokratin, bredda kulturintresset samt öka enskildas engagemang i samhällsutvecklingen. Utbildning som syftar till att överbrygga utbildningsklyftor ska prioriteras.¹⁰² Folkbildningsrådet har också under Kunskapslyftets period haft medel att fördela till folkhögskoleutbildningar som syftar till kunskaper motsvarande grundskoleutbildning eller gymnasieskoleutbildning.¹⁰³

⁹⁷ Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, 8 §.

⁹⁸ Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, 11 §.

⁹⁹ Prop. 2001/02:1, s.17.

¹⁰⁰ Ams årsredovisning, s.13

¹⁰¹ ibid.

¹⁰² Förordning om statsbidrag till folkbildningen (SFS 1991:977)

¹⁰³ Förordning om statsbidrag för en särskild utbildningsinsats inom folkhögskolan (SFS 1996:1397)

Inom studieförbunden genomfördes under år 2001 ca 320 000 cirklar med drygt 2,6 milj. deltagare och antalet studietimmar uppgick till drygt 13 miljoner. Varje cirkel hade i genomsnitt drygt 8 deltagare och omfattade 40 timmar.¹⁰⁴

Folkhögskolorna hade under samma år drygt 28 000 deltagare i långa kurser och antalet veckor uppgick till totalt ca 940 000, dvs. varje deltagare studerade i 33 veckor i genomsnitt. Antalet deltagare i korta kurser uppgick till ca 85 000 per halvår och antalet veckor till totalt 111 000 per halvår, dvs. varje deltagare studerade drygt en vecka. Till detta kommer olika åtaganden i särskild ordning som kurser finansierade av Lan/Af och kommuner.¹⁰⁵

Kompletterande utbildningar

Kompletterande utbildningar ingår inte i det offentliga utbildningsväsendet. Dessa utbildningar har en enskild huvudman som också ansvarar för utbildningens genomförande. Utbildningarna är yrkesinriktade och ges statligt stöd i de fall de bedöms komplettera det reguljära utbildningsväsendet vad avser nationella behov kvalificerad yrkeskompetens inom olika yrkesområden samt om utbildningen leder till ett arbete eller är förberedande för fortsatta studier. Utbildningarna ska också vila på vetenskaplig eller konstnärlig grund eller på beprövad erfarenhet.¹⁰⁶

Drygt 200 utbildningar inom olika områden, bl.a. design, dans, musik, teater och konst, åtnjöt under 2001 statligt stöd, vilket motsvarar ca 7 000 studerande. Åldern varierar i hög utsträckning för olika utbildningar. Genomsnittsåldern var 30 år för samtliga utbildningar.¹⁰⁷

Personalutbildning

Med personalutbildning avses utbildning som arbetsgivaren eller det egna företaget bekostar, helt eller delvis. Personalutbildning omfattar all sådan utbildning även introduktionsutbildning.

Under år 2000 uppgick antalet kursdeltagare till 5,2 miljoner (en person räknas per gång för varje kurs) och antalet utbildade personer till 2,6 miljoner (en utbildad person är en person som deltagit i personalutbildning under mätperioden). Antalet utbildningsdagar uppgick till drygt 20 miljoner.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Folkbildningsrådets verksamhetsberättelse och årsredovisning 2001, s.11

¹⁰⁵ Folkbildningsrådets verksamhetsberättelse och årsredovisning 2001, s.12-14

¹⁰⁶ Förordning om statligt stöd till kompletterande utbildningar (2000:521), 4-5,7 §§

¹⁰⁷ Prop. 2002/03:1, utgiftsområde 16

¹⁰⁸ SCB: s statistik (2002-05-02)

Bilaga 3

Beskrivning av kommunernas stöd för vuxnas lärande

Hudiksvall

Hudiksvalls kommun är en medelstor stad med en hög arbetslöshet. Kommunen har drabbats av nedgången i konjunkturen. Investeringarna som görs i de företag som går bra medför snarare rationaliseringar än nyanställningar.

Strategi

Vuxenutbildning är högt prioriterad och kopplas ihop med andra områden. Kunskapslyftet har ökat antalet entreprenörer och flexibiliteten i utbildningsutbudet. Regeringens intentioner är ledstjärnan.

Organisation

En ny organisation för kommunens vuxenutbildning har skapats där man skiljer på anordnare, Komvux, och samordnare. Samverkansfunktionen har en egen rektor och skall även ansvara för upphandling av utbildning. Det finns ett infotek i kommunen som består av neutrala studievägledare och arbetsförmedlingen.

Validering används inom vården. Kommunen har startat ett valideringsprojekt för värdering av övrig kompetens.

Samverkan

I Hudiksvalls kommun fungerar samverkan med den politiska ledningen och med arbetsmarknadsavdelningen och socialtjänsten.

Samverkan med externa *utbildningsanordnare* präglas av öppenhet och goda relationer.

Relationerna med *arbetsförmedlingen* är bra men inte fullt så bra med *försäkringskassan*. Det har ännu inte förekommit några konkreta projekt eller annan samordning för individers bästa.

Kommunen har en egen tillväxtstrategi i linje med *regionala tillväxtavtal*. Samverkan sker kring högre utbildning (Nitus). Vidare bedriver kommunen en *interkommunal* samverkan som innebär att varje kommun erbjuder en kärna av ämnen och att övriga ämnen kan studeras vid de samverkande kommunernas Komvux på distans.

Samverkan med *näringslivsorganisationen* på orten präglas av stor lyhörighet. *Fackföreningarnas* medverkan saknas dock och kan bero på att de finns representerade på högre politisk nivå, nämligen i fullmäktige.

Kalix

Kalix kommun klassas om en övrig stor kommun med en hög arbetslöshet och relativt låg utbildningsnivå. Kommunen har drabbats av en struktur-omvandling i samhället vilket lett till arbetslöshet.

Strategi

Kalix arbetar med visionen om det livslånga lärandet med individen i centrum. Det finns en vilja att skapa något nytt och man ser utbildning som en del i förnyelsearbetet för att klara strukturomställningen. Kommunen vill fortsätta stärka mångfalden av utbildningsaktörer, öka individualiseringen och flexibiliteten.

Kalix kommun har bildat en samlad enhet för all vuxenutbildning, Kalix UniverCity. Det är en tydlig satsning på eftergymnasial utbildning med bl.a. KY-utbildning. Man håller isär rollerna som anordnare och samordnare. Vidare så finns en tydlig koppling till näringslivets behov genom branschvisa kompetensråd.

Kunskapslyftet innebar en nystart för vuxenutbildningen. Det blev en prövotid för nya pedagogiska metoder och gamla strukturer kunde brytas upp. Det stärkte även de olika utbildningsanordnarna.

Organisation

Kalix har en samlad enhet för all vuxenutbildning som lyder under Kommunstyrelsen – Kalix UniverCity. Komvux, som är den största utbildningsaktören, lyder under gymnasienämnden. Komvux är flexibelt och individanpassat. Det är intagning varje vecka, möjligt med distansstudier, alla kurser finns på nätet m.m.

Validering är dock bäst inom vården men föregår även alla studier i kärnämnen vilket leder till individuella studieplaner. Det förekommer arbetsplatsförlagda vårdutbildningar. Det finns ett flertal andra aktörer och alla har sina nischer. Studievägledarna är neutrala.

Samverkan

Kalix UniverCity existens visar på bra samverkan med andra *utbildningsanordnare*. Det är ett bra samarbete mellan Af och folkhögskolan. Tillsammans har de tagit sig an mycket svåra grupper.

Samverkan med *arbetsförmedlingen* fungerar bra.

Det regionala samverkan sker genom ett *kommunalförbund* i vilket man samarbetar om högskoleutbildning och KY-utbildningar.

Genom branschråd som är kopplade till UniverCity samverkar kommunen med *näringslivet*. Fackliga representanter är med i branschråden.

Kungsbacka

Kungsbacka kommun tillhör gruppen förortskommuner med en låg arbetslöshet. Kommunen präglas av närheten till Göteborg. Kommunens arbetsmarknad består i huvudsak av mindre eller medelstora företag. Kommunen har en stor utpendling.

Strategi

Kommunen arbetar för att öka flexibiliteten i utbudet. Kommunen har hittills haft en liten del upphandlad verksamhet. Kunskapslyftets volymökning medförde att främst kommunens vuxenutbildning ökade. Man har etablerat ett kompetensråd för att bättre utveckla utbudet. Det nuvarande utbudet är till stor del inriktat mot teoretiska ämnen en strävan är att öka yrkesutbildningarna.

Kommunen deltar i regional samverkan i Göteborgsregionen vad gäller vuxenutbildning för att kunna erbjuda ett större utbud. Samverkan sker också med Hallandskommuner vad gäller högskoleutbildningar.

Organisation

Kommunen har organiserat om vuxenutbildningen. Denna ligger numera under gymnasie- och arbetslivsnämnden. Under nämnden finns dels en komvux-enhet dels ett kompetenscentrum. Det senare svarar för frågor som rör behovsinventering, uppsökande verksamhet, vägledning, information, upphandling, antagning samt kvalitetssäkring. Chefen för kompetenscentrumet är också rektor för den upphandlade verksamheten.

Kommunen har ett Infotek för information och rådgivning.

Samverkan

Kommunen har etablerat en samverkan med andra utbildningsanordnare. Dessa har fått möjligheter att delta i vuxenutbildningen.

Inom ramen för kompetensrådet sker samverkan med övriga berörda kommunala förvaltningar, arbetsförmedlingen, försäkringskassan, fackförbunden, HSO samt Centrala studiestödsnämnden.

Man strävar att utveckla samarbetet med andra aktörer för att gå från åtgärder riktade mot den enskilde till utveckling.

Leksand

Leksands kommun är en, enligt kommunförbundet, övrig stor kommun med relativt låg arbetslöshet. Kommunen och näringslivet präglas av småföretag inom tillverkningsindustrin och turism. En stor arbetsgivare är Clas Olsson och ett möbelföretag som tillverkar hus för export.

Strategi

Kommunen vill slå vakt om Leksand som utbildningskommun. Kunskapslyftet ökade fokus på utbildning och en ny organisation för kommunens vuxenutbildning skapades.

Ett lärcentrum har bildats där all eftergymnasial- och vuxenutbildning är samlad (t.ex. KY –utbildning).

Organisation

Vuxenutbildningen sorterar under en egen nämnd, bildningsnämnden, i stället för gymnasienämnden. Det finns en styrgrupp för vuxenutbildningen som består av nämndens ordförande, förvaltningschefen, rektor, chef för arbetsförmedlingen och projektledaren för kunskapslyftet. Bildningsnämndens ordförande är vice ordförande i kommunstyrelsen.

Leksands lärcentrum är en samlokalisering av vuxenutbildningen; Komvux, Stiftelsen hantverk och utbildning, Siljansutbildarna, Entreprenörskolan, Kooperativ utbildning. Vid lärcentrum finns infotek och bibliotek. Lärcentrum fungerar som en ingång för utbildning i kommunen med omnejd. Statens medel för uppbyggnad av infrastruktur för vuxnas lärande används för vägledning och uppsökande verksamhet. På lärcentrum finns neutrala studievägledare.

Samverkan

Det finns ingen formaliserad samverkan med övriga delar av kommunen. Det tycktes dock finnas kanaler för diskussion och informationsutbyte. Däremot pågår ett EU-projekt som är ett samarbete mellan komvux, socialförvaltningen, invandrarenhet och personalförvaltning.

Lärcentrum skapar förutsättningar för ökad samverkan med övriga *utbildningsanordnare*. Det finns två råd kopplade till lärcentrum. Ett vuxenutbildningsråd vilket samlar aktörerna i praktiska frågor och ett kompetensråd vilket är mer strategiskt och samlar aktörerna i frågor kring utbud och efterfrågan. Det pågår diskussioner om en eventuellt delad finansiering av studievägledare mellan de olika utbildningsanordnarna. Samverkan med det kommunala bolaget Siljansutbildarna har dock inte fungerat som man hoppats. Vidare så har man bildat ett kommunalförbund mellan Siljanskommunerna för att skapa flexibla lösningar för individen.

Samverkan mellan kommunen och *arbetsförmedlingen* samt mellan kommunen och *försäkringskassan* fungerar bra.

Kommunen anser att det är viktigt med samverkan med näringslivet men det är komplicerat p.g.a. strukturen med många småföretag. De största företagen ordnar sin egen kompetensutveckling.

Malmö

Malmö stad är en storstad som präglas av den snabba strukturomvandlingen som skett på arbetsmarknaden, från ett fåtal stora industriföretag till en stor mängd små tjänsteföretag. Befolkningen ökar och staden präglas också av den stora andel utlandsfödda. Staden har en relativt hög arbetslöshet. Staden ingår i storstadssatsningen.

Strategi

Det finns en generalplan för arbete och sysselsättning. I denna lyfts vuxenutbildningen och vuxnas lärande som avgörande för staden för att kunna reducera bidragsberoendet och öka sysselsättningen. Man bedömer att målgruppen för fortsatta insatser inom vuxenutbildningen uppgår till 20–30 000 individer. För att genomföra strategin framhålls att pengar inte är ett avgörande problem.

Stadens arbete med vuxnas lärande bygger på myndighetssamverkan, parallella aktiviteter, validering samt fokus på utgång i stället för ingång.

Organisation

Vuxenutbildningen ligger under utbildningsnämnden.

Man har tre komvuxenheter med olika uppdrag; en är inriktad mot grundläggande vuxenutbildning, en mot teoretiska gymnasiala kurser och en är rektorsområdet för upphandlad vuxenutbildning – huvudsakligen med yrkesinriktade kurser och orienteringskurser samt en hel del grundläggande vuxenutbildning. Dessutom finns en uppdragsenhet med huvudsakligen omvårdnadsutbildningar.

Staden har ett infotek med vägledningsresurser dels i form av informationsmaterial och rådgivning, dels i form av coaching-verksamhet som är personliga samtal kring inte endast studier utan också individens livssituation.

Validering finns främst inom vårdutbildningarna.

Samverkan

Staden ingår i storstadssatsningen och som ett resultat finns arbets- och utvecklingscentra, AUC, inrättade. I dessa ingår förutom representanter för

kommunen också arbetsförmedlingen och försäkringskassan. Målet är att gemensamt skapa en plan för individen oavsett vilka åtgärder som krävs från de berörda aktörerna.

Staden avser att inrätta ett kompetensråd knutet till arbetsmarknadsnämnden för att utveckla samverkan med andra aktörer.

Man hade påbörjat en kartläggning av företagens utbildningsbehov.

Oskarshamn

Oskarshamns kommun är en industrikommun med en låg arbetslöshet. Kommunen präglas av stora arbetsgivare t.ex. Scania som på senare år har expanderat vilket snarare medfört arbetskraftsbrist än arbetslöshet. Utbildningsnivån är dock låg.

Strategi

Kommunen har låg arbetslöshet därför upplevs för närvarande inget större behov av satsningar på utbildning på lägre nivåer. Däremot har satsning på högskoleutbildning en framträdande plats. I och med Kunskapslyftet växte Komvux vilket man nu nödgas minska när statsbidraget minskar.

Infrastrukturansökan har initierat tankar och visioner bl.a. att det borde finnas en samordnare mellan individ – utbildning och arbetsmarknad. Oskarshamn har dock ambitioner att utveckla vuxenutbildningen i enlighet med nationella intentioner, öka individualiseringen, öka samverkan, kartlägga utbildningsbehov, stärka validering etc.

Organisation

Vuxenutbildningen har bytt nämnd, från gymnasienämnd till barn- och utbildningsnämnd. Statens medel för uppbyggnad av infrastruktur för vuxnas lärande har initierat ett projekt som har en styrgrupp bestående av representanter för arbetsförmedlingen, kommunen, näringslivet, politiker och vuxenutbildningen. Komvux har en ny rektor sedan september 2002.

Komvux köper en del utbildning av Lernia. Det har varit en stor tillströmning till Komvux utan att speciella rekryteringsinsatser har gjorts.

Lernia (f.d. AMU) har inventerat det lokala utbildningsbehovet och har även utvecklat ett valideringskoncept.

Samverkan

Svag koppling till övriga funktioner inom kommunen. Samarbetar dock med biblioteket i ett projekt. Det finns inga uppenbara kopplingar till t.ex. Nova högskolecentrum i frågor rörande vägledning och pedagogisk utveckling.

Kommunen och Lernia har gemensamt drivit ett mål 3 projekt med syfte att integrera invandrare. Projektet varvar SFI med arbetslivspraktik. Oklart om det blir någon fortsättning efter projektets slut.

Samverkan med *arbetsförmedlingen* kunde fungera bättre.

Det *regionala kompetensrådet* upplevdes som abstrakt. Det har ingen koppling till kommunens verksamhet. Samverkan med övriga kommuner är svag inom vuxenutbildningen på grund- och gymnasienivå. Det var dock annorlunda med högskoleutbildning som var nytt område för samtliga kommuner och där samverkan fungerar mycket bra.

Södertälje

Södertälje kommun är en stor stad med låg arbetslöshet. Kommunen präglas av en omfattande invandring, såväl flyktingar som anhöriginvandring. Kommunen har ett besvärligt ekonomiskt läge.

Strategi

I Södertälje är vuxenutbildning, arbetsmarknad och socialpolitik ett samlat område i en ny organisation. Kommunen arbetar för att stärka samverkan, öka vägledning och uppsökeri samt stärka utvecklingen av nya läroformer. Kunskapslyftet innebar en kraftigt ökad volym under sista åren. I Södertälje finns ökade behov av grundskole- och gymnasieutbildning för vuxna parallellt med ett ökat tryck från andra generationens invandrare på betygskomplettering. KL har även lett till utveckling av nya former för lärande och uppsökeri.

Organisation

En ny organisation bestående av kommunens vuxenutbildning samt del av arbetsmarknads- och socialnämndens områden har bildats. Man skiljer även på beställare och utförare. Den större delen av vuxenutbildning sköts i egen regi.

Man har inrättat ett lärcentrum för särskilda målgrupper. Det finns ambitioner att stärka samverkan med universitet och högskolor. Vidare så satsar kommunen på invandrade akademiker – SFA inom vården. Vägledningscentrum är en egen organisation i samarbete med arbetsförmedlingen.

Samverkan

Samverkan med *arbetsmarknad* och *socialförvaltning* inom den egna organisationen i en och samma organisation.

Kommunen har återkommande avstämningar med *anordnare* som arbetar på uppdrag av kommunen. Anordnare åläggs göra verksamhetsredovisning och återkoppla till rektor för beställarenheten.

Samverkan med *arbetsförmedlingen* blev formaliserad genom storstads-satsningen. Det är bra relationer på handläggarnivå. Kommunen upplever dock att arbetsförmedlingen är bakbunden av centrala riktlinjer och mål. Gemensamma satsningar för att förmedla praktikplatser har gjorts.

Grupper med försörjningsstöd upplevs komma i kläm. Det är kommunens ansvar men samverkan med *arbetsförmedlingen* och *försäkringskassan* är svag i de här fallen.

Det finns en tradition av regional samverkan (högskola, infrastruktur). Den har dock stagnerat senare tid.

Samverkan med *näringslivet* är svag men det finns önskemål att utveckla den och diskussioner förs om ett utbildningsråd. Anledning till den svaga samverkan är brist på tid och i viss mån intresse från näringslivets sida, enligt kommunen. Kraven på kunskaper har ökat och en springande punkt är kunskaper i svenska. Södertälje har önskemål att utveckla KY-utbildningar inom angelägna områden.

Fackförbunden är med i beredning kring rekryteringsstöd m.m.

Torsby

Torsby kommun är en glesbygdskommun med en arbetslöshet över riksgenomsnittet. Samtidigt uppger kommunen att arbetskraftsbrist råder inom alla sektorer. Näringslivet präglas av ett stort antal småföretag, ca 300 stycken. Utbildning ses som nödvändigt för att bygden ska överleva.

Strategi

Kommunen är aktiv på vuxenutbildningsområdet och eftersträvar förnyelse och utveckling. Inom vårdområdet bedrivs distansutbildning vilket även håller på att utvecklas inom övriga områden. Syftet är att skapa större flexibilitet och öka effektiviteten.

Kunskapslyftet uppges ha lett till nytänkande. Ansvariga inom vuxenutbildningen skapade utbildningar för att locka såväl lite äldre män som kvinnor. För att locka männen till studier startade en jakt- och fiskeguidesutbildning. Kvinnorna lockades med textilhantverkskurser. Kunskapslyftet ledde också till utvecklandet av fler distansutbildningar.

Ett lärcentrum håller på att etableras. Det finns möjlighet att genomföra högskolestudier i Torsby i samarbete med universiteten i Karlstad och Örebro och till viss del med Chalmers tekniska högskola. Avsikten är att fortsätta utveckla samverkan med olika utbildningsanordnare .

Organisation

Den kommunala vuxenutbildningen sorterar under barn- och utbildningsnämnden. Vuxenutbildningen är lokaliserad till kommunens gymnasieskola, Stjerneskolan, men återfinns även på andra orter i kommunen. Lärarna är anställda vid Stjerneskolan. Det förekommer att vuxenstuderande ingår i ungdomsklasserna framför allt i samband med språkstudier.

Validering förekommer och är väl utvecklat inom vårdområdet. I regel föregås utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen av ett samtal med rektor, vilket kan innebära att tidigare erfarenheter och kompetenser valideras.

Samverkan

Samverkan inom kommunen bygger i stor utsträckning på personliga kontakter. Denna samverkan leder till att olika utbildningsanordnare identifierar sina nischer snarare än konkurrerar med varandra.

Inom den *kommunala organisationen* fungerar samverkan bl.a. genom att rektor för Komvux sitter med i arbetsmarknadsnämnden och att vuxenutbildningen har en stående punkt på dagordningen. Vidare samverkar Komvux med det kommunala företaget TUAB (se nedan).

Övriga utbildningsanordnare på orten är bildningsförbunden och Klarälvsdalens folkhögskola. Ambitionen är att utveckla samverkan med dessa bl.a. genom en hemsida för vuxenutbildningen där adresser och länkar till förbunden kommer att finnas med.

Samarbetet med folkhögskolan uppges fungera bra. Kommunen och folkhögskolan samverkar också angående SFI.

Samverkan med såväl *arbetsförmedlingen* som *försäkringskassan* uppges fungera bra, bl.a. genom goda personliga kontakter. Det finns en växande grupp sjukskrivna som studerar. De flesta studerar ett år, vilket är den tillåtna tiden i regelverket för rehabilitering. Det händer också att försäkringskassa köper specialdesignade utbildningar av Komvux.

Torsby Utvecklings AB – TUAB, är ett kommunalt bolag som har till uppgift att knyta kontakter mellan kommun och *näringslivet* i Torsby samt att utveckla näringslivet i Torsby. Vuxenutbildningen har ett nära samarbete med TUAB.

Statens medel för uppbyggnad av infrastruktur för vuxnas lärande används till att finansiera en halvtids *uppsökartjänst*. Verksamheten inriktar sig på att söka upp alla småföretag som finns på orten och att informera om utbildning. Även de som har arbete har behov av kompetensutveckling för att företagen ska kunna förverkliga idéer och överleva/växa.

Umeå

Umeå kommun är en större stad med en arbetslöshet ungefär lika med riksgenomsnittet. Kommunen präglas av att Umeå är en universitetsstad. Vuxenutbildningen är en viktig del av tillväxtstrategin, inte bara för kommunen utan även för regionen.

Strategi

Kommunen arbetar med att öka flexibiliteten i utbudet och har som ambition att vuxenutbildning ska finnas där förutsättningar finns. Kunskapslyftet har lett till nytänkande och skapade en större samverkan mellan Komvux och övriga utbildningsanordnare.

Man har inrättat ett Centrum för vuxenutbildning där bl.a. studievägledare från kommunen finns tillsammans med CSN och Af samt Umeå universitet. Vidare så har Komvux Direkt etablerats som erbjuder distansutbildningar i kärnämnen.

Organisation

Kunskapslyftet sorterade under kommunstyrelsen. Nu har det bildats två nämnder för utbildning, en för förskolan och grundskolan och en för gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Komvux står för ca 80 procent av vuxenutbildningen. Ett centrum för vuxenutbildning har skapats med, neutrala studievägledare, Centrala studiestödsnämnden, arbetsförmedlingen, universitetet och uppsökande verksamhet.

Validering inom vårdområdet är väl utvecklad. För validering av övrig kompetens krävs bättre regler.

Samverkan

Kommunen samverkar med andra *utbildningsanordnare* såsom folkhögskolan, NTI-skolan och ABF. Externa aktörer hävdar dock att den kunde vara bättre.

Samarbetet med *arbetsförmedlingen*, *Centrala studiestödsnämnden* och *Umeå universitet* sker inom ramen för Centrum för vuxenutbildning. Samarbetet med *försäkringskassan* är inte helt friktionsfritt.

Infoteket (som är en del av centrum för vuxenutbildning) bedriver uppsökande verksamhet i samarbete med *LO* och *HSO*. *LO* är kritiska mot att samverkan inte fungerar vid upphandlingar av utbildning.

Bilaga 4

Myndigheter och organisationer som Statskontoret träffat

Myndigheter

- Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS)
- Institutet för tillväxtpolitiska analyser (ITPS)
- Integrationsverket
- Delegationen för regional samverkan om högre utbildning (Samverkansdelegationen)
- Delegationen med uppgift att medverka till att långsiktigt stärka den regionala utvecklingen i delar av bergslagen, Dalsland och Värmland (Tillväxtdelegationen)
- Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning
- Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL)
- Skolverket
- Svenska ESF-rådet
- Verket för näringslivsutveckling (NUTEK)

Organisationer

- Folkbildningsrådet
- Landsorganisationen (LO)
- Tjänstemännens centralorganisation (TCO)
- Svenska Kommunförbundet
- Sveriges akademikers centralorganisation (SACO)
- Svenskt Näringsliv

Inför Statskontorets kommunbesök

Vad syftar Statskontorets uppdrag till?

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att granska kommunernas förutsättningar för att förverkliga de nationella intentionerna som rör livslångt lärande inom vuxenutbildningen. Statskontoret ska kartlägga hinder och problem som rör kommunernas genomförande av vuxenutbildning och den fortsatta utvecklingen av vuxnas lärande. Vid behov ska Statskontoret lämna förslag till förändringar i utformning av regelverk eller uppgifter för olika aktörer.

Vuxenutbildningens utveckling

En genomgående strävan i regeringens reformering är att utifrån individens behov och förutsättningar stärka vuxnas delaktighet i det livslånga lärandet. Det innebär, enligt regeringen, att kommunen får en allt viktigare roll som både utbildningsanordnare och samordnare av olika insatser som görs i syfte att stärka det livslånga lärandet. Regeringen sammanfattar denna eftersträvansvärda utveckling med att *"fokus behöver förskjutas från undervisning i skollika former till ett mer flexibelt stöd för individens lärande"* (reg.prop.2000/01:72).

Regeringen understryker att denna utveckling också innebär krav på ökad lokal samverkan mellan olika aktörer på olika nivåer. Hur kommunens samverkan utformas med olika aktörer bör anpassas efter lokala och regionala förutsättningar. Regeringens bedömning är att det *"i kommunens strategi för att möta vuxnas behov av utbildning och lärande bör ingå en övergripande plan för verksamheten utifrån lokala förutsättningar"*

(reg. prop. 2000/01:72, s.41). Regeringen har för detta ändamål avsatt 350 mkr för budgetåret 2002 som stöd till kommunernas uppbyggnad av infrastruktur för vuxnas lärande.

Vad är Statskontoret intresserat av?

Statskontoret är intresserat av att få information om hur vuxenutbildning organiseras i kommunen och hur kommunen förhåller sig till denna med utgångspunkt i regeringens intentioner och reformer. Kommunerna har en central roll i den fortsatta utvecklingen av vuxenutbildning och vår avsikt är att spegla Era förutsättningar att utveckla vuxenutbildningen och det livslånga lärandet. En viktig del som framhålls är samverkan mellan olika verksamheter och aktörer som anknyter till vuxenutbildning. Räckvidden för det livslånga lärandet spänner över flera olika politikområden såsom arbetsmarknad, näringsliv och regionala utvecklingsfrågor. Vi är därför särskilt intresserade av att ta del av vilka problem och hinder som Ni kunnat erfara när det gäller att integrera de olika verksamheterna som anknyter till vuxen-

utbildning till en helhet i kommunens egen verksamhet och hur samspelet med andra aktörer på statlig och regional nivå fungerar.

Vi är således angelägna om att utgå ifrån Era förutsättningar och de målsättningar som Ni satt upp och de medel som Ni valt. Inför besöken skulle vi vilja ta del av strategidokument, handlingsplaner, organisationsplaner och andra dokument som uttrycker kommunens ambitioner och anger formerna för att utveckla en infrastruktur för vuxnas lärande, t.ex. vad avser uppsökande verksamhet, vägledning, validering och samverkan mellan olika aktörer och verksamhetsområden.

Att diskutera

Statskontoret skulle vilja föra en diskussion om följande områden.

- Hur utvecklar kommunen en infrastruktur för alla vuxnas lärande oavsett den enskildes livsvillkor?
- Hur sker samverkan med andra kommunala verksamheter och med övriga aktörer och intressenter?
- Hur arbetar kommunen med att identifiera behov vad avser dels enskildas behov, förutsättningar och intresse, dels lokala och regionala arbetsmarknadsbehov?
- Hur arbetar kommunen med att arbeta med att utveckla ett stöd för lärande i enlighet med individens behov och förutsättningar?
- Hur arbetar kommunen med att rekrytera studerande utifrån prioriteringar som anges i lag och förordning?
- Hur organiserar kommunen sin verksamhet i syfte att stödja den enskildes lärande?

Förslag till upplägg

Vi skulle föreslå att besöken planeras enligt följande.

I ett första steg skulle det vara lämpligt att diskutera kommunens strategi och inriktning av verksamheten. Vid detta tillfälle ges Statskontoret möjlighet att träffa den som är politiskt ansvarig för vuxenutbildningen samt berörd/a förvaltningschef/er. I anslutning till detta tillfälle träffar Statskontoret också rektor och personal inom vuxenutbildningen.

I ett andra steg skulle det vara intressant att ta del av erfarenheter och synpunkter från olika delar av den kommunala organisationen som ansvarar för olika delar som anknyter till vuxnas lärande. Funktioner som kan vara berörda är rektor för vuxenutbildning, ansvarig för arbetsmarknadsfrågor, näringslivsansvarig, ansvarig för integrationsfrågor samt företrädare för studiecentra/infotek e dyl.

I ett tredje steg skulle vi vilja få möjlighet att träffa företrädare för aktörer som bedöms som viktiga i genomförandet av Er strategi och ambitioner och som har getts uppgifter rörande vuxnas lärande. Dessa aktörer kan vara företrädare för folkbildning, fackliga organisationer, arbetsförmedling, länsarbetsnämnd, regionala kompetensråd.

Besöken kan komma behöva variera från kommun till kommun, beroende på olika förutsättningar. Vi skulle därför vilja fortsätta en dialog med respektive kommun om hur ett besök kan anpassas enligt ovan.

Med vänlig hälsning

Claes Elmgren
Projektledare

Statskontorets publikationer för 2002 — 2003

2002

- 02:1 Offentlighet & IT. **150:-**
- 02:2 EU:s sysselsättningsstrategi och utformningen av den nationella politiken.
GRATIS
- 02:3 Prognos för SMHI - myndighet, bolag eller både och? **GRATIS**
- 02:4 Ansvar för registrering av ärenden enligt äktenskapsbalken och äktenskapsregistret. **GRATIS**
- 02:5 Uppföljning av förnyelsearbetet i kommuner och landsting. **GRATIS**
- 02:6 Omställningsavtal ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. **GRATIS**
- 02:7 En sammanhållen elektronisk förvaltning. **GRATIS**
- 02:8 XML-teknik och metadata. *Vägledning*. **Endast i pdf.**
- 02:9 Övergång till euro. Erfarenheter från den offentliga sektorn i euroländerna.
GRATIS
- 02:10 En modell för att beskriva det framtida resursbehovet för vård och omsorg om äldre. **GRATIS**
- 02:11 Ny organisation för tolk- och översättarutbildning. **GRATIS**
- 02:12 Att ta reda på vad folket tycker. *En pilotundersökning om medborgarnas syn på offentlig förvaltning*. **150:-**
- 02:13 24-timmarswebben. Rekommendationer och råd för 24-timmarsmyndighetens webbplats. **50:-**
- 02:14 Lokala styrelser och andra brukarorgan. *En studie av brukarinflytande i skolan*. **GRATIS**
- 02:15 Utvärdering av kontrollfunktionen i staten. **GRATIS**
- 02:16 Att euroanpassa en myndighet. En vägledning. **75:-**
- 02:17 24-timmarsmyndigheten. En förvaltning i medborgarens tjänst. *Lägesrapport december 2001*. **GRATIS**
- 02:18 Utveckling av 24-timmarsmyndigheter. *Lägesrapport juni 2002*. **GRATIS**
- 02:19 Vägledning om ramavtal för programvaror och tjänster. **GRATIS**
- 02:20 Utvärderingar – Av vem och till vad? *En kartläggning av Regeringskansliets utvärderingsresurser*. **GRATIS**
- 02:21 Utvärderingar och politik II. – *Hur använder regeringen utvärderingar?*
GRATIS
- 02:22 Stat/kommunrelationer i Europa. *En studie av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan den centrala, regionala och lokala nivån i nio europeiska länder*.
GRATIS
- 02:23 Tillsammans i storstaden. *En studie av offentlig samverkan inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen*. **GRATIS**

- 02:24 Samhällsintresset och konkurrensen. *Ägarpolicy för styrning och tillväxt.*
GRATIS
- 02:25 Enfastställd gräns för direktupphandling. *Konsekvenser för småföretag.* **GRATIS**
- 02:26 Bättre styrning av socialförsäkringens administration. *Kartläggning, granskning och förslag.* **125 kr.**
- 02:27 Fastighetsmäklarnämnden — *förutsättningar för omlokalisering till Härnösand.*
GRATIS
- 02:28 Alternativ administration av aktivitetsstöd. *Effekter för socialförsäkringens administration.* **GRATIS**
- 02:29 Arbetsmarknadsåtgärder för invandrare år 2002. **GRATIS**
- 02:30 Utveckling av 24-timmarsmyndigheter – Lägesrapport december 2002. **GRATIS**

2003

- 03:1 Diarier på Internet. *Vägledning för myndigheter.* **75 kr.**
- 03:2 Styrningen av länsarbetsnämndernas verksamhet. **GRATIS**
- 03:3 Ett statligt åtagande inom stiftelsen Byggdok? **GRATIS**
- 03:4 Vägledning. XML-Teknik och Metadata, version 2. **Finns endast i pdf-format**
- 03:5 Statsbidragen till kommuner och landsting. *En kartläggning och analys.* **GRATIS**
- 03:6 Abonnentväxlar och stödsystem. *Vägledning för tillämpning av ramavtal.*
GRATIS
- 03:7 Informationsförsörjning. *Vägledning för tillämpning av ramavtal.* **GRATIS**
- 03:8 Öppen källkod. **GRATIS**
- 03:9 Lyssna för att lära och lova. *Utvärdering av försöksverksamhet med servicedialog och serviceåtaganden.* **100 kr**
- 03:10 Kommunernas ansvar för vuxnas lärande – vad bör staten göra? **GRATIS**