

Kommittédirektiv



Översyn av den kommunala
vuxenutbildningen på grundläggande nivå

Dir.
2011:92

Beslut vid regeringssammanträde den 6 oktober 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå. Utredaren ska kartlägga i vilken grad utbildningen lever upp till nationellt fastställda mål och syften när det gäller anpassning efter individers behov och förutsättningar samt vid behov föreslå åtgärder för att förbättra utbildningen så att målen och syftena uppfylls. Utredaren ska även bl.a.

- analysera varför så många med hög tidigare utbildning studerar inom den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå,
- analysera och vid behov föreslå åtgärder för att förbättra studie- och yrkesvägledningen och utveckla användningen av den individuella studieplanen för studerande inom all vuxenutbildning,
- kartlägga den ekonomiska situationen för studerande på grundläggande nivå,
- analysera hur det nuvarande studiemedelssystemet fungerar för studerande på grundläggande nivå och vid behov föreslå förändringar i syfte att förbättra förutsättningarna för de studerande att fullfölja utbildningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 2 april 2013.

Den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå ska bättre anpassas efter elevernas varierande behov och förutsättningar

Den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå är en relativt liten men viktig del av skolväsendet. Relativt få studerar där, exempelvis fanns inom den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå 2010 nästan sex gånger fler elever än på grundläggande nivå. Utbildningen är viktig och ofta en förutsättning för att eleverna ska kunna delta i samhällslivet fullt ut eller få ett arbete. Utan fullföljd grundskoleutbildning är möjligheterna till arbete i dag små, liksom möjligheterna att studera vidare. För samhället är den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå ett viktigt verktyg i arbetet för integration och mot arbetslöshet och utanförskap.

Personer kan studera inom vuxenutbildningen av en mängd orsaker. Syftet med utbildningen på grundläggande nivå är oftast att den studerande ska kunna gå vidare till studier på en högre nivå eller få tillräckliga språkkunskaper för att få ett arbete. En viktig utgångspunkt är därför att individen inte bör delta i utbildningen på grundläggande nivå längre än nödvändigt för att kunna gå vidare, eftersom detta kan förlänga den sammanlagda studietiden och försena inträdet på arbetsmarknaden.

Uppdraget att utveckla och förbättra den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå

Den 1 juli 2012 börjar den nya skollagen (2010:800) tillämpas inom den kommunala vuxenutbildningen. Den nya skollagen medför krav på en förstärkt individualisering av vuxenutbildningen. Utbildningen ska i högre grad till både innehåll och form anpassas efter den enskildes behov och förutsättningar. Alla elever och de som avser att påbörja kommunal vuxenutbildning ska ha tillgång till studie- och yrkesvägledning. Andra exempel är valideringens och den

individuella studieplanens förstärkta roll, som markeras genom att dessa regleras i lag och inte som i dag i förordning.

Individualiseringen av den kommunala vuxenutbildningen innebär inte att den enskilde på egen hand, utan stöd, ska planera och genomföra sina studier. Den innebär att utbildningen ska anpassas efter de behov som den enskilde har och efter den enskildes mål, förkunskaper och situation i övrigt. En individualiserad vuxenutbildning kan innebära effektiviseringar för kommunerna genom ökad genomströmning med färre studieavbrott och en snabbare väg för många studerande genom utbildningssystemet.

Hur kan den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå utvecklas och förbättras?

Elever inom den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå är en mycket heterogen grupp som omfattar personer med vitt skilda utbildningsnivåer och förutsättningar. Bland eleverna finns de som av olika skäl inte har fullföljt grundskolan, analfabeter som aldrig tidigare gått i skolan och invandrare med en högskoleutbildning från det tidigare hemlandet. Alla dessa individer och grupper har olika behov och förutsättningar, vilket ställer stora krav på kommunerna att anpassa utbildningen.

Anpassningen kan bl.a. innebära att utbildningen erbjuds vid olika tidpunkter under både dag- och kvällstid, på hel- eller deltid samt i olika former, t.ex. som distansundervisning. För att en person som kommit till Sverige så snabbt som möjligt ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden är möjligheten att kombinera studier i svenska som andraspråk på grundläggande nivå med utbildning på annan nivå eller med yrkespraktik angelägen. Detta kan t.ex. bli aktuellt för vissa invandrare som omfattas av etableringsreformen och som har avslutat studier inom utbildning i svenska för invandrare. För andra kan heltidsstudier i svenska som andraspråk vara lämpligast för att snabbt lära sig språket och därefter gå vidare mot nya mål inom utbildningssystemet eller arbetslivet. Utgångspunkten för hur

utbildningen utformas ska alltid vara den enskildes behov och förutsättningar.

Det är viktigt att kommunernas organisering och styrning av vuxenutbildningen inte utgör ett hinder för möjligheten att kombinera studier på olika nivåer och i olika skolformer. För att säkerställa en verksamhet som uppnår nationellt fastställda mål och syften är rektorernas roll och möjlighet att verka som pedagogisk ledare samt lärarnas situation också viktiga. Kommunernas uppföljning och utvärdering av verksamheten är också betydelsefull. Vidare är samarbetet med andra kommunala verksamheter, t.ex. inom arbetsmarknads- och integrationsområdet liksom samarbetet med Arbetsförmedlingen viktigt, inte minst mot bakgrund av den nyligen genomförda etableringsreformen (prop. 2009/10:60).

En målgrupp som den kommunala vuxenutbildningen ofta har svårt att nå är vuxna romer utan fullföljd grundskoleutbildning. Vikten av en vuxenutbildning som anpassas efter romers behov har uppmärksammats av Delegationen för romska frågor i dess betänkande Romers rätt – en strategi för romer i Sverige (SOU 2010:55). Delegationen påpekar att det svenska skolsystemet inte har varit och inte är anpassat till romers behov och att detta tillsammans med avsaknaden av skoltradition, diskriminering och utanförskap har bidragit till att många vuxna romer saknar fullständig grundskolekompetens. Romer utan fullföljd grundskoleutbildning är dock ingen homogen grupp utan består av individer med varierande behov och förutsättningar. Vissa kan behöva någon enstaka kurs på grundläggande nivå för att kunna gå vidare i utbildningssystemet. Andra kan ha betydligt större behov. Det kan för vissa till och med handla om att läsa in en hel grundskoleutbildning.

En annan grupp med ett stort behov av individ- och målgruppsanpassad utbildning är elever med inlärningshinder orsakade av funktionsnedsättning. Vuxenutbildningen måste i högre grad än i dag göras tillgänglig för personer med funktionsnedsättning. Sverige har ratificerat Förenta nationernas internationella konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I artikel 24 behandlas rätten

till utbildning och enligt denna ska staterna säkerställa att personer med funktionsnedsättning inte utestängs från det allmänna utbildningssystemet och att de ska få tillgång till allmän högre utbildning, yrkesutbildning, vuxenutbildning och livslångt lärande utan att diskrimineras. För att detta ska vara möjligt krävs individuella anpassningar och det är viktigt att personer med funktionsnedsättning som deltar i undervisning kan ges stöd, t.ex. i form av hjälpmedel, anpassade lärvverktyg och andra anpassningar. För att alla ska ha möjlighet att delta i vuxenutbildningen krävs ofta även generella anpassningar t.ex. av den fysiska miljön.

Vidare är det betydelsefullt att den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå är flexibel och på ett effektivt sätt samverkar med särskild utbildning för vuxna.

För att den kommunala vuxenutbildningen ska vara så effektiv som möjligt, med bättre genomströmning och färre avbrott än i dag, är utbildningens anpassning efter individers och målgruppers behov och förutsättningar central.

Utredaren ska därför

- kartlägga i vilken grad den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå lever upp till nationellt fastställda mål och syften när det gäller anpassning efter individers behov och förutsättningar samt vid behov föreslå åtgärder för att förbättra utbildningen så att målen och syftena uppfylls,
- analysera och vid behov föreslå åtgärder för att underlätta för individer att parallellt med studier i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå samtidigt studera inom andra delar av vuxenutbildningen eller annan utbildning eller att kombinera studierna med arbete eller praktik,
- studera kommunernas organisation och styrning av den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå,
- undersöka hur den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå tillgodoser behovet av stödinsatser för personer med funktionsnedsättning, hur flexibel utbildningen är och hur utbildningen samverkar med

särskild utbildning för vuxna samt vid behov föreslå åtgärder för att förbättra utbildningen i dessa avseenden,

- med utgångspunkt i betänkandet SOU 2010:55 bedöma anpassningen av den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå efter romers behov och förutsättningar samt vid behov föreslå åtgärder i syfte att förbättra utbildningen i detta avseende,
- vid behov föreslå åtgärder som syftar till att bättre anpassa den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå till andra målgrupper än de ovan nämnda, där många individer saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan eller där många av andra skäl har ett stort behov av en anpassad utbildning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur kan tillgången till och kvaliteten på studie- och yrkesvägledning och valideringsinsatser förbättras?

Studie- och yrkesvägledning samt validering av redan uppnådda kunskaper är verksamheter som har utvecklats under de senaste åren men som kan utvecklas ytterligare.

Studie- och yrkesvägledning ska vara tillgänglig för alla elever i den kommunala vuxenutbildningen och för de som avser att påbörja sådan utbildning. Det är viktigt att den enskilde ges stöd att hitta en så snabb och effektiv väg genom utbildningssystemet som möjligt. Det är också av stor betydelse att eleverna får information om de ekonomiska villkoren. Enligt Centrala studiestödsnämndens (CSN:s) rapport Studiemedel till studerande på grundskolenivå (dnr 2010-2189-8232) ingår information om studieekonomi och studiemedel sällan i studie- och yrkesvägledningen. För studerande med dåliga svenskkunskaper kan även tillgången till tolk vara en förutsättning för att kunna ta del av studie- och yrkesvägledningen.

Elever inom den grundläggande vuxenutbildningen är ofta invandrare som inte bara står långt ifrån arbetsmarknaden utan som också har dåliga kunskaper om det svenska utbildnings-

och studiestödssystemet. Dessutom finansieras studierna ofta med hjälp av studielån. Om en elev inte får tillräcklig studie- och yrkesvägledning eller av andra skäl, t.ex. bristfälliga svenskkunskaper, inte kan ta del av informationen, är risken större att eleven inte hittar rätt väg genom utbildningssystemet eller inte kan överblicka konsekvenserna av studierna för den egna ekonomin. Detta kan i sin tur leda till att studierna tar längre tid, en ökad skuldsättning och i värsta fall studieavbrott.

Den individuella studieplanen fyller en mycket viktig funktion inom vuxenutbildningen. Det är den individuella studieplanen som utgör elevens ”program”. Den innehåller en beskrivning av elevens mål med studierna och vägen dit i form av vilka kurser eleven ska läsa. Den individuella studieplanen bör tas fram i samarbete med en studie- och yrkesvägledare och ska vid behov revideras (2 kap. 13 § förordning [2002:1012] om kommunal vuxenutbildning).

Validering är ett verktyg som används alltmer inom vuxenutbildningen. Att individers förvärvade kunskaper och kompetenser kartläggs och erkänns är av stort värde för att studierna ska bli så effektiva som möjligt. Vuxna som börjar studera inom den kommunala vuxenutbildningen har många gånger med sig kunskaper och kompetenser som de har förvärvat genom åren men som de saknar formella bevis på. Om en person har kunskaper och kompetenser som kan kopplas till hela eller delar av en kurs, är det av betydelse att dessa erkänns. Detta är inte minst viktigt när det gäller mottagandet av nyanlända invandrare som ofta har kunskaper och kompetenser som de förvärvat i sina tidigare hemländer.

Tillgången till och kvaliteten på studie- och yrkesvägledning och valideringsinsatser är liksom användningen av och kvaliteten på den individuella studieplanen viktiga för all vuxenutbildning och inte enbart för den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå. Utredaren ska därför när det gäller all vuxenutbildning enligt skollagen, men främst den kommunala vuxenutbildningen,

- analysera och vid behov föreslå åtgärder för att förbättra studie- och yrkesvägledningen,
- utveckla användningen av den individuella studieplanen,

- analysera och vid behov föreslå åtgärder för att förbättra tillgången till och kvaliteten på valideringsinsatser, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Varför studerar så många med en hög tidigare utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå?

Närmare var tredje elev inom den grundläggande vuxenutbildningen 2010 hade en högskoleutbildning. Dessutom hade drygt 10 procent av eleverna en utbildning motsvarande mer än tvåårig gymnasieskola och ytterligare drygt 15 procent en utbildning på gymnasienivå om högst två år. De som har en utbildning på gymnasie- eller högskolenivå, varav en stor andel är utlandsfödda, studerar oftast svenska som andraspråk eller engelska inom vuxenutbildningen. Det förekommer dock att utlandsfödda även läser andra kurser på grundläggande nivå. Det kan finnas rimliga skäl till varför högutbildade elever läser kurser på grundskolenivå. Om skälen är okunnighet om det svenska utbildningssystemet, brister i organisationen eller att eleven inte fått tillräcklig studie- och yrkesvägledning, är risken att resurser och tid för såväl den enskilde som samhället slösas bort.

Integrationsverket har tagit fram rapporten Högutbildade utlandsfödda i grundläggande vuxenutbildning, praktik och policy i två kommuner (Integrationsverket 2006) som behandlar högutbildade inom den grundläggande vuxenutbildningen. Rapporten, som bygger på intervjuer med elever och personal i Malmö och Göteborgs kommuner, förmedlar en negativ bild av hur den grundläggande vuxenutbildningen fungerar i praktiken. Rapporten pekar på flera brister, inte minst vid mottagandet av högutbildade i vuxenutbildningen. Det ska dock understrykas att rapporten är från 2006 och att intervjuerna är genomförda i endast två kommuner, varför det inte går att dra några generella slutsatser. Frågan om högutbildade inom den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå bör utredas vidare.

Utredaren ska därför

- analysera orsaker till den stora andelen elever med hög tidigare utbildning på kurser inom den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå och vid behov föreslå åtgärder i syfte att effektivisera utbildningen för denna målgrupp, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över studiemedelssystemet när det gäller studerande på grundläggande nivå

Studiesociala kommittén har i betänkandet Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt (SOU 2009:28) uppmärksammat de särskilda omständigheter som råder för elever med studiemedel i grundläggande vuxenutbildning. De är enligt betänkandet äldre än andra studiemedelstagare, har oftare barn och har i stor utsträckning utländsk bakgrund. Vidare har de enligt betänkandet en betydligt svårare ekonomisk situation än andra elever både före, under och efter studierna.

Många studerande som finansierar sina studier på grundläggande nivå med studielån får senare i livet problem att betala tillbaka sina skulder. Av CSN:s rapport Studiemedel till studerande på grundskolenivå framgår bl.a. följande. Omkring hälften av de studerande på grundläggande nivå som har finansierat sina studier med studielån hamnar vid något tillfälle hos kronofogden. Det har även visat sig att många låntagare med låga inkomster avstår från att använda sig av de trygghetsregler som finns inom studiemedelssystemet. Exempelvis avstår en stor del av låntagarna som har rätt till nedsättning av sitt årsbelopp att ansöka om det. Vidare varierar andelen studerande som ansöker om studiemedel och får avslag på grund av att de har uppnått den maximala tiden med studiemedel med studienivån. En betydligt större andel av dem som studerar på grundskolenivå får avslag på sin ansökan jämfört med studerande på andra studienivåer.

Enligt regeringens mening finns det ett fortsatt behov av att utreda den ekonomiska situationen för studerande på grundläggande nivå och hur försörjningen ser ut för dessa

studerande samt hur studiemedelssystemet fungerar. Detta gäller inte minst då planerade reformer inom utbildning i svenska för invandrare kan komma att påverka förutsättningarna för många deltagare.

Utredaren ska därför, med utgångspunkt i de övriga förslag som utredaren lämnar,

- kartlägga den ekonomiska situationen inklusive försörjningen för studerande på grundläggande nivå,
- analysera hur det nuvarande studiemedelssystemet fungerar för dessa studerande och vid behov föreslå förändringar i syfte att förbättra förutsättningarna för studerande att fullfölja utbildningen,
- särskilt analysera situationen för de studerande när det gäller återbetalning av studielån och återkrav av studiemedel och vid behov föreslå förändringar i syfte att förbättra möjligheten för de studerande att betala tillbaka sina studieskulder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Om utredarens förslag påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Vid kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska utredaren föreslå en finansiering. Effekterna för den kommunala självstyrelsen ska redovisas, liksom andra konsekvenser enligt kommittéförordningen (1998:1474).

Eventuella konsekvenser för CSN:s administration ska särredovisas.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Sveriges Kommuner och Landsting samt med berörda myndigheter och andra organisationer.

Utredaren ska även ta del av de förslag som lämnats i betänkandet Tid för flexibel inläring (SOU 2011:19) i de delar som rör den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå.

Utredaren ska också hålla sig informerad om eventuella utredningar inom studiestödsområdet.

Utredaren ska regelbundet rapportera till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) om hur arbetet fortskrider.

Uppdraget ska redovisas senast den 2 april 2013.

(Utbildningsdepartementet)