Ref KB 0

KUNSKAPENS KRONA

SOU 1993:23

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

UTBILDNINGSDEPARTEMENTET

Ref KB 0

KUNSKAPENS KRONA

SOU 1993:23

UTBILDNINGSDEPARTEMENTET

32

Statens offentliga utredningar
1993:23
Utbildningsdepartementet

Kunskapens krona

Huvudbetänkande av Utredningen om
effektivare vuxenutbildning
Stockholm 1993

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget som ingår i C E Fritzes AB. Allmänna Förlaget ombesörjer också, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor, remissutsändningar av SOU och Ds.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1993

ISBN 91-38-13308-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Beatrice Ask

Genom beslut den 23 april 1992 bemyndigade regeringen statsrådet Ask att tillkalla en enmansutredare med uppdrag att dels föreslå hur statens roll som beställare av utbildning för vuxna samt metoderna för distansutbildning kan utvecklas, dels presentera kostnadsjämförelser mellan olika utbildningsformer. Med stöd av detta bemyndigande förordnades samma dag riksdagsledamoten Larz Johansson att vara särskild utredare.

Utredaren antog namnet Utredningen om effektivare vuxenutbildning.

Den 24 april 1992 förordnades sakkunnig Anders Franzén att vara sekreterare samt fil kand Eva Åström att vara biträdande sekreterare åt utredningen. Den 24 augusti 1992 förordnades byrådirektör Annika Hellberg att vara biträdande sekreterare. Som sakkunniga i utredningen förordnades den 15 juni 1992 rektor Jan Kraft, rektor Elsie Nordén, programchef Sten Åke Pettersson, utredningschef Sven Salin och utbildningsdirektör Levi Svenningsson. Ett flertal personer har som experter medverkat i utredningsarbetet. En förteckning över sakkunniga och experter redovisas i bilaga 2.

För arbetet med kostnadsjämförelser mellan utbildningsformer har ett omfattande datamaterial inhämtats från ett 25–tal kommuner, AMU–Gruppen, Folkbildningsrådet samt Statens skolor för vuxna. Sådant material har ställts till förfogande även av Försvarets förvaltningshögskola och Sveriges utbildningsradio AB. Det har inte varit möjligt att inom den i direktiven utsatta tidsramen bearbeta och analysera hela det material som samlats in. Ytterligare data och kompletterande analyser kommer därför att redovisas i ett kommande delbetänkande.

Jag får härmed överlämna utredningens huvudbetänkande Kunskapens krona. Särskilda yttranden har avgivits av de sakkunniga Nordén och Salin.

Stockholm i mars 1993

Larz Johansson

Anders Franzén
Annika Hellberg
Eva Åström

Innehållsförteckning

Förkortningar 7

Sammanfattning 9

1 Vuxenutbildningens utmaningar 19

2 Vuxenutbildningens aktörer 33
2.1 Inledning 33
2.2 Folkbildningen 33
2.3 Utbildningsradion 34
2.4 Det offentliga skolväsendet för vuxna 35
2.5 Högskolan 37
2.6 Arbetsmarknadsutbildningen 37
2.7 AMU–Gruppen 38
2.8 Personalutbildningen 40

3 Effektivitet i vuxenutbildningen 43
3.1 Inledning 43
3.2 Tillgänglighet 44
3.3 Pedagogik och metod 45
3.4 Utbildningsutbud 46
3.5 Rekrytering 48
3.6 Anordnare 49

4 Beställarkompetens 51
4.1 Inledning 51
4.2 Vad är beställarkompetens 51
4.3 Några förutsättningar 54
4.4 Kvalitetsbedömning av utbildning 55
4.5 Marknadsinformation 60
4.6 Slutsatser .....

5 Kostnadsjämförelser 63
5.1 Metod 64
5.2 Komvux 70
5.3 AMU–gruppen 76
5.4 Statens skolor för vuxna 78
5.5 Folkhögskolan 81
5.6 Arbetsmarknadsutbildning 84
5.7 Distansutbildning 90
5.8 Studiestöd 92
5.9 Några slutsatser av kostnadsberäkningarna 94

6 Vidgad användning av distansmetoder 99
6.1 Kompetensutveckling med distansmetoder 99
6.2 Statligt stöd till utveckling av distansutbildning 101
6.2.1 Bakgrund 101
6.2.2 Förarbeten m.m. 102
6.2.3 Överväganden 103
6.2.4 Stödets inrikdning 107
6.2.5 Organisation 112
6.2.6 Lokalisering 117
6.2.7 Omfattning 120
6.2.8 Finansiering 121
6.2.9 Särskilda statliga insatser 122
6.3 Basfärdigheter på distans – ett projektförslag 124
6.3.1 Motiv 124
6.3.2 Projektet 126
6.3.3 Kostnader 130
6.4 SSV – uppgifter och ställning 131
6.4.1 Frågans tidigare handläggning 131
6.4.2 Bakgrund för mina överväganden 132
6.4.3 Överväganden 134
6.4.4 Övergångsfrågor 137

Särskilda yttranden 139

Bilagor

Bilaga 1 Direktiven 143
Bilaga 2 Experter och sakkunniga 147
Bilaga 3 Kvalitetsbedömning av utbildning 149
Bilaga 4 Förfrågningsunderlag till vissa kommuner 191
Bilaga 5 Remissammanställning 201
Bilaga 6 Distansutbildning i Norden 211
Bilaga 7 SSV – vissa data 219

Förkortningar

ABF	Arbetarnas bildningsförbund
Af	Arbetsförmedling
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AMV	Arbetsmarknadsverket
CSN	Centrala studiestödsnämnden
Ds	Departementsserien
ESO	Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
FörvHS	Försvarets förvaltningshögskola
IT	Informationsteknologi
KTH	Tekniska högskolan i Stockholm
LAN	Länsarbetsnämnd
LO	Landsorganisationen
LR	Lärarnas riksförbund
Nutek	Närings– och teknikutvecklingsverket
NYK	Nordisk yrkesklassificering
OECD	Organisation for Economic Co–operation and Development
RFV	Riksförsäkringsverket
SAF	Svenska arbetsgivareföreningen
SCB	Statistiska centralbyrån
SIND	Statens industriverk
SOU	Statens offentliga utredningar
SSV	Statens skolor för vuxna
SSVH	Statens skola för vuxna i Härnösand
SSVN	Statens skola för vuxna i Norrköping
SÖ	Skolöverstyrelsen
TBV	Tjänstemännens bildningsverksamhet
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
UR	Sveriges Utbildningsradio AB

Förkortningar

ABF	Arbetarnas bildningsförbund
AF	Arbetsförmedling
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AMV	Arbetsmarknadsverket
CSN	Centrala studiestödsnämnden
DI	Departementsserien
ESO	Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
FöreMS	Föreningen förvaltningshögskola
IT	Informationsteknik
KTH	Tekniska högskolan i Stockholm
LAN	Länsarbetsnämnd
LO	Landsorganisationen
LR	Lärarnas riksförbund
NutekNy	Näring- och teknikutvecklingsverket
NVK	Nordisk yrkesdidaktikcentrum
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
RFV	Riksförsäkringsverket
SAF	Svenska arbetsgivareföreningen
SCB	Statistiska centralbyrån
SINO	Statens industriverk
SOU	Statens offentliga utredningar
SSV	Statens skolor för vuxna
SSVH	Statens skolor för vuxna i Härnösand
SSVN	Statens skolor för vuxna i Norrköping
SÖ	Skolöverstyrelsen
TBV	Tjänstemännens bildningsverksamhet
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
UK	Sveriges Utbildningsradio AB

Sammanfattning

Såväl betänkandet som de konkreta förslagen har som utgångspunkt behovet av att höja den svenska arbetskraftens kompetens. I inledningskapitlet *Vuxenutbildningens utmaningar* återges i korthet de studier och de argument som talar för behovet av en allmän kompetensutveckling och som tidigare redovisats av bl a dåvarande Statens Industriverk, Kompetensutredningen, Produktivitetsdelegationen och Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Tyngdpunkten hos en framåtsyftande kompetensutveckling måste ligga på dem som är i arbetslivet. Problemet med ett alltför lågt antal långtidsutbildade bl.a. inom industrin måste lösas genom att nu erbjuda utbildningsmöjligheter åt de vuxna som inte gick igenom längre utbildning som unga. Dessa insatser ske i form av vidareutbildning i företagen och så nära som möjligt knytas till arbetet. Användning av distansmetoder kan vara en väg att nå dit. Samtidigt är det av strategisk betydelse att i den nuvarande lågkonjunkturen erbjuda så många arbetslösa som möjligt utbildning. Genom att satsa på det reguljära utbildningsväsendet kan man minska behovet av arbetsmarknadspolitiska åtgärder och samtidigt skapa förutsättningar för stärkt konkurrenskraft.

Vid sidan av vuxenutbildningens betydelse för konkurrenskraft och ekonomisk tillväxt betonas folkbildningens och vuxenutbildningens betydelse för att förankra och förstärka ett demokratiskt förhållnings– och arbetssätt. Händelser under det senaste året visar att denna uppgift för vuxenutbildningen inte förlorat i aktualitet.

Under rubriken *Vem skall utbilda?* väcks förslag om ändring i tre viktiga principfrågor. Bakgrunden till alla tre förslagen är ytterst den dramatiskt ökade arbetslösheten och den försvagade kommunala ekonomin, som gått ut bl.a. över utbudet av vuxenutbildning. Den första frågan gäller att ge enskilda möjlighet att köpa utbildning, som kommun anordnar som distanskurser. Motsvarande utbud finns hos privata anordnare som Liber Hermods och strategier utvecklas redan att gå förbi förbudet. Den andra frågan gäller att alla vuxna upp till 25 års ålder, även arbetslösa, som skall gå igenom en allmän kompetenshöjande utbildning, t.ex. på gymnasienivå, skall göra detta inom komvux. Den tredje frågan gäller att förändra praxis så att komvuxstudier kan förenas med arbetslöshetsersättning.

Samtliga tre förslag innebär avsteg från välgrundade principer. I två av fallen finns risk för missbruk och orättvisor. I det rådande konjunkturläget är det emellertid nödvändigt att ompröva principer och att ta vissa risker för att minska misshushållningen med mänskliga resurser.

I avsnittet 2 *Vuxenutbildningens aktörer* ges en beskrivning och vissa kvantitativa data om de viktigare anordnarna av vuxenutbildning. Avsnittet *3 Effektivitet i vuxenutbildningen* syftar till att sätta in de tre huvudfrågorna i direktiven i ett helhetsperspektiv. Beställarkompetens, kostnadsjämförelser och vidgad användning av distansmetoder är bara några av ett

stort antal faktorer som påverkar vuxenutbildningens effektivitet. Efter en diskussion om effektivitetsbegreppet och dess tillämpning på utbildningsområdet behandlas följande områden:

Utbildningens tillgänglighet geografiskt, fysiskt, psykologiskt och tidsmässigt; Pedagogik och metod dvs. utbildningens vuxenanpassning; Utbildningsutbudet dvs. vilken utbildning erbjuds och vilken kunskapssyn, vilket stoffurval och vilket angreppssätt präglar den; Rekryteringen till utbildning; samt Vem som är anordnare av utbildningen.

Genom att direktiven riktar intresset mot upphandlingen av utbildning som en faktor av betydelse för vuxenutbildningens effektivitet markeras det delade ansvaret mellan beställare och anordnare för utbildningens kvalitet. I avsnitt *4 Beställarkompetens* beskrivs inledningsvis innebörden av begreppet beställarkompetens under fyra rubriker, nämligen

Allmän upphandlingskompetens: Hit hör grundläggande kunskap om upphandlingsförordningen och annan lagstiftning som kan beröra offentlig upphandling. Till den allmänna upphandlingskompetensen hör vidare att känna till innebörden av och handla efter god upphandlingssed.

Kunskap om marknaden kallas ibland den kommersiella kompetensen och handlar om att känna till utbud och säljare. En annan viktig del av den kommersiella kompetensen är överblick över kostnads– och prisstrukturen inom utbildningsområdet.

Sakkompetens handlar formellt om förmågan att upprätta underlag för upphandlingen. Den djupare innebörden i begreppet sakkompetens innebär krav på att till den mer formella och tekniska delen av beställarkompetensen, foga förmågan att ställa krav på utbildningarnas inriktning och utformning.

Förmåga att bedöma kvalitet: Det krävs att den som köper in utbildning i förväg kan göra en kvalitativ bedömning såväl av den utbildning som skulle svara mot det aktuella kunskapsbehovet, som den utbildning en anordnare erbjuder i samband med upphandlingen.

Dialogen mellan köpare och säljare beskrivs ofta som kärnan i upphandlingsprocessen. Utvecklingen av beställarens kompetens bör därför inriktas på att skapa förutsättningar för denne att genomföra en dialog om utbildningarnas inriktning, utformning och kvalitet. Den viktigaste förutsättningen för en framgångsrik dialog är att köparen har klart för sig vilken utbildning han efterfrågar.

De konkreta förslagen i betänkandet, när det gäller att stärka staten i dess roll som beställare av utbildning, tar i första hand fasta på förmågan att i förväg bedöma en utbildnings kvalitet. Inom sekretariatet har med utgångspunkt i främst pedagogisk forskning rörande utvärdering utvecklats en modell för hur en kvalitetsvärdering av utbildning kan gå till. Den teoretiska grunden för denna, liksom en mer utförlig beskrivning, redovisas i bilaga 3.

En utbildnings kvalitet är inte absolut. Det som är relevant vid upphandling är utbildningens värde i förhållande till den funktion den skall ha i samhället och i förhållande till deltagaren eller deltagarna. Ett första steg i kvalitetsbedömningen blir därför att analysera de behov utbildning-

en skall tillgodose. Det kan ske med två olika utgångspunkter ett makro- och ett mikroperspektiv.

Syftet med makroanalysen är att säkerställa att den utbildning som upphandlas motsvarar de krav samhället, arbetsmarknaden och den upphandlande myndigheten kan ställa på den. För att kunna göra denna analys måste den som gör upphandlingen ha klart för sig målen för myndighetens verksamhet och hur utbildningen är tänkt att bidra till att dessa mål förverkligas. Denna insikt kan nås genom söka svaren på fyra frågor:

(1) Vilka är samhällets övergripande mål för verksamheten? (2) Vilken är utbildningens funktion? (3) Hur förhåller sig utbildning till andra åtgärder? (4) Vilka är målen för min egen verksamhet?

Mikroanalysen handlar om den enskilde deltagarens förutsättningar och behov. Samtidigt som utbildning har vissa mål och funktioner i ett samhällsperspektiv måste den relateras till olika deltagargrupper och enskilda deltagare. Utbildarens förmåga att anpassa utbildningen till gruppens och individens förväntningar och förutsättningar och tillgodose behoven av kunskap utgör i praktiken mått på dess kvalitet.

Det tredje steget i kvalitetsbedömningen är att väga samman de insikter och slutsatser som analyserna givit. Inte sällan leder denna sammanvägning till ännu en målkonflikt. De som har ansvar för ställningstaganden av detta slag måste genom policydiskussioner skapa gemensamma värdemönster och riktlinjer för sitt agerande. Utan dem kan en långsiktig och konsekvent utbildningsstrategi inte förverkligas.

De insikter och den medvetenhet, som en tillämpning av modellen ger, ökar möjligheterna att agera offensivt vid upphandling av utbildning. Den som skall upphandla utbildning har definierat vilken utbildning som bör köpas in, både dess mål och innehåll. Som köpare har man då ökat sina möjligheter att leda dialogen om konkreta krav på innehållet, undervisningen, lärarkompetensen, organisationen och de förväntade resultaten.

Frågan om beställarkompetens kan inte reduceras till en fråga om den enskilde inköparens kunskap och förmåga. I stället bör man tala om en beställarkompetent organisation, där den som genomför upphandlingen har ett organisatoriskt och kunskapsmässigt stöd i organisationen. Utformningen av detta stöd behöver anpassas efter den ansvarsfördelning som lagts fast.

Det stöd organisationen måste finna former för handlar om att kompensera brister på kunskap och insikt hos dem som utför upphandlingen. Vid ett odelat lokalt ansvar för upphandlingen är det främst fråga om analysen av samhällets och den egna verksamhetens mål och prioriteringar. Vid central upphandling är det individperspektivet. Det är viktigt att hela organisationen tar ansvar för ställningstagandena i de målkonflikter som uppstår. En väg att ta ett sådant är att regelbundet engagera alla berörda i policydiskussioner.

Ett viktigt underlag för utveckling är uppföljning och utvärdering. Det behöver ske på tre nivåer. Detta gäller dels resultatet av den upphandling som genomförts, dels hur upphandlingsprocessen verkligen sett ut och fungerat, dels ock medarbetarnas kompetens och insikter i gällande poli-

cy etc. Uppföljningen kan antingen utföras av en särskild enhet inom organisationen eller integreras i upphandlingsarbetet.

Avslutningsvis förs i detta avsnitt en diskussion om behovet av en förbättrad marknadsinformation. En genomgång av argument för och emot slutar i ställningstagandet att inte nu väcka förslag om ett statligt engagemang i en databas med en någorlunda heltäckande information om anordnare av personalutbildning och deras utbud. Däremot förordas att uppföljning av kostnader för utbildning av det slag som redovisas i avsnitt 5 skall ske kontinuerligt exempelvis i Skolverkets regi.

De utbildningsanordnare som behandlas i avsnitt *5 Kostnadsjämförelser* är komvux, AMU–Gruppen, SSV och folkhögskolan. Visst jämförelsematerial rörande den av AMV upphandlade arbetsmarknadsutbildningen redovisas också. Som ett exempel på kostnader vid distansutbildning av annat slag än vid SSV beskrivs en kurs anordnad av Utbildningsradion och en kurs vid Försvarets förvaltningshögskola. Kostnaderna för olika former av studiestöd redovisas särskilt.

De anordnare som berörs av kostnadsjämförelsen bedriver sin verksamhet under olika förhållanden. Målen för verksamheterna varierar. De vänder sig till olika målgrupper och pedagogiken har anpassats till deras förutsättningar. Vid en jämförelse är det viktigt att ta hänsyn till dessa skillnader och att ha i åtanke att anordnarna inte erbjuder identiska tjänster. Den intressanta frågan är dock om skillnaderna mellan de erbjudna tjänsterna motiverar skillnaderna i pris.

Kostnaderna har beräknats för en veckas heltidsstudier i reguljär utbildning under budgetåret 1991/92 hos resp. komvux, AMU–Gruppen, SSV och folkhögskolorna. Data har insamlats och bearbetats på sätt som så långt möjligt gör uppgifterna beräkningstekniskt jämförbara. Undersökningen av komvux baseras på uppgifter från ett urval av 26 kommuner, som speglar samtliga kommuntyper. För AMU–Gruppen valdes de åtta kommuner i komvuxurvalet, som också hade ett AMU–center. För fyra av orterna kunde kostnaderna dock inte särredovisas på kommunnivå, varför uppgifterna avser fyra läns–AMU och fyra AMU–centrer. Beräkningarna avseende verksamheten vid SSV är en totalundersökning. Uppgifterna rörande folkhögskolan bygger på data från 116 av 131 folkhögskolor inhämtade av Folkbildningsrådet genom en särskild enkät.

För att skapa jämförbarhet mellan utbildningsformerna har deltidsstudier omräknats till heltid. Därvid har för komvux och SSV CSN:s studiepoängsystem använts. Studiepoängsystemet har i detta sammanhang svagheter, men har varit den enda framkomliga vägen att beakta den stora andelen deltidsstuderande.

Som deltagare har räknats alla personer, som deltagit i en kurs så länge att en plats tagits i anspråk, oavsett om vederbörande slutfört utbildningen eller inte. Beräkningarna avser sålunda kostnader för studieplatser och inte kostnaden per utbildad.

Kostnadsberäkningarna för AMU bygger på samtliga direkta och indirekta kostnader för utbildningen, minus ev. intäkter i denna verksamhet, samt uppgifter om antalet köpta kursdeltagarveckor. För komvux utgår beräkningarna från den interkommunala ersättningen för en viss kurs

framräknad enligt Svenska Kommunförbundets rekommendationer, en ersättning som beaktar samtliga direkta och indirekta kostnader för verksamheten. Något identifierbart statsbidrag till kommunal vuxenutbildning utgick inte det aktuella budgetåret. Hela riksstatsanslaget ligger till grund för beräkningarna avseende SSV. För folkhögskolorna har urskiljbara kostnader för internatverksamheten räknats bort från bokslutsuppgifter budgetåret 1991/92.

För att kunna ta hänsyn skillnaderna i utbildningens inriktning i de fyra utbildningsformerna har kostnads- och deltagaruppgifterna så långt möjligt separerats på teoretiska kurser och tio yrkesinriktningar enligt Nordisk yrkesklassificering. För folkhögskolan har någon sådan indelning inte varit möjlig. I kostnadsjämförelserna används begreppet *deltagarvolym*, som beteckning på antal deltagare multiplicerat med antalet studiepoäng för varje kurs.

Uppgifter rörande uppdragsverksamheten vid komvux, SSV och folkhögskolan kommer att redovisas i ett delbetänkande senare under våren.

Redovisningen av beräkningsresultaten utgår från en beskrivning av karaktäristika för varje utbildningsform. De redovisade medelvärdena måste i första hand relateras till verksamhetens mål och innehåll och först i andra hand till andra utbildningsformer och då endast med beaktande av deras resp. mål och innehåll.

Inom komvux står de teoretiska kurserna för 70 procent av deltagarvolymen men endast 60 procent av kostnaderna. För de yrkesinriktade är förhållandet det motsatta 30 procent mot 40. Kostnaden per vecka är i genomsnitt 450 resp. 650 kr. Genomsnittet för alla kurser varierar mellan kommunerna från 370 kr till 950 kr.

I urvalet från AMU–Gruppen dominerar utbildningar inom tillverkningsområdet starkt med 58 procent av volymen kursdeltagarveckor. Inom detta område är genomsnittskostnaden per vecka drygt 2800 kr. De huvudsakligen teoretiska s.k. X–kurserna, som utgör 18 procent av volymen, kostade i genomsnitt 1 560 kr. Inom volymmässigt små områden förkommer såväl mycket högre (4 360 kr) och lägre kostnadsuppgifter (1 350 kr).

Statens skolor för vuxna anordnar såväl brevdistansutbildning som s.k. intervallkurser. De förra, som svarar för 77 procent av deltagarvolymen i Norrköping, har en genomsnittskostnad på motsvarande 100 kr per vecka heltidsstudier. Den senare svarar för 97 procent av deltagarvolymen i Härnösand och kostar där i genomsnitt för alla kurser 270 kr för motsvarande en veckas heltidsstudier.

Folkhögskolans kostnader varierar kraftigt mellan skolorna, från ca 1 000 till ca 4 000 kr per elevvecka, vanligen dock mellan 1 400 och 2 400 kr. Vissa kostnader för internaten som kostnader för fastigheter, lokalvård och viss personal, som inte kunnat särskiljas, påverkar resultaten. Vidare har flera skolor höga kostnader – och särskilt statsbidrag – för utbildning för handikappade. För 11 skolor som saknar internat var genomsnittskostnaden 1 650 kr. Landstingsfolkhögskolorna redovisar i genomsnitt en obetydligt lägre (3 procent) veckokostnad än rörelsefolkhögskolorna.

I en avslutande diskussion konstateras att kostnadsskillnaderna måste bedömas mot bakgrund bl.a. av utbildningarnas olika tradition, pedagogisk målsättning och sammansättning av målgruppen. Viktiga faktorer för att förklara skillnaderna är omfattningen av den lärarledda undervisningen och sammansättningen av kursutbudet hos de olika anordnarna.

Utredningens tredje huvudfråga enligt direktiven, behovet och utformningen av ett statligt stöd för utvecklingen av distansutbildning behandlas i avsnitt *6 Vidgad användning av distansmetoder*. Också i detta avsnitt är utgångspunkten det stora behovet av kompetensutveckling i arbetslivet. För att förverkliga en sådan måste man ompröva hur man anordnar, distribuerar och organiserar utbildning samt hur man organiserar arbetet och arbetsplatsen. En vidgad användning av distansmetoder är ett steg mot nya lösningar. Ett förhållande som gör distansmetoder till ett så slagkraftigt instrument är mångfalden av kombinationsmöjligheter med skilda slag och traditionella undervisningsformer. Utbildningen kan byggas upp som en kombination av en eller flera distansmetoder och andra undervisningsformer med utgångspunkt i utbildningens innehåll och deltagarnas förutsättningar.

Övervägandena om ett statligt stöd till utvecklingen av distansutbildning bygger på det arbete som utförts av Utredningen om distansutbildning och Universiteten i Umeå och Linköping. Detta underlag och remissyttrandena över distansutredningens betänkande ger ett starkt stöd för en vidgad användningen av distansmetoder och för att staten tar ansvar för att stödja utvecklingen.

Utredningsarbetet visar att tyngdpunkterna i statens stöd bör ligga på följande områden:

- pedagogiskt, metodiskt och tekniskt utvecklingsarbete
- utvärdering och forskning
- dokumentation, information och erfarenhetsåterföring
- nationell och internationell samverkan.

Under rubrikerna Kompetensuppbyggnad, Dokumentation, Erfarenhetsåterföring och Kursutveckling mm konkretiseras vad ett statligt stöd skulle kunna innefatta. Särskilda insatser inriktade mot kompetensutveckling i de små och medelstora företagen förordas också.

I avsnitt 6.2 föreslås att *ett* särskilt organ skapas med uppgift att främja en vidgad användning av distansmetoder inom all utbildning oberoende av utbildningsgivare och utbildningsnivå. Statens stöd till utveckling av distansutbildningen bör inte splittras på två eller flera organ med utgångspunkt i utbildningsgivarnas karaktär. De uppgifter som skisserats är inte av det slaget, att utbildningens karaktär eller nivå utgör något särskiljande kriterium för avgränsning mellan dem. Däremot har alla utbildningsformer särdrag som måste ges utrymme i ett gemensamt organ. Mångfalden och bredden i problematiken kan bidra till nytänkande och gränsöverskridanden, som skyndar på utvecklingen av distansmetoderna. En uppbyggnad av två eller flera parallella organ med snarlika uppgifter skulle medföra risker för ett ineffektivt resursutnyttjande.

Ett nytt organ måste repliera på all den kompetens som finns inom och utom högskolan. Insatserna i fråga om forskning, utvärdering och utveck-

lingsarbete skall ha formen av finansiering av projekt vid eller uppdrag till de mest vitala utvecklingsmiljöerna. En av forskare från flera forskningsområden och praktiker sammansatt grupp kan dock bilda en kreativ miljö, som inom sig stimulerar nytänkande och gränsöverskridanden på ett sätt, som inte alltid premieras i universitetsmiljön.

Om ett fristående organ skall undvika isolering och petrifiering krävs att det samspelar med anordnarna av distansutbildning, med dem som bedriver forskning och utvecklingsarbete, med leverantörer av hård- och mjukvara och med användarna – de studerande. Samspelet fungerar endast om alla dessa upplever samarbetet som viktigt och befruktande. Ett överlevnadsvillkor är att viljan till samverkan bygger på att organet har unik kompetens och driver en verksamhet som har hög relevans för anordnarna. Då kan man räkna med den feed–back från anordnarna som är en hörnpelare för verksamheten.

I fråga om verksamhetsformen konstateras att det skisserade arbetet med dokumentation, information och erfarenhetsåterföring inte organiseras rationellt utan att en särskild inrättning skapas. För att denna skall kunna bedriva sin verksamhet med trovärdighet måste medarbetarna ha hög kompetens. De bör rekryteras från såväl forskningsinstitutioner som utbildningsanordnare på olika nivåer. I stor utsträckning bör visstidsförordnanden på 3 à 6 år tilllämpas.

Det är viktigt att organet har en fristående ställning i förhållande till såväl de presumtiva mottagarna av uppdrag och finansiellt stöd, som anordnarna av distansutbildning. Verksamhetsformen bör väljas så att nära samarbete med privata utbildningsanordnare främjas. Det är nödvändigt att ingen anordnare skall kunna upplevas som särskilt gynnad. Ett fristående institut bör därför bildas. Det skulle stärka institutets integritet och ställning om vid sidan av staten ytterligare intressenter kunde engageras som huvudmän. Ett intresse härför har underhand redovisats från företrädare för icke–statliga utbildningsanordnare.

Lokaliseringen är inte avgörande för institutets möjligheter att arbeta. Ett institut av detta slag måste utnyttja teknik som möjliggör distansarbete. Idén att fysiskt samla människor till en kreativ arbetsmiljö, förfelas inte av att någon eller några medarbetare periodvis vistas på annan ort. Den slutliga bedömningen av lokaliseringen tar fasta på att institutet skall tjäna alla typer av utbildningsanordnare. Det är grundläggande att det upplevs som självständigt i förhållande till de intressen som det skall samverka med. Detta i förening med regionalpolitiska hänsynstaganden leder fram till att det föreliggande riksdagsbeslutet om en lokalisering till Härnösand inte bör rivas upp.

För att ett institut skall kunna fullgöra de skisserade uppgifterna krävs kompetens inom ett antal områden. Sammantaget bedöms behovet av resurser motsvara ett tiotal årsarbeten av kvalificerade personal. Denna bemanning förutsätts kompletterad med medel som fördelas till forsknings- och utvecklingsprojekt. Kostnaden för basorganisationen kan uppskattas till ca 8 milj kr per år, vartill kommer medel för finansiering av uppdrag och projekt, vilka bör ökas successivt. Satsningen föreslås bli budgetmässigt finansierad genom de besparingar som följer av förslagen rörande

SSV. En mycket försiktig skattning visar att de samhällsekonomiska besparingarna eller produktivitetsvinsterna snabbt blir mycket större än driftkostnaderna.

Som en konkret tillämpning av distansmetodernas möjligheter att medverka till kompetensutveckling i arbetslivet föreslås i avsnitt 6.3 ett nationellt projekt som syftar till att med användning distansmetoder höja kompetensnivån bland det stora antal svenskar som saknar grundläggande basfärdigheter. Med basfärdigheter avses då kunskaper och färdigheter i skrivning, räkning och läsning på grundskolenivå, en viss orientering i samhälls- och naturorienterande ämnen samt kunskaper i engelska.

Grundtanken i projektidén är att utnyttja olika distansmetoder i kombination med folkbildningens arbetssätt för ett brett studiearbete i första hand på arbetsplatserna, gärna integrerat i arbetet men åtminstone i anslutning till det. Projektet bygger på att använda olika distansmetoder i samverkan mellan ett stort antal aktörer. Utbildningsradion avses medverka dels med rekryteringsfrämjande och attitydpåverkande program dels med utveckling av kunskapsförmedlande material, som kan sändas över radio eller TV och distribueras i bandad form. Folkbildningen kan, liksom komvux och AMU, medverka med rekrytering, handledning, studievägledning och praktiska arrangemang. Arbetsgivare och fackliga organisationer kan skapa de faktiska förutsättningarna på den enskilda arbetsplatsen. Folkhögskolan och komvux kan ge den formella certifiering som enskilda deltagare kan önska. Folkhögskolan kan också, liksom andra utbildningsanordnare, erbjuda studietillfällen för dem som inte kan få dem på sin arbetsplats.

Kostnaderna för projeketet avses till en betydande del täckas inom de medverkande anordnarnas reguljära ramar. Projektets karaktär av nationell satsning gör att särskild medel behöver skjutas till bl.a. för viss TV- och radioproduktion, för utveckling av distansmaterial och läromedel och för utvecklingsinsatser hos de medverkande. En ram på 50 milj kr under en femårsperiod föreslås för dessa ändamål.

Utredningsuppdraget omfattade även den framtida ställningen för Statens skolor för vuxna i Härnösand och Norrköping. Förslaget har tre principiella utgångspunkter.

För det första innebar omläggningen av statsbidragssystemet för skolväsendet år 1991 att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun renodlades. Det nya sektorsbidraget, numera skatteutjämnningsbidraget, till kommunerna beaktar behovet av och utrymmet för statligt stöd till gymnasial utbildning inom komvux. För det andra har kommunerna ansvar för att anordna utbildning på gymnasial nivå för ungdomar och vuxna. Specialskolan undantagen är staten inte utbildningsanordnare på denna nivå. För det tredje fyller verksamheten vid SSV en viktig funktion som ett komplement till komvux och bör därför finnas kvar, men också utvecklas.

Förslagen innebär att utbildningen vid SSV skall betalas av de studerandes hemkommuner genom interkommunal ersättning på samma sätt som utbildning i komvux. Kostnadsberäkningarna i avsnitt 5 visar att SSV:s distansutbildning är ekonomiskt konkurrenskraftig. Distansutbild-

ning i kombination med handledning på hemorten bör vara ett ekonomiskt och pedagogiskt intressant alternativ till studier vid komvux i annan kommun. En modell med ramavtal mellan SSV och olika kommuner skisseras.

Vidare förordas att verksamheten förs över i kommunalt huvudmannaskap. Kontakter med de båda kommunerna har klarlagt ett uppriktigt intresse för ett sådant övertagande. Staten bör övergångsvis ge berörda kommuner ett bidrag till utvecklingsinsatser och för att överbrygga den svacka i efterfrågan på utbildningen som kan uppstå vid en omläggning.

Förslagen om ett institut för distansutbildning och om förändringar av SSV föreslås bli genomförda den 1 juli 1993 resp. 1 januari 1994.

1 Vuxenutbildningens utmaningar

Inledning

I sin granskning av det svenska utbildningssystemet 1992 konstaterar OECD att Sverige har varit ett föregångsland i fråga om vuxenutbildning, såväl när det gäller att erbjuda vuxna alternativa studiemöjligheter som i fråga om nivån på vuxnas deltagande i formella och informella utbildningsaktiviteter. I granskarnas rapport framhålls, att inte något annat land har så starkt betonat vuxenutbildningens roll i utbildningspoliken. Vid sidan av vuxenutbildningens bredd och omfattning är strävan att skapa länkar mellan denna och det reguljära utbildningssystemet det mest framträdande draget i svensk vuxenutbildningspolitik. Återkommande utbildning har som i få andra länder varit en ledstjärna vid utformningen av och satsningen på såväl vuxenutbildning som högskoleutbildning.

OECD:s granskare drar i sin rapport slutsatsen att såväl de demografiska förändringarna som den ekonomiska utvecklingen ger upphov till nya behov av återkommande lärande, vilket under 1990–talet gör vuxenutbildningen ännu viktigare än den varit. De pekar också på behovet att uppmärksamma sambandet mellan gymnasieskolans utbildningar och fortbildning och vidareutbildning för vuxna och föreslår att hela vuxenutbildningsområdet och dess förhållande till personalutbildningen utreds.

Jag har konstaterat, att den ekonomiska åtstramningen nationellt och i kommunerna i förening med ändrade politiska prioriteringar under de senaste två åren har förändrat denna bild. Regeringen har klart markerat, att i ett läge där prioriteringar är nödvändiga sätts utbildning för barn och ungdomar framför vuxnas utbildning. I regeringens kommentar till OECD:s granskningsrapport anvisas ökade möjligheter till samläsning mellan ungdomar och vuxna på gymnasial nivå som ett sätt att effektivera vuxenutbildningen. Den enda del av vuxenutbildningen som tillåtits växa är den huvudsakligen stabiliserings– och sysselsättningspolitiskt motiverade arbetsmarknadsutbildningen. Samtidigt är det, enligt min mening, uppenbart att en ökad satsning på allmän vuxenutbildning, framför allt komvux, skulle ha minskat trycket på arbetsmarknadsutbildningen. Detta ömsesidiga beroende mellan vuxenutbildningens olika delar och mellan vuxenutbildning och rekryteringsbasen för högskolan måste vara utgångspunkter vid formuleringen av de delar av politiken som bestämmer vuxnas studiemöjligheter. Att mer fullständigt belysa dessa frågor kräver dock ett avsevärt bredare angreppssätt än vad mina direktiv medger. Inledningsvis vill jag emellertid, på grundval av tidigare redovisat utredningsmaterial, översiktligt beröra ett antal faktorer som var och en utgör argument för en utökning av vuxnas möjlighet till utbildning.

Utbildningsnivån – lägre än vi trodde

Flera utredningar har under de senaste åren pekat på att utbildningsnivån i arbetskraften i Sverige ligger lågt i förhållande till många av våra främ-

sta konkurrentländer. I rapporten *Långt kvar till kunskapssamhället* (SIND 1991:2) konstaterade Statens industriverk, att utbildningsnivån i industrin behöver höjas för att ge företagen ett konkurrenskraftigt utgångsläge. Jämförelser av utbildningsnivån i Sverige och i de främsta konkurrentländerna visar att svensk industri snarare har en sämre än en bättre utbildad arbetskraft än industrisektorerna i dessa länder.

Flera studier visar, att nära hälften av de anställda inom svensk industri enbart har folkskola eller grundskola som formell utbildning. Detta innebär att kunskaperna i basämnen som svenska, matematik och engelska är svaga hos stora delar av de anställda.

En låg kompetens på bredden inom arbetskraften påverkar i första hand konkurrenskraften hos industri på en låg eller medelhög teknologisk nivå och dessa industrier utgör en dominerande del av industrisektorn. Brist på välutbildad arbetskraft utgör också ett hinder för den högteknologiska industrins utveckling. Eftersom utbildningsnivån, enligt SIND:s studie, skiljer sig mycket mellan olika regioner skulle i flera regioner omstruktureringen av industrin mot mer kunskapsintensiva verksamheter underlättas om utbildningsutbudet både på gymnasie- och högskolenivå kunde breddas. Man konstaterar att det i de flesta branscher finns ett samband mellan högre utbildningsnivå och bättre lönsamhet. SIND pekar vidare på att det finns också ett behov av fler högutbildade tjänstemän i industriföretagen.

Tabell I Utbildningsnivåer i arbetskraften 1987, procentuell fördelning på branscher. (Källa: OECD/Ds 1992:83) För beskrivning av utbildningsnivåerna, se fotnot.

Land Utb nivå	Tot	Jord-bruk	Tillv ind	Byggn ind	Hotell handel m m	Transp kommu-nikation	Förs bank m m	Övr serv
Japan								
1	29,2	66	32	44	23	28	10	17
2	56,3	33	56	47	64	63	63	58
3	14,5	1	12	9	13	9	27	25
Kanada								
1	23,8	49	31	36	24	24	9	18
2	61,5	47	61	60	69	68	73	57
3	14,7	4	8	4	7	8	18	25
Storbritannien								
1	56,2	75	58	47	72	63	50	47
2	26,8	19	32	44	22	30	25	20
3	17,0	6	10	9	6	7	25	33
Sverige								
1	44,1	68	50	46	53	52	31	36
2	44,8	30	45	52	42	44	52	44
3	11,1	2	5	2	5	4	17	20
Västtyskland								
1	22,5	51	27	24	24	20	11	16
2	71,2	48	70	75	74	79	81	69
3	6,3	1	3	1	2	1	8	15
USA								
1	16,4	33	21	25	22	12	5	12
2	60,2	57	61	66	65	70	65	53
3	23,4	10	18	9	13	18	30	35

En studie med samma inriktning och med likartat resultat har utförts av Åsa Sohlman för Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) – *Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning* (Ds 1992:83). I Tabell 1 redovisas en jämförelse mellan utbildningsnivåerna[1] i Sverige och några andra OECD–länder, som hämtats från denna rapport. Av tabellen framgår att Sverige jämte Storbritannien bland de sex länderna har den största andelen av arbetskraften på den lägsta utbildningsnivån. Andelen av arbetskraften på mellannivån är lägre än i de andra länderna med undantag för Storbritannien. Andelen med en längre högskoleutbildning ligger också ganska lågt.

Sohlman visar också att utbildningsnivån i den svenska arbetskraften är ungefär densamma som hos hela den vuxna befolkningen. I många andra länder är arbetskraften bättre utbildad än befolkningen totalt, en skillnad som hänger samman med sysselsättningsgraden bland kvinnorna, som ofta har sämre utbildning än männen.

De internationella jämförelserna har svagheter eftersom de inte tar hänsyn till utbildningens inriktning, kvalitet eller relevans för den valda yrkesverkamheten. Utformningen av nivåindelningen kan också spela en roll. I denna sammanställning skär nivågränserna rakt igenom det svenska utbildningssystemets stadier. Även med dessa reservationer kvarstår dock bilden att arbetskraftens kompetensnivå inte ge oss några fördelar i jämförelse med några viktiga konkurrentländer.

SÖ beslyste i sin fördjupade anslagsframställning för vuxenutbildningen hösten 1990 (SÖ R 1990:25) en viktig aspekt av detta problemkomplex: I arbetskraften finns fortfarande uppskattningsvis 850 000 personer som har kortare formell utbildning än 9 år. Vid sekelskiftet beräknas antalet vara något mer än hälften så stort. Antalet personer i arbetskraften, som inte förfogar över de kunskaper, färdigheter och begrepp, som dagens grundskola avses ge, är däremot inte känt. Vi vet dock att nästan var femte invandrare i grundvux inte har någon tidigare utbildning och att var tredje har högst tre års skolgång bakom sig. Antalet vuxna med mer betydande läs– och skrivsvårigheter är heller inte känt, men antalet år i skola är för denna grupp inget avgörande kriterium. Hur många vuxna som saknar nödvändiga kunskaper och färdigheter för att på ett effektivt sätt kunna hävda sina rättigheter i samhället eller tillgodogöra sig en kvalificerad vidareutbildning är ännu svårare att avgöra.

Sambanden mellan arbetskraftens, dvs. den vuxna befolkningens, utbildningsnivå och förutsättningarna för industriell och ekonomisk tillväxt och de enskilda företagens lönsamhet är ovedersägliga.Enligt min mening är insatser som främjar för vuxnas lärande och kunskapssökande av avgörande strategisk betydelse för landets utveckling.

[1] Utbildningsnivåerna har definierats på följande sätt:
1 mindre än sekundärutbildning/högst ett års gymnasial utbildning
2 sekundärutbildning/högst två års eftergymnasial utbildning
3 minst en universitetsexamen/eftergymnasial utbildning längre än två år

Kompetensutredningen pekar i sin delrapport (SOU 1991:56) *Kompetensutveckling – en utmaning*, bl.a. på att utvecklingen av produktionsförhållandena under det senaste decenniet ställer nya krav på arbetslivet. Internationaliseringen av ländernas ekonomier ökar. I Europa sker en allt snabbare ekonomisk integration. Amerikansk och asiatisk ekonomi har kommit närmare Sverige. Detta medför ett ökat konkurrenstryck inom alla sektorer.

Flera utredningar pekar på att efterfrågan på varor och tjänster inte längre tillfredsställs huvudsakligen med massproducerade, standardiserade produkter. Behoven har blivit mer komplexa och konsumenterna mer kunniga och kvalitetsmedvetna. Ny teknik gör det möjligt att kundanpassa produkter till rimliga kostnader. Ny produktionsteknik ställer också andra krav på arbetskraften än tidigare. Att kunna läsa instruktioner, förstå ritningar, kunna programmera maskiner och våga ta ett större ansvar blir allt viktigare. Kvalitetsutvecklingen har blivit alltmer avgörande för företagens överlevnad och förutsätter ett ökat kunskapsinnehåll både i produkterna och i produktionsprocessen.

Inom varuproduktionen måste produktionsenheterna klara mycket exakt kvalitets– och leveransprecision, eftersom varje kund, i brist på egen lagerhållning, är helt beroende av att alla led i produktionskedjan håller sina avtal. En sådan produktionsprocess kräver kunniga, aktiva och kreativa medarbetare, som kan improvisera för att lösa de problem som uppstår. Förändringarna av produktionsvillkoren leder i sin tur till ändringar i arbetsorganisationen, som förutsätter en hög kompetensnivå i allmänna och tekniska ämnen hos hela arbetsstyrkan.

EG–kommissionen pekar i sitt memorandum *Open distance learning in the European Community* på att framstegen inom vetenskap och teknologi medför att arbetskraftens kunskaper och färdigheter snabbt blir obsoleta och medför behov av återkommande utbildning. De medför också ett ökat kunskapsinnehåll i arbetet i takt med att näringslivet i ökande grad blir kunskapsbaserat.

Inom den traditionella, standardiserade massproduktionen är kunskapen knuten till maskinkapitalet och till de tekniska systemen. Nu blir kunskapen i stället alltmer bunden till de anställda och organisationen. Detta kunnande är ofta underförstått och integrerat i verksamheten. Insikten härom har resulterat i att begreppet "humankapital" används flitigt. Villkoren för produktion av varor och tjänster har blivit mer likartade i takt med att de blivit mer kunskapsintensiva. Arbetet får tjänstekaraktär oavsett näringsgren.

Mot den antydda bakgrunden behövs utbildningsinsatser för att stärka baskunskaperna bland många av industrins anställda, för att de skall kunna ta till sig en mer yrkesspecifik utbildning. Investeringar i kompetensutveckling är nödvändiga och avkastar inte bara kvalitet i produkterna utan generarar även nya produktionsprocesser. Produktivitetsdelegationen konstaterar för sin del i rapporten *Drivkrafter för produktivitet och välstånd* (SOU 1991:82), att en förändrad arbetsorganisation, snabb tek-

nisk utveckling och mer inriktning på att möta kundernas krav ställer personalutbildningen inför stora krav, både i privat och offentlig sektor. Stora insatser kommer att krävas, både vad gäller bred teoretisk vidareutbildning och mer specifik kunskapsuppbyggnad, i olika företag och förvaltningar. Det är viktigt att personalutbildningen ges också till dem som har den lägsta formella utbildningsnivån.

Förnyelse krävs

Statens industriverk konstaterar i den nämnda rapporten, att industrins tillgång till arbetskraft med kunnande och kompetens som motsvarar kvalifikationskraven är väsentlig för företagens konkurrensförmåga och deras möjligheter till utveckling. Den ökande internationaliseringen med tilltagande konkurrens för de svenska industriföretagen innebär att behoven av höjd kompetens blir allt större. Omvärldsvillkoren förändras och ställer krav på att produktionen organiseras så effektivt som möjligt och att ny teknik tas i bruk.

Enligt kompetensutredningens bedömning kommer i nästan alla verksamheter frågan om förnyelse att vara den viktigaste under de närmaste åren. Att ompröva, att söka nya vägar, att experimentera och stimulera kreativitet blir allt nödvändigare, både i arbetslivet och i samhället i sin helhet. Konkurrenskraft, trygghet och arbetstillfredsställelse är mycket beroende av kompetensutvecklingen på lång sikt. För arbetsgivare, samhälle och anställda är kompetensutveckling i arbetslivet ett gemensamt intresse.

I sitt slutbetänkande (SOU 1992:7) *Kompetensutveckling – en nationell strategi* drar kommittén slutsatsen, att det krävs mycket omfattande satsningar på kunskap och kompetens över hela arbetsmarknaden för att anpassa svensk ekonomi till de nya villkoren. Arbetskraftens utbildning är otillräcklig för de framtida kraven i arbetslivet. Det finns mycket stora behov när det gäller att förbättra baskunskaperna hos stora delar av arbetskraften. Samhället måste, anser kommittén, ta huvudansvaret för att förbättra människors utbildning. Utbildningen av vuxna bör dock i betydande grad kunna ske i samverkan bl a med företag eftersom en bra utbildning är en nödvändig förutsättning för förnyelse av arbetsorganisation och kompetensutveckling på de enskilda arbetsplatserna. Kommittén lägger därför fram en rad förslag som syftar till att samordna insatser inom närings– och regionalpolitik, arbetsmarknadspolitik och utbildningspolitik till en nationell politik för kompetensutveckling.

I sin studie konstaterar Åsa Sohlman, att många faktorer talar för att anpassningskraven på Sverige kommer att bli större än i andra länder och därmed efterfrågan på flexibilitet i arbetskraften. Jämfört med andra länder kommer inte arbetskraften att växa särskilt mycket i Sverige och vi kommer inte heller att ha särskilt många unga i arbetskraften. Sammantaget, menar Åsa Sohlman, att det finns all anledning för Sverige att söka höja arbetskraftens utbildning och kompetens för det bidrag detta kan ge till ökad anpassningsförmåga.

Också förutsättningarna för förändring och förnyelse skapas genom utbildningsinsatser. Det är förändring och förnyelse som måste ske före sekelskiftet. Det går alltså inte att vänta på att en bättre utbildad yngre generation skall ersätta den äldre med sämre teoretiska kunskaper. Även de som sedan länge lämnat utbildningsystemet måste ges möjlighet och stimuleras att höja sin kompetens.

Arbetslöshet – chans till förnyelse

Antalet arbetslösa i Sverige är f.n. större än någon gång tidigare under efterkrigstiden. I linje med traditionell svensk arbetsmarknadspolitik är utbildning en av de viktigaste insatserna för att begränsa den öppna arbetslösheten, att öka möjligheterna för de arbetslösa att få ny sysselsättning, att underlätta strukturförändringar i näringslivet och att begränsa arbetslöshetens sociala och mänskliga skadeverkningar. Antalet personer i arbetsmarknadsutbildning uppgick i januari 1993 till drygt 78 000 personer.

Arbetsmarknadsläget har medfört ett starkt ökat tryck på såväl högskolan som på kommunal vuxenutbildning och annan vuxenutbildning. Riksdagen har under det senaste året vid flera tillfällen ställt ytterligare medel till förfogande för en ökning av utbildningskapaciteten.

För den enskilde är möjligheten till förkovran genom studier ett attraktivt alternativ vid arbetslöshet eller hot om arbetslöshet. Det visar bl.a. det stora antalet sökande till befintliga utbildningsplatser i högskolan och komvux. AMS regelbundna uppföljningsundersökningar av arbetsmarknadsutbildningen visar att utbildning stärker den enskilde i konkurrensen på arbetsmarknaden. Utbildningen som sådan ger ett meningsfullt innehåll åt tillvaron för den som tvingats ut i arbetslöshet. Utbildning som ett led i en fortgående uppgradering av kunskapsnivån hos de redan yrkesverksamma är av stor betydelse för den ekonomiska tillväxten. Genom att på eget initiativ höja sin kompetensnivå bidrar den enskilde till att skapa förutsättningar för introduktion av ny teknik och höjning av den teknologiska nivån inom industrin och samtidigt stärka sin egen ställning på arbetsmarknaden.

Enligt min mening är det av långsiktig strategisk betydelse att i en djup lågkonjunktur som den nuvarande erbjuda utbildningsmöjligheter för så många som möjligt. Genom att satsa på det reguljära utbildningsväsendet kan man minska behovet av arbetsmarknadspolitiska åtgärder samtidigt som man skapar förutsättning för den stärkta konkurrenskraft som i sin tur är en förutsättning för återhämtning ur krisen.

Tyngdpunkten på vuxna

En av Kompetensutredningens slutsatser är att tyngdpunkten på en framåtsyftande kompetensutveckling måste ligga på alla dem som redan är ute i arbetslivet. De har ofta en begränsad grundutbildning och har haft små

eller inga möjligheter att uppdatera baskunskaperna och liten tillgång till kompetensutveckling i arbetet.

Samtidigt finns i arbetskraften många, såväl äldre som yngre som nyligen lämnat skolan, som inte har tillräckliga grundläggande färdigheter för den vidareutbildning och det kontinuerliga lärande som är ofrånkomligt under hela arbetslivet. Ännu fler saknar de grundläggande kunskaper och färdigheter som är en förutsättning för att nå behörighet för högskolestudier. Bristen på högskoleutbildade inom t.ex. tillverkningsindustrin kan minskas endast om också basen för rekrytering till högskoleutbildning vidgas.

Även om direktövergången från gymnasiet till högskolan ökades kraftigt och alla dessa fullföljde högskoleutbildningen skulle det årliga tillskottet ändå bara marginellt påverka den genomsnittliga utbildningsnivån. En kraftig ökning av övergången till högskolan skulle dessutom skapa problem för rekryteringen av ung nyutbildad arbetskraft till andra delar av arbetsmarknaden. Under 1980–talets högkonjunktur hade både tillverkningsindustrin och vårdsektorn stora problem att rekrytera kompetent personal.

Problemet med ett i ett internationellt perspektiv alltför lågt antal långtidsutbildade, framför allt inom industrin, kan sökas i utvecklingen under 1960–, 70– och 80–talen. Sålunda var övergången till högskolan lägre än vad som nu framstår som önskvärt. Detta gäller särskilt de längre utbildningarna. En stor del av kapaciteten avsåg utbildning för vård– och undervisningsyrken och kortare utbildningar inom olika områden. En betydande del förberedde sålunda för verksamhet inom den expanderande offentliga sektorn.

Den viktigaste, och enligt min mening enda möjliga, vägen att nu komma till rätta med detta förhållande går över att nu erbjuda utbildningsmöjligheter åt de åldersgrupper som inte fick tillfälle till eller avstod från längre utbildning i ungdomen. 25 årskullar utgör en stor och utomordentligt viktig rekryteringsbas om vi snabbt vill höja den genomsnittliga utbildningsnivån. Det handlar både om att locka dem som redan har erforderliga förkunskaper till högskoleutbildning och att ge andra möjlighet att skaffa sig denna behörighet. SCB:s uppföljningsundersökning visar att komvux fungerar som en viktig rekryteringsväg till högskolan. De besparingar som senaste åren drabbat främst de gymnasiala kurserna i komvux motverkar således direkt strävandena att öka andelen långtidsutbildade bl.a. i industrin.

De vuxna som söker sig till utbildning tar med sig de erfarenheter och kunskaper de förvärvat under yrkesverksamhet som ett befruktande element till utbildningen. Det finns anledning att anta att många av dem efter utbildningen fortsätter inom samma yrkesområde som före utbildningen, men med nya möjligheter till personlig utveckling och karriär. De kommer därvid att förena en praktisk och teoretisk förtrogenhet inom sitt yrkesområde.

Betoningen av de olika målen för vuxenutbildningen har förskjutits över tiden. Under folkbildningens framväxt under första hälften av 1900–talet var betoningen på individuell utveckling och demokratisk fostran stark. 1950– och 1960–talen präglades av bristen på kvalificerad arbetskraft medan det senare årtiondets slut och första hälften av 1970–talet dominerades av ett fördelningspolitiskt synsätt. Under det senare åttiotalet och under nittiotalet har vuxenutbildningens tillväxtpolitiska aspekter ensidigt dominerat. Det finns därför anledning att erinra om den betydelse för livskvalitet och välbefinnande samt samhällsengagemang och därmed demokratins vitalitet som vuxenutbildningen har haft och alltid kommer att ha.

Ett vitalt folkbildnings– och bildningsarbete är ett beprövat sätt att kanalisera oro och frustration i konstruktiva banor. Nedbrytande och på sikt mycket kostsamma motsättningar, klyftor och missförhållanden i samhället kan förebyggas och begränsas genom de ideella studieorganisationernas insatser. När de ekonomiska behoven och problemen dominerar vardagen är dessa aspekter på vuxnas lärande och kunskapssökande särskilt viktiga. Det finns anledning att erinra om att inte minst studieverksamheten i de ideella folkrörelserna lade grund för det demokratiska samhällsskick vi har idag. Detta är dock inte äldre än en mansålder. Händelser under det senaste året har visat att det inte finns någon allmän immunitet mot rasistiska och odemokratiska idéer i det svenska samhället.

Vuxenutbildningens demokratimål har under senare decennier alltid kommit i skuggan av de fördelnings– eller tillväxtpolitiska strävandena. Icke desto mindre har folkbildning och annan vuxenutbildning spelat en viktig roll för att förankra och förstärka ett demokratiskt förhållnings– och arbetssätt. Detta har skett bl.a. genom bildningsorganisationernas förankring i de demokratiska folkrörelserna och genom läroplanernas starka markering av ett demokratiskt arbetssätt i skola och vuxenutbildning.

Denna uppgift för vuxenutbildningen har inte förlorat i aktualitet.

Utbildning på arbetsplatsen

Produktivitetsdelegationen drar som en av sina slutsatser att arbetsmarknads– och vuxenutbildning mer bör handla om vidareutbildning i företagen än utbildning under perioder då man byter arbete. Delegationen anser också att det är viktigt att utbildningsinsatserna så nära som möjligt knyts till arbetet och inte blir ledighet eller dold konsumtion.

Också kompetenskommittén sätter arbetsplatsen i centrum för förnyelse och utveckling av kompetens. Grunden för kunnande och kompetens skapas visserligen inom utbildningssystemet men mycket talar för att kompetensutvecklingen i ökande omfattning måste ske i den reguljära verksamheten på arbetsplatsen. För att detta skall vara möjligt krävs enligt kommittén ytterst att arbetsorganisationen förändras.

Det handlar enligt min mening också om att utnyttja medier och teknik för att ställa inlärningsmöjligheter och läromedel till förfogande på arbetsplatsen. Jag återkommer till detta i anslutning till mina förslag i avsnitt 6 om vidgad användning av distansmetoder i utbildningen. Det handlar vidare om att stimulera till utbildning genom att ge tid för lärande och möjligheter att ostört ägna sig åt inlärning. Ansvaret för att detta sker ligger ute på det enskilda företaget, i den enskilda förvaltningen. Statens roll kan vara att skapa förståelse och intresse för en utveckling mot att se lärande som en självklar och integrerad del av arbetet på alla arbetsplatser. Den svenska traditionen att se utbildning och lärande som något som sker i skolliknande former, "på kurs", utgör härvidlag ett hinder. Ett led i statens insatser för att främja kompetensutveckling i arbetslivet bör utgöras av ett stöd till attitydpåverkan i detta avseende.

Den enskildes ansvar

En sådan attitydpåverkan bör ha arbetsgivare och personer med ansvar för arbetsledning som en naturlig målgrupp. Utan ett aktivt engagemang från ledningens sida är det inte möjligt att få den önskade utvecklingen till stånd.

En lika viktig förändring är emellertid, som t.ex. AMU–kommittén påpekat i sitt betänkande (SOU 1992:123 *Ett hav av möjligheter*) är att den enskilde inser betydelsen av sitt eget ansvar för sin fortlöpande kompetensutveckling. Till skillnad från AMU–kommittén vill jag emellertid betona att detta ansvarstagande redan är stort. Den helt övervägande delen av deltagarna i komvux, folkhögskolekurser och studiecirklar samt de äldre studerandena vid universitet och högskolor ger genom att välja att studera aktivt uttryck för ett sådant ansvarstagande. Särskilt tydligt blir detta när studierna finansieras genom skuldsättning. Det rörde sig budgetåret 1991/92 om uppskattningsvis 165 000 personer som tog ansvar för sin egen kompetensutveckling genom att delta i formaliserande studier inom komvux. Härtill kom ca 25 000 elever i grundvux och 25 000 deltagare i folkhögskolans långa kurser.Det är inte bristen på vilja och intresse hos den enskilde, som under det senaste decenniet varit begränsande faktor utan bristen på utbildningsplatser.

Det självstyrda, målmedvetna men informella lärandet är en annan viktig form för detta ansvarstagande. Detta kan vi inte kvantifiera i siffror, endast få en vag uppfattning av genom studera statistik från bibliotek, bokhandel etc. Man kan anta att det ger ett inte oviktigt bidrag det samlade kunnandet i samhället.

Icke desto mindre delar jag AMU–kommitténs uppfattning att den enskildes ansvarstagande för sin kompetensutveckling behöver stärkas. Egen teoretisk eller praktisk förkovran borde vara ett självklart inslag i både arbete och fritid under hela livet. Som jag redan antytt gäller detta redan för många svenskar. Utmaningen gäller att vidga insikten till fler. Vi ställs därvid inför samma problem som 1970–talets vuxenutbildningsreformer avsåg att bemästra.

En tydlig erfarenhet av den omfattande försöksverksamheten under 1970–talet var att förutsättningarna att rekrytera dem med kortast utbildning till studier förbättrades avsevärt om utbildningen hade en omedelbar koppling till arbetet. Det är därför möjligt att den för all vuxenutbildning välkända fördelningsproblematiken i någon mån skulle kunna bemästras, genom att lärande görs till ett självklart inslag i arbetet. Detta innebär inte att man fritar den enskilde från sitt ansvar. Allt lärande förutsätter ett eget aktivt handlande. Ansvaret för detta kan inte någon annan ta över. Däremot innebär lärande på arbetsplatsen och i arbetet att också arbetsgivare och arbetsledning har ett ansvar för att lärandet skall bli möjligt.

Naturligvis är flera faktorer betydelsefulla i detta sammanhang. Belöningssystemens utformning är en av dem. I stället för att utbildning som sådan utgör en del av belöningssystemet måste utbildningen vara en av de faktorer som styr belöningarna. En annan är de praktiska möjligheterna för individen att ta sitt ansvar, dvs. tillgången på utbildningstillfällen. Eftersom vi måste räkna med att den enskildes vilja och möjlighet till ekonomisk uppoffring är begränsad, gäller det att samhället ställer utbildningsplatser och/eller studiefinansieringsmöjligheter till förfogande.

Den enskildes vilja att ta eget ansvar för sin fortlöpande kompetensutveckling kan sålunda förverkligas endast om arbetsgivare och samhälle samtidigt tar sitt ansvar genom att skapa förutsättningarna.

Vem skall utbilda?

Med en viss förenkling kan man hävda att utbildning i Sverige sker inom två åtskilda system med få kontakter dem emellan. Det ena som finansieras av stat och kommun står öppet för barn och ungdom och för vuxna som på eget initiativ söker sig till utbildning. Det andra som drivs på kommersiell bas vänder sig till arbetsgivare och erbjuder i huvudsak personalutbildning. De avvikelser som finns arbetar under speciella villkor. Kommunala bidrag är en förutsättning för flertalet fristående skolor. AMU–Gruppen domineras till ca 90 procent av en kund, AMV. Kommunernas och högskolornas uppdragsverksamhet förutsätter den anslagsfinansierade verksamheten som bas. De utbildningsanordnare som erbjuder enskilda vuxna längre utbildningar helt på kommersiell bas är få och jämförelsevis små.

Mycket talar för att denna uppdelning av utbildningsverksamheten håller på att luckras upp. Uppdragsverksamheten hos kommuner och högskolor utvecklas till självständiga verksamheter. Kommunerna har givits möjlighet att köpa reguljär utbildning av kommersiella utbildningsanordnare. Banden mellan AMU–Gruppen eller dess efterföljare och AMV kan förutses bli svagare. Resursbristen hos kommunerna leder redan nu till krav på att enskilda studerande skall kunna köpa en utbildningsplats. Olika strategier har utvecklats för att kringgå förbudet i förordningen (1985:903) om uppdragsutbildning i anslutning till kommunal vuxenutbildning mot att enskilda köper en utbildningsplats.

Jag har delar den ideologiska grundsyn som ligger bakom ställningstagandet i förordningen. Utvecklingen mot en allt mer utpräglad utbildningsmarknad gör det emellertid ofrånkomligt att väcka frågan om inte enskilda också av kommuner borde kunna köpa sådan utbildning, som erbjuds av privata utbildningsföretag. Eller omvänt: Är det rimligt att tvinga den som mot betalning vill läsa en komvuxkurs på distans till Liber Hermods, om någon kommun ändå erbjuder kursen till invånare i andra kommuner mot interkommunal ersättning.

Enligt vad jag erfarit upplever Liber Hermods f.n. en påtaglig ökning av förfrågningarna från enskilda, som inte fått plats inom komvux. Enligt min mening bör man medge att kommuner, som anordnar distanskurser, som erbjuds studerande i andra kommuner mot interkommunal ersättning, också får sälja dem till enskilda studerande. I studiesocialt hänseende bör dessa studerande behandlas på samma sätt som deltagare i den utbildning SSV f.n. anordnar med distansmetoder. I konsekvens härmed bör samma förmåner kunna utgå till deltagare i likvärdiga kurser hos Liber Hermods.

Det aktuella konjunkturläget med svag efterfrågan och en för svenska förhållanden unikt hög arbetslöshet ställer den samlade vuxenutbildningen i en ny situation. Parallellt med en oerhört kraftig expansion av arbetsmarknadsutbildningen har besparingar drabbat både kommunal vuxenutbildning och folkbildning på såväl nationell som kommunal nivå. Det reguljära utbudet av utbildning för vuxna krympt. Effekterna av besparingarna har dämpats av att riksdagen i anslutning till beslut om sysselsättningspolitiska åtgärder tillfört resurser till det reguljära utbildningsväsendet.

Det finns ett tydligt samband mellan tillgången på utbildningsplatser i komvux och efterfrågan på arbetsmarknadsutbildning. Många föredrar uppenbarligen "självvalda" studier i komvux framför arbetslöshet och de utbildningmöjligheter AMV kan erbjuda. När möjligheterna till komvuxstudier minskar ökar efterfrågan på arbetsmarknadsutbildning.

Situationen på arbetsmarknaden, där en yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning inte längre leder till annat än arbetslöshet för tre fjärdedelar av deltagarna, medför att utbildningen allt oftare inriktas mot en kompetenshöjning i allmänna ämnen, ofta på gymnasial nivå. Samtidigt ökar andelen unga under 25 år kraftig i arbetsmarknadsutbildningen. I detta läge bör man enligt min mening pröva om den rådande ansvarfördelningen bör bestå.

Enligt min mening vore det naturligt att i alla fall yngre personer under t.ex. 25 år för allmän kompetensstärkande utbildning deltog i reguljära komvuxkurser. Att skilja ut arbetslösa i en särskild utbildningsorganisation förefaller inte rationellt. Komvuxstudier innebär visserligen mindre undervisning och större krav på enskilt arbete än arbetsmarknadsutbildning, men med den struktur arbetslösheten har bör detta inte utgöra något hinder för en förändring. Även grundläggande högskoleutbildning kan vara aktuell för många av dem som nu är arbetslösa.

De ekonomiska villkoren är emellertid dåligt anpassade till en förändrad ansvarsfördelning. Förordningen (1988:1400) om arbetslöshetsför-

säkring ger vissa möjligheter till ersättning från A–kassa under utbildning. De riktlinjer som f.n. tillämpas förhindrar emellertid i praktiken att ersättning från A–kassa förenas med mer omfattande komvuxstudier. Jag förordar att en förändring av regelsystemet görs, så att människor får möjlighet att utnyttja tiden som arbetslös till något konstruktivt och samtidigt värdefullt för samhället. Kravet att "stå till arbetsmarknadens förfogande" kan självfallet uppfyllas även av den som bedriver komvuxstudier. Utbildningsanordnarna bör kunna underlätta övergång till deltidstudier eller studier på distans för den som får ett arbete. En sådan förändring skulle utgöra en anpassning till nu rådande sysselsättningsläge och kan naturligtvis omprövas efter en konjunkturuppgång. De principiellt betingade inskräkningarna att ge utbildningsbidrag vid studier inom det reguljära utbildningsväsendet kan också behöva omprövas.

En ändrad praxis på dessa områden skulle bidra till att skapa en bättre balans mellan reguljär och extraordinär vuxenutbildning. Såväl förslag om vidgade möjligheter till studier med bibehållet arbetslöshetsunderstöd som förslaget att medge att enskilda köper distanskurser av kommun innebär avsteg från välgrundade principer. I båda fallen har det funnits uppenbara risker för missbruk och orättvisor. I den rådande situationen med extrem arbetslöshet och mycket svag kommunal ekonomi kan det dock vara nödvändigt att modifiera principiellt grundade ställningstagande och ta vissa risker för att minska misshushållningen med mänskliga resurser.

Ett motsvarande problem finns inom socialvården där socialbidrag – i vissa kommuner – inte kan förenas med studier. Även i detta fall finns en missbrukmöjlighet, men enligt min mening är det stötande att en arbetslös person, som efter att ha utförsäkrats från A–kassa får socialbidrag, i väntan på nytt arbete förhindras använda tiden till utbildning.

Komvux i förändring

De krympande resursramarna skapar i princip ett förändringstryck på vuxenutbildningen, inte minst på kommunal nivå. Mycket talar för att detta inte i första hand främjat förnyelse och nytänkande i allmänhet, utan oftare lett till en koncentration av verksamheten till dels den traditionella kärnan, dels sådan verksamhet som kan drivas på affärsmässiga villkor eller t.o.m. i extrema fall nedläggning. Mer perifer, experimentell och nydanande verksamhet har inte sällan prioriterats ned.

Möjligheten att inte medge interkommunal ersättning för komvuxstudier på gymnasial nivå i annan kommun utnyttjas i vidgad omfattning. Exempel finns på kommuner som fattat generellt verkande beslut, som drabbat enskilda studerande orimligt hårt i fall där den normala yrkesutbildningen innfattar kurser, som numera förts till komvux. Den lagstadgade skyldigheten att anordna grundläggande vuxenutbildning för dem som begär det tas till intäkt för att prioritera bort gymnasiekurser. De gymnasiekurser man ger i egen regi prioriteras framför medborgarnas egna önskemål om utbildning i annan kommun.

Anslagsfinansierade verksamhetsvolymer som avvecklats har i en del kommuner och f.ö. vid en del folkhögskolor ersatts med uppdragsutbildning finansierad med medel från arbetsmarknadshuvudtiteln. Samhällets insatser för vuxnas kompetensutveckling har sålunda förskjutits från kommun till stat och från utbildnings– till arbetsmarknadssektorn. Denna utveckling står enligt min mening inte i samklang med strävandena mot en allmän kompetenshöjning av hela arbetskraften och ökat ansvarstagande hos de enskilda medborgarna för denna kompetenshöjning.

Förändringstrycket inom komvux har alltså inte alltid använts för att justera det, som under en lång period av god eller i alla fall säkrad resurstillgång, blivit onödigt dyrt eller inadekvat i förhållande till framtidens behov. Något tillräckligt starkt tryck att skapa mer utbildning för pengarna har uppenbarligen inte existerat. Mindre pengar har resulterat i mindre utbildning.

Slutsats

Uttrycket effektivare vuxenutbildning har givits som namn till utredningen och implicerar en högre grad av måluppfyllelse, inte nödvändigtvis en högre produktivitet. Jag har tolkat uppdraget så att jag bl.a. skall söka bidra till en förnyelse som i sin tur medför att man får mer utbildning för pengarna. De åtgärder som jag föreslagit i det föregående skulle ha en sådan effekt. Mina förslag i det följande om förbättrad upphandlarkompetens och distansutbildning bör leda i samma riktning. Jämförelserna av kostnaderna för utbildning hos olika anordnare bör kunna utgöra incitament för bättre kostnadseffektivitet.

Jag refererade inledningsvis OECD:s granskning av det svenska utbildningssystemet. Jag har i fortsättningen sökt peka på en rad förhållanden och omständigheter, som var för sig talat för en fortsatt stark satsning på vuxnas lärande och kompetensutveckling. Förutsättningarna för en sådan satsning är goda. Den svenska folkbildningstraditionen har bidragit till en grundläggande positiv attityd till utveckling genom lärande och till insikten om betydelsen av ett personligt ansvarstagande. Det är viktigt att utnyttja denna grund när den samhällsekonomiska utvecklingen samtidigt ställer krav på återhållsamhet med allmänna medel och en kraftfull satsning på utbildning.

I en sådan satsning måste ingå nya former för distribution av utbildning, nya roller för utbildningsanordnarna, förändring av arbetsinnehåll och arbetsorganisation, förskjutning av balansen mellan reguljär och extraordinär utbildning samt en fördelning av ansvaret mellan de enskilda medborgarna, samhället och arbetsgivarna.

2 Vuxenutbildningens aktörer

2.1 Inledning

Utredningsuppdraget berör tre åtskilda och ganska speciella aspekter av vuxenutbildningen, som kan behandlas fristående från varandra, men som också har vissa beröringspunkter. Flera centrala och för vuxenutbildningen övergripande frågor faller utanför uppdraget. Mot denna bakgrund har jag valt att inte göra någon traditionell, heltäckande, statistiskt grundad nulägesbeskrivning av vuxenutbildningsområdet som bakgrund för den fortsatta framställningen. Jag har emellertid bedömt det som ändamålsenligt att inledningsvis ge en överblicksbild av det sakområde som utredningen berör.

Utöver den beskrivning som ges här, innehåller avsnitt 5 uppgifter om de fyra utbildningsformer som berörs av kostnadsjämförelserna, som behövs för att sätta in kostnadsuppgifterna i sitt rätta sammanhang. En utförlig beskrivning av distansutbildningen i Sverige gavs i betänkandet Ds 92:3 Långt borta och mycket nära. En översikt av distansutbildningen i Norden redovisas i bilaga 6.

Avgränsningen av begreppet vuxenutbildning har skiftat över tiden och delvis påverkats av hur statsmakten valt att bygga upp administration och bidragssystem. Efter 1991 års förändringar i dessa avseenden är någon sådan koppling inte möjlig. Enligt min mening bör man vid en avgränsning utgå från den enskilde vuxne medborgaren och de olika möjligheter till lärande, som står honom eller henne till buds: som kunskapssökande medborgare, som anställd eller som klient. Huvudmannaskap, administrativ gränsdragning eller ev. bidragssystem etc är i detta sammanhang underordnande faktorer. I begreppet vuxenutbildning innefattar jag sålunda alla former av organiserat lärande som riktar sig till vuxna.

Följande beskrivning av aktörerna följer en konventionell indelning, som utgår från utbildningens karaktär. Jag har valt att beskriva var och en av dem i det sammanhang där huvuddelen av deras verksamhet ligger även om också de har olika roller och den enskilde kan möta dem i olika utbildningsformer. Av det faktum att framställningen fokuseras på aktörerna följer att det informella, självstyrda lärandet lämnas utanför.

2.2 Folkbildningen

Den historiskt sett äldsta och kvantitativt mest omfattande delen av den organiserade vuxenutbildningen är folkbildningen. Den åtnjuter sedan år 1991 mycket hög grad av autonomi och är privaträttsligt reglerad. Staten anvisar ett bidrag till folkbildningen, som innevarande budgetår uppgår till 1 942 milj kr och som disponeras av Folkbildningsrådet. Detta bildades år 1991 av Folkbildningsförbundet, Rörelsefolkhögskolornas riksorganisation och Landstingsförbundet för att ta över uppgifter som bidrags-

fördelning, normgivning och utvärdering, vilka tidigare fullgjordes av regeringen, Skolöverstyrelsen och Statens kulturråd.

Inom Folkbildningsrådets ansvarsområde finns 11 ***studieförbund***, som anordnar studiecirklar, kulturgrupper, kulturprogram och annan folkbildningsverksamhet. Tillsammans svarade de budgetåret 1991/92 för en bidragsberättigad verksamhet omfattande ca 420 000 arrangemang med totalt ca 13 milj deltagare. Av dessa var 323 000 studiecirklar med sammanlagt 2,8 milj deltagare, som tillsammans genomförde 10,8 milj studietimmar. Antalet studietimmar och deltagare inom de olika studieförbundens cirkelverksamhet framgår av tabell II.

Tabell II Antal studietimmar och deltagare i studiecirklar budgetåret 1991/92. (Källa: Folkbildningsnytt 8/92)

Studieförbund	Antal studietimar	Antal deltagare
Arbetarnas Bildningsförbund (ABF)	3 213 406	845 025
Studieförbundet Vuxenskolan (SV)	1 746 761	489 810
Medborgarskolan	1 153 657	279 672
Studiefrämjandet	1 142 449	215 233
Tjänstemännens Bildningsverksamhet (TBV)	825 073	205 872
Folkuniversitetet	657 405	160 304
Nykterhetsrörelsens Bildningsverksamhet (NBV)	581 376	136 768
Sveriges Kyrkliga Studieförbund (SKS)	527 039	180 453
Svenska Idrottsrörelsens Studieförbund (SISU)	409 854	143 253
Frikyrkliga Studieförbundet (FS)	403 254	139 853

Utöver den med statsbidrag stödda verksamheten bedriver flera studieförbund verksamhet på rent kommersiell bas. I några fall har denna del av verksamheten lyfts över i fristående företag såsom Eductus (från TBV) och ABL–konsult (från ABF).

Till Folkbildningsrådets ansvarsområde hör också folkhögskolorna. Budgetåret 1991/92 fanns 131 självständiga folkhögskolor varav 49 hade landsting eller kommun som huvudman och 82 var rörelse– eller stödföreningsskolor. Inom folkhögskolan anordnas dels längre kurser omfattande en eller flera terminer, dels korta kurser omfattande upp till någon eller några veckor. Totalt uppgick budgetåret 1991/92 antalet deltagare i statsbidragsstödd verksamhet till ca 200 000, antalet kurser till ca 11 000 och antalet deltagarveckor till 765 000. De långa kurserna svarade för 82 procent av antalet deltagarveckor.

Också många folkhögskolor bedriver uppdragsverksamhet. Omfattningen av denna och ytterligare uppgifter om verksamheten redovisas i avsnitt 5.

2.3 Utbildningsradion

Utbildningsradions programverksamhet inom vuxenutbildningen skall enligt avtalet med staten främst inriktas på att förstärka, bredda och komplettera de insatser som görs inom högskolan, vuxenutbildningen och det fria folkbildningsarbetet. UR producerar radio– och TV–program samt

trycksaker inom dessa områden. Programproduktionen finansieras med licensmedel. För särskilda insatser har UR tilldelats särskilda medel, så t.ex. i samband med insatser för lärarfortbildning. Förlagsproduktionen skall bära sina egna kostnader.

Omfattningen av verksamheten är betydande. Planen för år 1993 omfattar ca 50 projekt och programserier för riksprogrammen. Ett 20–tal är flermediaprojekt som omfattar såväl radio som TV och tryckt material. Sex av dem är distanskurser på högskolenivå. Under 1993 kommer UR att nyproducera 127 timmar TV, 130 timmar radio för rikssändning och 425 timmar för regional sändning.

I genomsnitt ser ca 600 000 vuxna något eller några program i vuxenutbildningsserierna. Variationerna är dock stora, från 1,5 milj för en populär folkbildningsserie till ca 300 000 för smalare programserier. Under hela 1980–talet har årligen ca 100 000 deltagare registrerats i studiecirklar, som arbetat med UR–material som grundmaterial.

Ur samverkar med universitet och högskolor, folkbildningen och den övriga vuxenutbildningen såväl vid initiering som vid utformning och – i vissa fall – genomförande av programverksamheten.

2.4 Det offentliga skolväsendet för vuxna

Det offentliga skolväsendet för vuxna innefattar grundläggande vuxenutbildning, gymnasial komvux och statens skolor för vuxna. Ansvaret för denna del av skolväsendet, utom SSV, ligger hos kommunerna. Utbildningen anordnas av skolhuvudmännen, dvs. kommuner och landsting. Verksamheten finansieras formellt av kommunerna men ett statligt stöd ingår i beräkningsunderlaget för det skatteutjämningssystem som ersatt tidigare specialdestinerade bidrag.

Intill budgetåret 1991/92 fanns sålunda ett särskilt anslag under åttonde huvudtitel till bidrag till kommunal vuxenutbildning. Medlen fördelades av SÖ mellan länen på grundval av vissa av riksdagen angivna kriterier. Länsskolnämnden fördelade bidraget mellan kommunerna på i huvudsak samma grund. Det innebar en viss omfördelning mellan kommunerna jämfört med tidigare verksamhetsstyrda bidragssystem. Genom statsbidraget bestämdes omfattningen av komvux och grundvux i varje kommun.

Vid omläggningen 1992 till ett sektorsbidrag till skolväsendet i kommunerna övergick bidraget från ett stöd till den anordnande kommunen till ett bidrag till hemkommunen, som därmed gavs det ekonomiska ansvaret bl.a. för medborgarnas vuxenutbildning. Vid fördelningen av sektorsbidraget mellan kommunerna användes kriterier som tog hänsyn till skillnaderna i befolkningens sammansättning, sysselsättningsgrad etc. Den tidigare statliga styrningen av verksamhetsvolymen i varje kommun förklarar emellertid fortfarande en del av skillnaderna mellan kommuner när det gäller komvux omfattning och inriktning

Den grundläggande vuxenutbildningen, som motsvarar grundskolans stadier, är en obligatorisk verksamhet för kommunerna i så måtto, att den

som saknar kunskaper och färdigheter motsvarande grundskolans årskurs nio har rätt till utbildning i hemkommunen eller i annan kommun. Budgetåret 1990/91 deltog sammanlagt knappt 60 000 elever i grundvux och komvux etapp 1, de två nivåer som läsåret 1992/93 ersattes med den sammanhållna grundläggande vuxenutbildningen. Av dessa var ca 29 000 invandrare. Den planerade sammanlagda undervisningsvolymen på dessa nivåer uppgick budgetåret 1991/92 till 1,9 milj lärartimmar.

Gymnasial komvux omfattar ämneskurser som motsvarar utbildning inom gymnasieskolans linjer och program. Volymmässigt dominerar här sådana ämnen inom de teoretiska linjerna, som krävs för allmän eller särskild behörighet för högskolestudier samt kurser med inriktning mot vård, social service och ADB. Vidare anordnas numera vissa specialkurser och påbyggnadsutbildningar, som tidigare hörde till gymnasieskolan, inom komvux. Slutligen finns inom komvux särskilda yrkesinriktade kurser som inte har någon direkt motsvarighet inom gymnasieskolan.

Läsåret 1990/91 var antalet elever i komvux etapp 2–4 ca 81 000, varav 11 000 invandrare, och i yrkesinriktade kurser ca 51 000, varav 6 000 invandrare. Undervisningsvolymen läsåret 1991/92 planerades uppgå till resp. 1,3 milj och 0,8 milj lärartimmar.

Verksamheten inom den kommunala vuxenutbildningen har under de senaste två åren genomgått kraftiga förändringar. Omläggningen av anslags– och regelsystemen har i tid sammanfallit med en kraftig åtstramning av kommunernas ekonomi och ökning av arbetsmarknadsverkets upphandling av arbetsmarknadsutbildning bl a från kommunerna. Aktuell statistik som kan belysa dessa förändringar föreligger ännu inte. De uppgifter som redovisas i avsnitt 5 avser budgetåret 1991/92 då förändringarna ännu inte fått genomslag.

Verksamheten vid SSV i Norrköping och Härnösand beskrivs närmare i avsnitt 6.3 och i bilaga 7.

Kommuner och landstingskommuner har, liksom SSV, sedan år 1986 rätt att anordna uppdragsutbildning. Uppdragsutbildningen skall i fråga om art och nivå ha anknytning till den reguljära verksamheten utbildningshuvudmannen anordnar, men får inte avse linje i gymnasieskolan eller utbildningslinje inom högskolan. Senast tillgängliga uppgifter, som samlades in av Skolöverstyrelsen och avser budgetåret 1989/90, visar på en sammanlagd undervisningsvolym på ca 1 040 000 timmar och totalt ca 70 000 deltagare. Närmare 44 procent av kommunernas uppdragsverksamhet, 453 000 undervisningstimmar, avsåg utbildning inom vård och social service. Språk svarade för ca 129 000 timmar (13 procent) och teknik (utom data och ADB) 82 000 timmar (8 procent). Gruppen Övrigt innefattande bl.a. svenska för invandrare utgjorde ca en femtedel av uppdragsverksamheten.

Av den samlade uppdragsverksamheten i kommunerna budgetåret 1989/90 upphandlades 49 procent av länsarbetsnämnderna, 41 procent av andra statliga eller kommunala beställare samt 10 procent av privata företag. Den mycket kraftiga ökningen av den upphandlade arbetsmarknadsutbildningen under 1991 och 1992, som i hög grad kommit kommunerna till del, gör dock dessa siffror obsoleta.

2.5 Högskolan

Med det synsätt som jag nyss redovisat är högskolan en viktig resurs för vuxnas utbildning. Det gäller i första hand de möjligheter till vidareutbildning och fortbildning som främst fristående kurser erbjuder dem som är yrkesverksamma. Mina förslag i det följande berör dock endast marginellt högskolan. Jag har därför inte bedömt det som nödvändigt eller ändamålsenligt att med den begränsade tid som stått till förfogande sätta av tid för en beskrivning av vuxenutbildningen inom högskolan. Jag får i stället hänvisa till ex.vis. UHÄ:s sista verksamhetsberättelse Året som gick.

2.6 Arbetsmarknadsutbildningen

Med arbetsmarknadsutbildning avses utbildning som en enskild, som är arbetslös eller hotas av arbetslöshet kan få genomgå efter beslut av arbetsmarknadsverket. Arbetsmarknadsutbildning kan ske inom det reguljära utbildningsväsendet eller inom utbildning som upphandlas särskilt av AMV. Den senare anordnas av såväl AMU–Gruppen som andra utbildningsanordnare.

Även om detta avsnitt i första hand syftar till att beskriva aktörerna vill jag i sammanhanget redovisa vissa allmänna uppgifter om arbetsmarknadsutbildningen. Under budgetåret 1991/92 påbörjade ca 143 000 personer arbetsmarknadsutbildning, varav ca 21 000 i reguljär utbildning. De personer som påbörjat upphandlad arbetsmarknadsutbildning fördelar sig på kursanordnare enligt tabell III.

Tabell III Personer som påbörjat upphandlad arbetsmarknadsutbildning fördelade på utbildningsgivare budgetåret 1991/92. (Källa: AMS, Utbildningsenhetens rapport 8/92)

Kursanordnare	Personer Antal	Procent
AMU-Gruppen	67 406	55
Kommun	24 538	20
Folkhögskola	2 625	2
Högskola	1 243	1
Studieförbund	4 793	4
Övriga	22 414	18

De personer som budgetåret 1991/92 påbörjade arbetsmarknadsutbildning, såväl i upphandlad som i reguljär utbildning, fördelade sig på yrkesområden som framgår av tabell IV.

Tabell IV Personer som påbörjat arbetsmarknadsutbildning fördelade på yrkesinriktning budgetåret 1991/92. (Källa: AMS, Utbildningsenhetens rapport 8/92)

Yrkesinriktning	Personer Antal	Procent
Tekniskt, vetenskaplig	8 960	6
Vårdarbete	12 487	9
Administration, kontor	24 183	17
Samfärdsel	4 229	3
Tillverkning	29 650	21
Service	10 363	7
Övrigt	6 103	4
Ej yrkesinriktad utbildning	47 638	33
Ej uppgift	33	0

Den genomsnittliga utbildningstiden uppgick detta budgetår till resp. 145 dagar i upphandlad utbildning och 231 dagar i reguljär utbildning. Utvecklingen har sedan slutet av 1980–talet karaktäriserats av minskande utbildningstider.

De personer som budgetåret 1991/92 påbörjade arbetsmarknadsutbildning fördelades på kön och ålder som framgår av tabell V.

Tabell V Personer som påbörjade arbetsmarknadsutbildning budgetåret 1991/92 fördelade på ålder och kön. (Källa: AMS, Utbildningsenhetens rapport 8/92)

Ålder	Kön Kvinnor	Män	Totalt
–19	6 127	6 463	12 590
20–24	15 876	22 922	38 798
25–34	19 724	28 784	48 508
35–44	12 745	15 410	28 155
45–54	6 099	7 386	13 485
55–60	790	1 171	1 961
61–	58	91	149

Jämfört med det närmast föregående budgetåret hade det skett en föryngring av kursdeltagarna. Denna utveckling har fortsatt budgetåret 1992/93.

2.7 AMU–Gruppen

AMU–Gruppen bildades år 1986 som en intäktsfinansierad uppdragsmyndighet. AMU–Gruppen har organiserats som en central myndighet och 23 länsmyndigheter (läns–AMU). AMU–Gruppens främsta uppgift är att anordna arbetsmarknadsutbildning på uppdrag av AMV. Därutöver får gruppen anordna utbildning för andra uppdragsgivare, t.ex. företag och kommuner. Myndigheterna inom gruppen får också sälja andra tjänster och produkter som följer av utbildningsverksamheten.

Riksdagen har fattat principbeslut om att AMU–Gruppen skall ombildas till aktiebolag (prop. 1991/91:100 bil. 11). För att förbereda bolagise-

ringen tillkallade regeringen i juni 1992 en kommitté. Denna överlämnade i november samma år sitt betänkande (SOU 1992:123) *Ett hav av möjligheter*. De uppgifter som redovisas i det följande är i huvudsak hämtade från detta betänkande. Ett konkret förslag till bolagisering har i januari 1993 överlämnats till riksdagen (prop. 1992/93:152 om ombildning av AMU–Gruppen till aktiebolag).

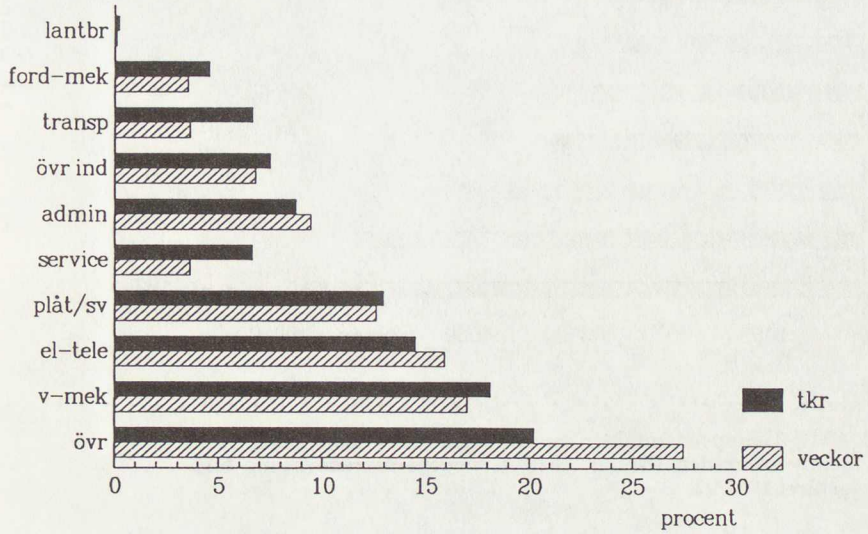

Diagram 1 AMU–Gruppen: Verksamhet fördelad på verksamhetsområden mätt i intäkter och deltagarveckor. (Källa: AMU–Gruppens årsredovisning budgetåret 1991/92)

AMU–Gruppens omsättning uppgick budgetåret 1991/92 till 4 400 milj kr. Försäljningen av arbetsmarknadsutbildning till AMV, ca 3 700 milj kr, svarade för 85 procent av intäkterna, medan försäljningen av utbildning till företag, 387 milj kr (varav ca 100 milj kr i form av rehabiliteringsutbildning som upphandlats av försäkringskassan), svarade för 10 procent. Övriga intäkter av verksamheten, ca 270 mkr, hänför sig till konsultverksamhet samt försäljning i egna restauranger och legotillverkning. Verksamheten domineras av utbildningar med inriktning mot tillverkningsindustrin. Det största enskilda verksamhetsområdet är dock Övrigt som huvudsakligen består av icke yrkesinriktade, allmänteoretiska kurser. Förhållandet mellan de olika verksamhetsområdena uttryckta som andel av intäkter och av antalet deltagarveckor framgår av diagram 1. I diagram 2 redovisas intäkterna per deltagarvecka inom de olika verksamhetsområdena.

AMU–gruppen hade den 1 juli 1992 ca 7 300 anställda (motsvarande 6 700 årsarbeten), varav 72 procent var utbildare (lärare).

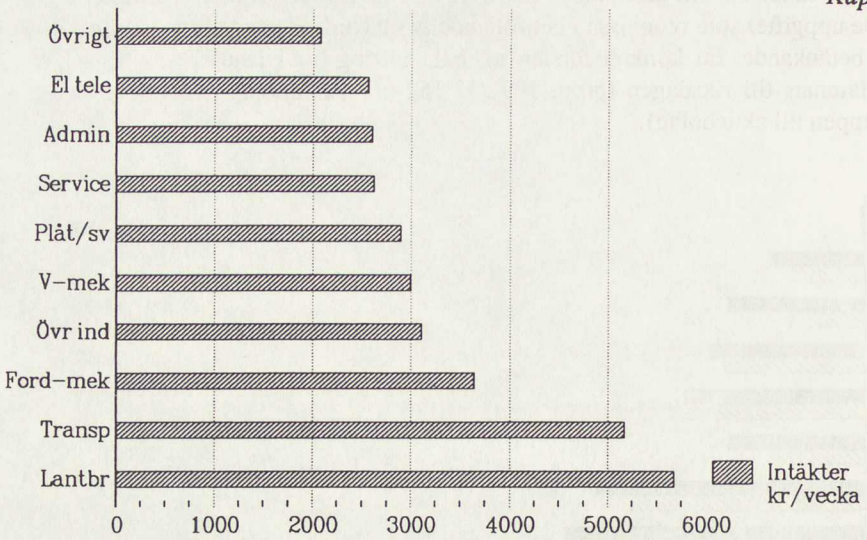

Diagram 2 AMU–Gruppen: Intäkter per deltagarvecka inom olika verksamhetsområden (Källa: AMU–Gruppens årsredovisning budgetåret 1991/92)

2.8 Personalutbildningen

I begreppet personalutbildning innefattas all sådan utbildning som bekostas av arbetsgivare för sina anställda. Det näraliggande begreppet företagsutbildning avser utbildning, som bedrivs för att öka kompetensen hos dem som redan är i arbete. Personalutbildningens omfattning och inriktning är, av naturliga skäl, mindre väl känd än t.ex. arbetsmarknadsutbildningens. Uppgifterna i det följande är hämtade från SCB, som sedan några år innefattar mätningar av personalutbildningen i arbetskraftsundersökningarna (AKU).

Enligt senast tillgängliga uppgifter, som avser våren 1992, deltog 1 485 900 personer eller knappt 35 procent av antalet sysselsatta i Sverige i personalutbildning första halvåret 1992. Flertalet av dessa, 1 133 400 personer, deltog i studiedagar eller utbildning omfattande mindre än fem dagar. Omfattningen varierar starkt mellan olika näringsgrenar och med de anställdas utbildningsbakgrund. Av följande utdrag ur SCB:s material framgår detta tydligt (Tabell VI och VII).

Tabell VI Andel sysselsatta som deltagit i personalutbildning våren 1992 fördelade efter näringsgren och kurslängd. (Källa: SCB)

Näringsgren (antal)	< = 5 dagar (procent)	> = 6 dagar	Summa
Jordbruk (25 400)	11,67	5,27	16,93
Industri (267 100)	23,33	7,34	30,67
Byggnads (62 300)	18,01	4,57	22,57
Handel (128 800)	16,25	5,04	21,29
Samfärdsel (96 100)	22,84	7,86	30,70
Banker (150 800)	29,43	8,28	37,70
Off.sektor + service (755 400)	33,83	10,58	44,41
Summa (1 485 900)	**26,26**	**8,17**	**34,43**

Tabell VII Personalutbildning fördelad efter tidigare utbildning och kurslängd. Punktskattning första halvåret 1990. (Källa: SCB)

Tidigare dagar utbildning	Ej deltagit (procent)	< = 5 dagar	> = 6 dagar
< 9 år	83	16	3
Grundskola	78	18	4
Gymn < = 1 år	69	25	6
Gymn < = 2 år	70	24	6
Gymn > = 2 år	63	28	7
Efter gymn < = 2 år	52	38	10
Efter gymn > = 2 år	44	45	11
Forskarutbildning	57	31	12
Samtliga	**67**	**26**	**7**
Antal	(3 005 400)	(1 194 700)	(298 300)

Kostnaderna för personalutbildningen uppskattas av SCB till drygt 23 miljarder kr. Om man räknar in samtliga kostnader, inklusive produktionsbortfallet, uppskattas kostnaderna till mellan 60 och 100 miljarder kr.

Personalutbildning bedrivs till övervägande delen som företagsintern utbildning. Cirka 72 procent av alla utbildade har i SCB:s undersökning avseende våren 1990 uppgivit det egna företaget som arrangör. Näst största kategori var annat företag, varmed avsågs företag som hade annan verksamhet än utbildning som huvudsaklig uppgift, t.ex. maskinleverantörer. I SOU 1992:123 uppges att AMU–Gruppens andel av marknaden för företagsutbildning är 0,7 procent, komvux andel också till 0,7 procent, universitet och högskolor ca 3 procent och andra utbildningsföretag 2,7 procent.

Utbildningsföretagen

Det finns ett mycket stort antal företag som har försäljning av utbildning som huvudsaklig verksamhet. För ytterligare ett betydande antal företag utgör försäljning av utbildning ett väsentligt inslag i verksamheten. Det senare gäller inte minst företag inom informationsteknologi– och dataområdena.

Till de större utbildningsföretagen hör Lexicon, Eductus, som avknoppats från TBV, och M–gruppen. De två sistnämnda samverkar och har nära koppling till TCO. SIFU, Lärdata och IBM Business School tillhör också de största utbildningsföretagen. STF Ingenjörsutbildning, Edumedia, Företagsuniversitetet, Utbildningshuset och Hermods är några andra.

De största av utbildningsföretagen har en omsättning på mellan 100 och 150 milj kr, flertalet dock betydligt mindre. I SOU 1992:123 redovisas ett 40–tal företag som år 1991 har över 10 milj i omsättning. Antalet anställda är i flertalet fall något eller några tiotal, men uppgår någon gång till ca 200.

Tillsammans täcker utbildningsföretagen ett mycket brett spektrum av utbildningsinriktningar. Några områden dominerar dock verksamheten. Det gäller utbildning inom företagsekonomi, försäljning, data/ADB, teknik och språk.

3 Effektivitet i vuxenutbildningen

3.1 Inledning

Mina direktiv för detta utredningsarbete (Dir 1992 :48) bär rubriken effektivare vuxenutbildning. Utredningen har namngivits utifrån denna rubrik. De särskilda frågor som direktiven tar upp: statens beställarkompetens, kostnaden för olika utbildningar och utvecklingen av distansutbildning har uppenbar betydelse för vuxenutbildningens effektivitet. De är däremot inte de enda faktorer som påverkar denna. I detta avsnitt vill jag i korthet försöka ge en helhetsbild av de faktorer som kan ha betydelse för graden av effektivitet i vuxenutbildningen.

Jag vill dock först redovisa min syn på begreppet effektivitet. Effektivitet har att göra med graden av måluppfyllelse. Det är inom de flesta samhällsområden ett mycket komplext begrepp, eftersom flertalet aktiviteter i det moderna samhället har komplexa, ibland motstridiga, mål. Målen kan i sin tur vara av såväl kvantitativ som kvalitativ eller ekonomisk karaktär. Detta gäller i hög grad vuxenutbildningen. Målen är inte heller identiska för hela vuxenutbildningen: inte på systemnivå och i synnerhet inte för enskilda aktörer eller deltagare.

Vad som utgör en effektiv vuxenutbildning kan därmed inte avgöras entydigt. Det som värderas som hög måluppfyllelse, och därmed som effektivt, hos en utbildningsanordnare kan t.o.m. ifrågasättas hos en annan. Det finns med andra ord inte heller något effektivitetskriterium som är allmängiltigt inom vuxenutbildningen.

En rimlig utgångspunkt för en diskussion om vad som påverkar effektiviteten i vuxenutbildningen är dock de allmänna mål för vuxenutbildningen som riksdagen vid några olika tillfällen ställt sig bakom. Man har då angivit fyra för all vuxenutbildning gemensamma mål, nämligen

det fördelningspolitiska målet,
det tillväxtpolitiska målet,
demokratimålet och
det servicepolitiska målet.

Betoningen av och rangordningen mellan dessa mål har varierat över tid. Jag har i avsnitt 1 i korthet antytt tyngdpunktsförskjutningarna under 1900–talet. Betoningen skiljer sig också mellan de olika formerna av vuxenutbildning och mellan de olika anordnarna. Föredragande statsrådet konstaterade sålunda i propositionen om en ny organisation för arbetsmarknadsutbildningen (prop. 1984/85:59) att i fråga om arbetsmarknadsutbildningen hade det tillväxtpolitiska målet särskild tyngd framför de andra.

De gemensamma och övergripande målen måste i det dagliga arbetet brytas ner i operationella termer. Det blir då ofta uppenbart, att man måste sätta det ena före det andra eftersom de inte kan förenas i en och samma åtgärd. En av de faktorer som ger vuxenutbildning hos olika anordnare särprägel är därför hur man rangordnar delmålen i de fall en priorite-

ring blir nödvändig. Rangordningen som sådan blir ett viktigt styrinstrument och får betydelse för bedömningen av vad som skapar hög effektivitet.

Denna typ av mål på system– eller skolformsnivå får inte förväxlas med studiemålen för enskilda individer. Ett yttersta mått på effektiviteten skulle eljest vara om den enskilde vuxenstuderande når *sitt* studiemål. Denna fråga är naturligtvis central för alla utbildningsanordnare, men berörs inte närmare i detta sammanhang.

Effektivitet förväxlas ibland med produktivitet, som är ett mått på relationen mellan insatta resurser och resultatet av verksamheten. Inom utbildningsområdet skulle det kunna vara kostnad per avlagd examen eller liknande. Jag går dock inte närmare in på dessa frågor, men mer allmänt gäller att åtgärder för ökad effektivitet resp. produktivitet ibland samverkar, ibland motverkar varandra.

Jag skall i det följande belysa hur ett antal faktorer kan ha betydelse för effektiviteten inom vuxenutbildningen.

3.2 Tillgänglighet

Vuxenutbildningens tillgänglighet har att göra med hur den organiseras och distribueras. Praktisk, fysisk tillgänglighet är naturligtvis avgörande för att en utbildningsanordnare skall nå sina elever. Att nå sina presumtiva deltagare är ett närmast truistiskt kriterium på effektivitet.

Utformningen av högskola, komvux, AMU och folkbildning i Sverige har sedan 1960–talet präglats av högt ställda ambitioner när det gäller den geografiska spridningen. En högskola i varje län, kommunal vuxenutbildning i varje kommun, arbetsmarknadsutbildning på dagpendlingsavstånd i hela landet och studiecirklar i varje stadsdel eller varje tätort är uttryck för den betydelse geografisk närhet tillmätts för att säkerställa rekryteringen av elever.

Synen på geografisk närhet som en avgörande faktor för utbildningens tillgänglighet, har sannolikt hållit tillbaka utvecklingen av distansmetoder i Sverige. Sambandet illustreras av att Hermods korrespondensundervisning nådde sin största omfattning i slutet av 1960–talet och minskade kraftigt när komvux byggdes ut under 1970–talets första hälft. Att geografisk närhet inte är tillräcklig för att alla människor skall kunna delta bekräftas av att SSV har nära 20 000 deltagare i sina kurser. Mina förslag om utveckling av distansmetoder i avsnitt 6 har som ett syfte att öka utbildningens tillgänglighet.

Tillgänglighet har också att göra med praktisk åtkomlighet för t.ex. handikappade. Fysiska hinder för vissa personer att delta i utbildningen främjar naturligtvis inte effektiviteten. Inom folkbildningen har stora insatser gjorts för att eliminera dessa. Inom komvux är situationen sämre bl.a. som en följd av att verksamheten ofta inryms i äldre skollokaler.

Det finns också psykologiska faktorer, som kan utgöra lika oöverstigliga hinder som en trappa för den rullstolsbundne. Barn– och ungdomens skola var för alltför många människor en traumatisk upplevelse, som le-

ver kvar som en spärr mot lärande i skolmässiga former. Även utan sådana trauman har många kortutbildade svårt att inse nyttan av studier. Att utforma utbildningen så att denna "nytta" bli uppenbar, t.ex. som en del av verksamheten på arbetsplatsen, kan då vara en viktig effektivitetsfrämjande åtgärd. Förslaget om ett nationellt projekt i avsnitt 6.3 anknyter till denna problematik.

Frågan om tillgänglighet är också relaterad till sociala förhållanden och livsmönster. Det har sagts att mäns personalutbildning äger rum på kursgårdar och hotell medan kvinnor får arbetsgivarnas stöd för utbildning på komvux. Våra sociala mönster som arbetsfördelningen i hemmen avgör de reella förutsättningarna för studier, inte minst när utbildningen förläggs till annan ort. De negativa konsekvenserna blir tydliga i synnerhet för kvinnor. Att beakta dessa realiteter vid utbildningsplaneringen är en del av arbetet för en effektivare vuxenutbildning.

Tillgänglighet handlar också om förläggning i tid. Det räcker inte att utbildning erbjuds på rätt plats – tidpunkten är lika avgörande för många människors möjlighet att delta. En första aspekt på detta är tidpunkten på dagen eller i veckan. Särskilt förvärvsarbetande med små barn eller barn i skolåldern har starka restriktioner för sitt deltagande t ex i utbildning på fritiden. Arbetsorganisation och arbetstider gör det svårt eller omöjligt för andra att följa ett fast lektionsschema. Erfarenheten säger att distansmetoder lika ofta har uppgiften att överbrygga skillnader i tid som att överbrygga avstånd. Utbildning i arbetet eller på arbetstid ökar utbildningens tillgänglighet i hög grad – för dem som har arbete.

Det sistnämnda anknyter till en fråga som jag berörde i korthet i avsnitt 1. Skall samhällets insatser för vuxnas kompetensutveckling koncentreras till de perioder då den enskilde hotas eller drabbas av arbetslöshet? Utbildning är naturligtvis en viktig och värdefull insats när denna situation inträffar, men som instrument för arbetskraftens kompetensutveckling är den otillräcklig. En effektiv vuxenutbildning förutsätter att kompetensutveckling stimuleras och utbildningsmöjligheter erbjuds fortlöpande under hela yrkeslivet. Endast då kan man ta till vara den drivkraft som ligger i att studierna är ett positivt val och inte det minst dåliga alternativet i en tvångssituation.

3.3 Pedagogik och metod

En annan faktor som påverkar utbildningens effektivitet handlar om hur utbildningen anpassas till deltagarnas förutsättningar och studievillkor. För vuxna kan detta vara ännu viktigare än för barn och ungdomar. Barnets naturliga nyfikenhet och vetgirighet kan hos den vuxne ha ersatts med misstro och resignation. Allmänt finns det en skillnad mellan vilka strategier för inlärning, som tillämpas av resp. barn och vuxna.

För vuxna är det viktigt att känna igen sina egna erfarenheter, sätta in dem i sammanhanget och på så sätt vidga och fördjupa dem. Studiernas anknytning till den egna upplevda verkligheten blir därmed viktigare för vuxna än för barn och ungdomar. Den vuxnes tidigare erfarenheter och

kunskaper styr också vad han eller hon verkligen lär sig. Genom val av innehåll, angreppssätt, exempel och arbetsformer kan anordnaren antingen förmedla sina värderingar och sin verklighetsbild eller skapa förutsättningar för en effektiv inlärning.

Deltagarnas medverkan vid planering och utformning av utbildningen betonas starkt inom den kommunala vuxenutbildningen. Beredskap att flexibelt anpassa kursinnehållet till deltagarnas förväntningar och erfarenheter är kännetecken på god och därmed effektiv vuxenutbildning.

Vuxenanpassning av utbildning innebär att särskilda krav ställs på de lärare som engageras. Utbildning av alla berörda lärare i vuxenpedagogik borde vara ett villkor för medverkan i vuxenutbildning, men är det i praktiken inte. Många har vuxenundervisning som utfyllnad i en tjänst i ungdomsskolan. Ytterst borde en prioritering av vuxenutbildningen återverka på utformningen av lärarutbildning och lärarfortbildning.

Vuxenanpassning borde också sättas upp som villkor för de studiematerial och andra läromedel som skall användas i vuxenutbildningen. Behovet att anknyta utbildningen till deltagarnas erfarenheter och kunskaper gör att grundskolans och ungdomsskolans läroböcker många gånger kan motverka sitt syfte om de används inom vuxenutbildning.

Slutligen skulle en konsekvent vuxenanpassning av utbildningen få genomslag vid utformningen av läroplaner och studieprogram. Den starka betoning av komvux särart, som kom till uttryck i LVux82, förverkligades visserligen inte alltid i klassrummen, men utgjorde ett tydligt ställningstagande för vuxnas rätt till utbildning på sina villkor. Denna grundsyn kontrasterar skarpt mot dagens strävanden att utforma för all gymnasial utbildning enhetliga läroplaner, som skall kunna tillämpas vid samläsning mellan ungdomar och vuxna. Komvux ställning som självständig skolform reduceras f.n. påtagligt genom ekonomiskt betingade krav på samordning med ungdomsskolan. Detta torde i hög grad återverka på vuxenutbildningens effektivitet.

Det är min övertygelse att graden av vuxenanpassning av utbildning har stor betydelse för det effektivitetsmått som handlar om studieavbrott och fullföljandegrad. Det är inte den enda faktor som har betydelse, men sannolikt den dominerande. Genom en adekvat vuxenanpassning kan man stimulera det engagemang och den motivation som ytterst är avgörande för studieframgången.

Mina förslag i det följande berör inte detta område på annat sätt än att ett brett utbud av distanskurser riktade till vuxna ökar tillgängligheten på vuxenanpassad utbildning.

3.4 Utbildningsutbud

Frågan om vilken utbildning som erbjuds eller är tillgänglig för vuxna har i ett avseende belysts i avsnittet om beställarkompetens. Perspektivet var då den studerande som klient. Jag konstaterade, att det krävdes en balanserad avvägning mellan de övergripande samhällsmålen och individperspektivet för att få till stånd en bra upphandling, som i sin tur var en för-

utsättning för en framgångsrik utbildningsinsats. Ett av kriterierna på beställarkompetens definierades som förmågan att vid upphandling erövra initiativet framför anordnarna och inte vara hänvisad till deras erbjudanden.

Det finns anledning att anta att utbudet av utbildning i betydelsen de kurser eller studieinriktningar som anordnarna på ett eller annat sätt marknadsför har stor betydelse för vilka studier som kommer till stånd. Den enskilde har som medborgare små möjligheter att påverka utbudet hos komvux eller i folkhögskolan. En arbetsgivare som upphandlar personalutbildning kan naturligtvis specificera vad han önskar men detta förutsätter, precis som vid statlig upphandling av t.ex. arbetsmarknadsutbildning, en hög beställarkompetens. Vilket studiearbete som bedrivs, vilka kunskaper medborgarna slutligen tillägnar sig, är naturligtvis betydelsefullt för vuxenutbildningens effektivitet i allmänhet och för effektiviteten i användningen av de mänskliga och ekonomiska resurser som ställs till dess förfogande.

Det utbud av utbildning som är allmänt tillgängligt för vuxna bestäms genom en fortlöpande process där behov och efterfrågan i växelverkan successivt påverkar sammansättningen. Förändringar sker genom beslut hos ett mycket stort antal anordnare. Det finns en betydande organisatorisk tröghet i denna process, som tenderar att bevara det befintliga utbudet. Den tillgängliga organisationen i form av personal, lokaler och utrustning motverkar ofta en anpassning till behov och efterfrågan. En efterfrågan som kan förutses leda till fyllda grupper och sålda utbildningsplatser har sannolikt kortsiktigt större betydelse för utbudet än på ett eller annat sätt definierade behov.

Problemet kompliceras av att det ofta är svårt att identifiera och kvantifiera utbildningsbehov, särskilt på längre sikt. Erfarenheterna av försök med dimensionering av vissa utbildningar styrd av behovsprognoser har sällan varit positiva. Utbildningsanordnarnas antaganden om utbildningsbehov spelar dock en viss roll för utbudets utformning. Grunden för dessa antaganden varierar, men ofta är de resultat av ett planeringsarbete som bedrivs i nära samarbete med arbetsmarknadens parter.

Oavsett hur utbildningsutbudet arbetats fram utgör detta för den studerande ett utbud som styr studievalet och valet mellan att studera eller inte. Det gäller oavsett om det är som klient, anställd eller medborgare, som han eller hon står inför detta val. Också utbildningens innehåll är utbudsstyrt inom huvuddelen av vuxenutbildningen i den meningen att det oftare styrs av behörighetsregler och läroplaner än av deltagarnas eget kunskapssökande. Endast inom folkbildningen – och även där i begränsad omfattning – tilllämpas en långtgående deltagarstyrning av utbildningen.

Utfomningen av den enskilda kursen inom de givna ramarna är också en viktig effektivitetsfaktor. Stoffurval, angreppssätt och kunskapssyn har betydelse inte bara för hur och i vilken omfattning deltagarna tillgodogör sig innehållet. Det handlar också om utbildningens relevans för de kunskapsbehov som den vuxne deltagaren har. Exempelvis har utbildning på grundskolenivå olika funktion för barn och vuxna, något som behöver komma till uttryck vid utformningen av utbildningen. Brister i arbetsgi-

varnas beställarkompetens i kombination med aggressiv marknadsföring från anordnarnas sida kan leda till inadekvata utbildningsinsatser.

Den process som leder den enskilde fram till ett beslut att delta i en viss utbildning bör också uppmärksammas om man vill ge en helhetsbild av vuxenutbildningens effektivitet. Studievägledning och studiehandledning utgör utomordentligt viktiga inslag i en framgångsrik vuxenutbildning. Jag har redan antytt den grundläggande skillnad som finns mellan att å ena sidan som medborgare själv välja studier på heltid eller på deltid vid sidan av yrkesverksamhet, och å den andra acceptera arbetsmarknadsutbildning som det minst onda vid arbetslöshet. Andra särpräglade valsituationer är att ta utbildning som ett led i rehabilitering ur sjukskrivning eller förtidspension och att delta i en personalutbildning, som utgör en förutsättning för karriär eller arbetsplatsens överlevnad. Att i dessa situationer kunna erbjuda de studerande ett kompetent och relevant stöd har avgörande betydelse för att minimera felval och studiemisslyckanden.

3.5 Rekrytering

Vuxenutbildning på alla nivåer präglas av att de som redan har längre utbildning tenderar att efterfråga och få ytterligare utbildning i större utsträckning än de som har kortare utbildning. Detta har kallats "Matteus princip" efter Matt. 13:12: *Ty den som har, åt honom skall vara givet.* I avsnitt 2 har jag redovisat vissa data (tabell VI och VII) rörande personalutbildningen, som i hög grad bekräftar detta talesätt. På varje utbildningsnivå – med undantag för de forskarutbildade – är andelen deltagare i personalutbildning större och den genomsnittliga utbildningstiden längre än på närmast underliggande nivå.

1970–talets vuxenutbildningsreformer präglades av att vuxenutbildningens fördelningspolitiska mål prioriterades: de som i ungdomen inte fått eller tagit tillvara möjligheten till utbildning skulle som vuxna ges möjlighet att hämta in andras försprång. Senare utvärderingar visade på stora svårigheter att förverkliga ambitionerna. Effektiviteten, i betydelsen att nå de fördelningspolitiska målen, var begränsad. Även om man med olika insatser lyckades rekrytera många med kort formell utbildning till studier, ökade deltagandet bland dem som redan var relativt sett bättre utbildade ännu mer.

Mitt förslag i avsnitt 6.3 om ett nationellt projekt för basfärdigheter på distans är ett initiativ för att i mötet mellan moderna distansmetoder, formellt kompetensgivande vuxenutbildning och det bästa i folkbildningstraditionen söka nya vägar att bryta traditionella rekryteringsmönster. Jag har i det föregående refererat till en rad rapporter som pekar på nödvändigheten att höja den allmänna kompetensnivån i landet. Detta måste ske genom att många människor på alla kompetensnivåer tar ett eller ett par steg uppför "kompetenstrappan". Denna strategi är nödvändig eftersom varje utbildningsnivå förutsäter rekrytering av elever från den närmast underliggande. Den är också nödvändig för att förhindra utslagning av arbetskraft. En samlad insats för vuxnas kunskapsutveckling, som inte tar

hänsyn till dessa förhållanden, kommer inte att vara särskilt effektiv om syftet är att hävda och förbättra vår internationella konkurrenskraft.

3.6 Anordnare

I avsnitt 2 har jag kortfattat presenterat aktörerna inom vuxenutbildningen. Ansvars- och rollfördelningen mellan dem är inte alltid klar. Det finns inslag såväl av samverkan och uppgiftsfördelning som överlappning och konkurrens. Utvecklingen under de senaste 25 åren har dock gått mot tydligare målpreciseringar, en klarare rollfördelning och därmed ökad effektivitet. Sedan något år tycks dock utvecklingen gå i motsatt riktning, dvs. mot ökad konkurrens och utsuddning av särarter och profiler. Denna senare utveckling kan enligt min mening ifrågasättas.

De skillnader som finns vad gäller mål och arbetssätt gör att valet av utbildningsanordnare för en utbildningsinsats kan ha stor betydelse för resultatet av insatsen. Faktorer som pedagogik, studieorganisation och lärarkompetens behöver anpassas till målet och målgruppen för den specifika utbildningsinsatsen. Varje seriös utbildningsanordnare utvecklar en egen profil på dessa områden vilket ger dem olika förutsättningar att genomföra en viss utbildningsinsats.

För deltagaren föreligger inte alltid möjligheten till ett val mellan anordnare. Det avgörs ofta av hans eller hennes situation; är det som medborgare, anställd eller klient utbildningsvalet sker. I alla situationerna finns inskränkningar i valmöjligheterna. För den enskilde medborgaren är normalt endast det offentliga skolväsendet och folkbildningen tillgänglig. Den anställde är normalt hänvisad till arbetsgivarens beslut om anordnare och som klient hos AMV eller RFV är den enskilde hänvisad till myndigheternas beslut. Möjligheterna att finansiera studierna påverkas också av såväl valsituationen som av valet av anordnare.

De olika aktörerna kännetecknas sålunda av olika kunskapssyn, pedagogisk grundsyn, metodval och utbudsprofil för att nämna några faktorer av betydelse. Detta försvårar givetvis jämförelser mellan dem t.ex. av priser, kostnader och kvalitet. Man erbjuder ofta tjänster, som trots identiska beteckningar inte är helt jämförbara. Det innebär att den som väljer måste ha noga analyserat vilka tjänster han eller hon önskar. Avsnitten 4 och 5 belyser detta problem från två olika utgångspunkter: dels beställarens möjligheter att i förväg bedöma utbildningens kvalitet, dels skillnaderna i kostnader mellan olika offentliga anordnare av gymnasial vuxenutbildning.

4 Beställarkompetens

4.1 Inledning

I direktiven för utredningarbetet framhålls att staten har ett stort inflytande över användningen av utbildningsresurserna i egenskap av dominerande beställare och upphandlare av utbildning. Jag har i föregående avsnitt pekat på att kompetensen hos dem som upphandlar utbildning har betydelse för vuxenutbildningens effektivitet. Den avgör vilken utbildning som upphandlas, vilken utbildningsanordnare som anlitas och därmed vilken kunskapssyn och pedagogik som präglar verksamheten. Den enskildes, kursdeltagarens, möjligheter att tillgodogöra sig utbildningen är i hög grad beroende av hur upphandlingen genomförts.

Genom att fokusera intresset på upphandlingen av utbildning markerar direktiven det delade ansvaret för t.ex. arbetsmarknadsutbildningens eller personalutbildningens kvalitet. Det är i lika hög grad beställarens som anordnarens ansvar att kursdeltagarens tid används på ett meningsfullt och effektivt sätt.

Arbetsmarknadsverket och riksförsäkringsverket är helt dominerande aktörer när det gäller statlig upphandling av utbildning för vuxna. Tillsammans disponerar de innevarande budgetår mellan 6 och 7 miljarder kronor för arbetsmarknadsutbildning och rehabiliteringsutbildning. Den följande framställningen kommer i hög grad att präglas av de villkor som gäller för dessa två giganter på utbildningsmarknaden. För den enskilde handläggaren på arbetsförmedlingen eller försäkringskassan som någon eller några gånger per år upphandlar ett litet antal utbildningsplatser skiljer sig inte situationen på något avgörande sätt från vad som gäller för handläggare på en personalavdelning, som för en myndighets räkning skall förverkliga ett personalutbildningsprogram. Många av exemplen, som är hämtade från AMV torde därför ha viss allmän giltighet.

Utvecklingen inom den offentliga sektorn går i riktning mot decentralisering av befogenheter och ansvar. Ambitionen är att ta tillvara initiativ och kunskap på lokal nivå för att öka effektiviteten i verksamheten. Övergången från regelstyrning till målstyrning i förening med en förbättrad allmän kompetens inom myndigheterna har gjort utvecklingen möjlig. Den har påtagligt förändrat förutsättningarna för statens upphandling av utbildning. Många anställda med en helt annan yrkesidentitet har fått ansvar för frågor som tidigare skötts centralt eller regionalt. Frågan om statens beställarkompetens har därmed en annan innebörd än för några få år sedan.

4.2 Vad är beställarkompetens

Beställarkompetens är inte ett absolut begrepp. Det är i hög grad beroende av såväl vilka varor eller tjänster som skall beställas eller köpas in och

i vilken situation dessa inköp sker. Tjänsteupphandling skiljer sig markant från upphandling av varor. Upphandling av utbildning är en specifik form av tjänsteupphandling. Detta innebär att det finns kunskaper och färdigheter som är centrala vid all upphandling och det finns det som är specifikt för upphandling av utbildning. Av naturliga skäl kommer jag i det följande att upphålla mig främst vid det senare.

Under utredningsarbetet har jag försökt identifiera vad som konstituterar eller bidrar till god beställarkompetens inom utbildningsområdet. Som ett led i det arbetet genomfördes under ledning av en oberoende konsult några gruppdiskussioner med företrädare för aktörerna på utbildningsmarknaden. Dessa samtal ligger tillsammans med en kunskapsöversikt till grund för mina överväganden och slutsatser.

Allmän upphandlingskompetens

Hit hör grundläggande kunskap om upphandlingsförordningen och annan lagstiftning som kan beröra offentlig upphandling. Närmandet till EG innebär att detta regelsystem blir mer omfattande och därmed svårare att överblicka. Till detta område hör frågor om kontroll av leverantörens seriositet liksom kontroll av att avgifts- och skattskyldighet fullgjorts och av att leverantören inte är på obestånd.

Till den allmänna upphandlingskompetensen hör vidare att känna till innebörden av och handla efter god upphandlingssed. Grundläggande i det sammanhanget är att de anordnare som kan komma i fråga behandlas och värderas på ett likvärdigt sätt.

Denna del av upphandlingskomptensen är i huvudsak gemensam för all upphandling oberoende av vilka varor eller tjänster som det rör sig om. Redan komplexiteten i detta regelsystem utgör i sig motiv för att centralisera upphandlingen inom en organisation till en professionell upphandlingsenhet. Om man ändå väljer en decentraliserad organisation ställer det särskilda krav på organisationen och på dess medarbetare.

Kunskap om marknaden

Kunskapen om marknaden, som ibland kallas den kommersiella kompetensen, handlar om att känna till utbud och säljare. Utbildningsmarknaden präglas därvid av att det finns ett mycket litet antal anordnare med nationell täckning eller med kompetens att ge utbildning annat än inom ett relativt begränsat område. Vid sidan av dem finns ett mycket stort antal små eller mycket små utbildningsföretag med relativt smal kompetens och som arbetar huvudsakligen lokalt.

En annan viktig del av den kommersiella kompetensen är överblick över kostnads- och prisstrukturen inom utbildningsområdet. Av följande avsnitt i betänkandet framgår att jämförelser av priser och kostnader för utbildning är förenade med stora problem.

Sakkompetens

Sakkompetens handlar formellt om förmågan att upprätta underlag för upphandlingen, dvs. att kunna beskriva den tjänst som skall köpas in på ett entydigt sätt, vare sig detta sker genom ett formaliserat förfarande med en skriftlig anbudsförfrågan eller genom underhandskontakter. Det krävs en sådan insikt såväl pedagogiskt som ämnesmässigt att kvalitetskrav och andra restriktioner som ställs på utbildningen kan deklareras i samband med upphandling. Det gäller vidare att kunna göra anordnaren uppmärksam på vilka krav som följer av lag eller förordning samt vilka ytterligare krav som ställs.

Den djupare innebörden i begreppet sakkompetens innebär krav på att till den mer formella och tekniska delen av beställarkompetensen, foga förmågan att ställa krav på utbildningarnas inriktning och utformning.

I RRV:s rapport Effektivitetsproblem i arbetsmarknadsutbildningen (F 1992:15) diskuteras vikten av att den statlige beställaren "vet vad han vill ha". Kunskapen om deltagarnas och arbetsmarknadens behov, om utbildningsmarknaden och om innehållet i olika utbildningar är i ett första led nödvändig för att vid ett anbudsförfarande kunna göra jämförelser mellan olika utbildningsanordnare. Den krävs också för att beställaren – genom att ställa krav – skall kunna bidra till att stimulera utvecklingen av nya utbildningar och kursplaner.

Förmåga att bedöma kvalitet

Det krävs att den som köper in utbildning i förväg kan göra en kvalitativ bedömning såväl av den utbildning som skulle svara mot det aktuella kunskapsbehovet, som den utbildning en anordnare erbjuder i samband med upphandlingen.

Förmågan till en sådan förhandsbedömning ger köparen ett initiativ vid upphandlingen. Genom att i förväg kunna specificera krav och önskemål på utbildningen och kunna kritiskt granska en utbildningsplan blir han eller hon inte hänvisad till att välja mellan färdiga alternativ. I stället kan han i en dialog med anordnaren lägga upp utbildningen.

Sammanfattning

I de samtal mellan företrädare för utbildningsanordnare och utbildningsköpare som jag låtit genomföra, framställs dialogen mellan säljare och köpare som den egentliga kärnan i inköpssituationen. Köparens förmåga att påverka är ofta avgörande för att en god affär ska kunna genomföras. Utvecklingen av beställarens kompetens bör därför inriktas på att skapa förutsättningar för denne att genomföra en dialog om utbildningarnas inriktning, utformning och kvalitet. Den viktigaste förutsättningen för en framgångsrik dialog är att köparen har klart för sig vilken utbildning han efterfrågar.

Om en dialog av detta slag inte kommer till stånd finns en påtaglig risk att valet av utbildning och utbildningsanordnare sker slentrianmässigt eller slumpmässigt. Samma utbildning kan om och om igen komma att upphandlas av samma anordnare utan att kvalitet och relevans prövas i tillräcklig utsträckning. Anordnarens utbud kan få större genomslag än samhällets eller individens behov. Resultatet kan bli utbildningsinsatser som innebär misshushållning med både mänskliga och ekonomiska resurser.

Det handlar med andra ord om att inte t.ex. göra rutinmässiga inköp som automatiskt ges samma innehåll som året innan och året innan dess. Det handlar också om att eventuella personliga och väletablerade kontakter med utbildningsproducenten inte får stå i vägen för en reell kravspecificering från inköparens sida. Varje inköpssituation är unik och de utbildningsplatser som upphandlas skall hela tiden svara mot skiftande behov. Oavsett kompetens och erfarenhet kan ingen anordnare i förväg erbjuda utbildning som i alla lägen tillgodoser dessa varierande behov.

4.3 Några förutsättningar

Diskussionen om statens kompetens som beställare av utbildning fokuseras, som nämnts, av naturliga skäl kring upphandlingen av arbetsmarknadsutbildning och i någon mån kring Försäkringskassornas och RFV:s upphandling av utbildning för rehablitering. Det finns därför anledning av kort beröra några av de förutsättningar som gäller för denna verksamhet.

Inom arbetsmarknadsverket sker upphandlingen dels regionalt av länsarbetsnämnderna (LAN), dels lokalt av arbetsförmedlingen (Af). Ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan de två nivåerna varierar mellan länen. I genomsnitt för hela landet disponerar länsarbetsnämnderna ca en tredjedel av medlen för inköp på länsnivå. Ansvarsfördelning och beslutsnivå inom förmedlingsorganisationen varierar också.

Inom AMV sker upphandling på flera sätt. I flertalet län görs dock en basupphandling av utbildningsplatser med olika yrkesinriktning inför varje budgetår. Denna basupphandling kan omfatta huvuddelen av det förväntade behovet av utbildningsplatser. Under löpande budgetår gör såväl LAN som Af–kontoren kompletterande köp av utbildningsplatser i mån av behov och tillgång på medel. Arbetsförmedlingen anvisar fortlöpande deltagare till dessa platser. Slutligen upphandlar främst förmedlingskontoren i begränsad omfattning enstaka utbildningsplatser avsedda för viss deltagare under årets lopp.

Inom RFV disponerade försäkringskassans lokalkontor budgetåret 1991/92 ungefär 50 procent av de medel som anvisats till yrkesinriktad rehabilitering. RFV har väsentligt kortare erfarenhet av denna verksamhet än AMV. Anslaget har på tre år ökat från 0 till 700 milj kr. Intill budgetåret 1990/91 fullgjorde LAN tillsammans med AMI dessa uppgifter på uppdrag av Försäkringskassan.

Inom AMV:s och RFV:s ansvarsområden gäller att utbildning alltför sällan är ett entydigt positivt val av den enskilde, kunden. Utbildningen erbjuds som en möjlighet att få nytt fotfäste på arbetsmarknaden, men utgångsläget, arbetslösheten eller sjukdomen, är sällan självvalt. Med dagens mycket höga arbetslöshet kan utbildning t.o.m. reduceras till att uppfattas som ett sätt att kvalificera för en ny period med ersättning från A–kassa. Detta har naturligtvis stor betydelse för såväl upphandlingen som genomförandet av utbildningen. Det bär vidare nämnas att arbetsmarknadsutbildningen i första hand skall tillgodose arbetsmarknadens behov av arbetskraft. Först i andra hand och inom den på detta sätt givna ramen skall den enskildes önskemål tillgodoses.

4.4 Kvalitetsbedömning av utbildning

Inledning

Mina konkreta förslag när det gäller att stärka staten i dess roll som beställare av utbildning tar i första hand fasta på förmågan att i förväg bedöma en utbildnings kvalitet. Inom sekretariatet har med utgångspunkt i främst pedagogisk forskning rörande utvärdering utvecklats en modell för hur en kvalitetsvärdering av utbildning kan gå till. Den teoretiska grunden för modellen, liksom en mer utförlig beskrivning av denna, redovisas i bilaga 3. I detta avsnitt presenteras modellen på ett relativt handfast och förenklat sätt. Min förhoppning är att den skall kunna användas som underlag vid personalutbildning t.ex. inom AMV.

En utbildnings kvalitet kan inte åsättas ett absolut värde eller mätas med en given skala. Det som är intressant och möjligt att bedöma – vid upphandling eller i något annat sammanhang – är utbildningens värde i förhållande till den funktion den skall ha i samhället och i förhållande till deltagaren eller deltagarna. Kvalitetsbedömningen måste alltså utgå från de behov, hos samhället och hos individen, som utbildningen skall tillfredsställa.

Ett första steg i kvalitetsbedömningen blir därför att analysera de behov utbildningen skall tillgodose. Det kan ske med två olika utgångspunkter, ur två perspektiv, ett samhälls– eller myndighetsperspektiv (makroperspektivet) och ett deltagarperspektiv (mikroperspektiv).

Makroperspektivet

Syftet med analysen på makronivå är att säkerställa att den utbildning som upphandlas motsvarar de krav samhället, arbetsmarknaden och den upphandlande myndigheten kan ställa på den. För att kunna göra denna analys måste den som gör upphandlingen ha klart för sig målen för myndighetens verksamhet och hur utbildningen är tänkt att bidra till att dessa mål förverkligas. Denna insikt kan nås genom söka svaren på fyra frågor:

1 Vilka är samhällets övergripande mål för verksamheten?

Samhällets övergipande mål sträcker sig oftast långt bortom den enstaka utbildningsinsatsen. De formuleras som riktlinjer för arbetsmarknadspolitik, invandrarpolitik eller personalpolitik etc. Den utbildning som upphandlas utgör då ett av flera medel att förverkliga denna politik. Mål som formuleras på denna övergripande nivå blir sällan entydiga och klara utan oftare allmänna och oprecisa. Som en följd av samhällets komplexitet kan också olika delmål för en och samma verksamhet vara motstridiga. I det dagliga arbetet måste ändå en sammanvägning ske, som innebär att det ena delmålet sätts framför det andra. Hur denna prioritering skall göras överlämnas ofta till förvaltningen att komma fram till själv.

2 Vilken är utbildningens funktion?

Utbildning är alltså ett medel att förverkliga vissa övergripande mål. Vilken är då utbildningens funktion, vilket är syftet med utbildningen. Svaret på frågan kan inte enbart härledas ur de övergripande målen, det måste också utformas med utgångspunkt i den aktuella verkligheten.

Den aktuella arbetsmarknadssituationen är ett bra exempel. Är det rimligt att hålla fast vid att arbetsmarknadsutbildningen skall leda "tillbaka till arbete" så snart som möjligt när 70 procent av deltagarna går direkt från utbildningen till arbetslöshet. Gagnar det samhället bäst att utbilda till yrken som inte efterfrågas eller att satsa på allmän kompetenshöjande utbildning i matematik, svenska, engelska etc., som stärker individens ställning på arbetsmarknaden på längre sikt.

3 Hur förhåller sig utbildning till andra åtgärder?

Utbildning kan vara ett av flera medel, som kan utnyttjas för att nå de uppställda målen. Är utbildning alltid rätt åtgärd? Vilken funktion har de andra möjliga åtgärderna och hur kan dessa samspela med utbildningsinsatserna. Utbildning som förvaring eller tidsfördriv bidrar inte till att förverkliga några mål.

4 Vilka är målen för min egen verksamhet?

Övergripande verksamhetsmål måste brytas ned och tolkas så att de kan tillämpas t.ex. av den som har till uppgift att upphandla utbildning. Det handlar då bl.a. om att göra de prioriteringar mellan motstridiga mål som fordras. Om man inte på myndigheten och i arbetslaget gör denna analys är det inte möjligt att arbeta med upphandling av utbildning – eller med några andra frågor – efter en gemensam policy.

Mikroperspektivet handlar om den enskilde deltagarens förutsättningar och behov. Samtidigt som utbildning har vissa mål och fuktioner i ett samhällsperspektiv måste den relateras till olika deltagargrupper och enskilda deltagare. Förställningarna om vad utbildning är, hur den går till och vad den ska syfta till varierar mellan grupper och individer. Utbildarens förmåga att anpassa utbildningen till gruppens och individens förväntningar och förutsättningar och tillgodose behoven av kunskap utgör i praktiken mått på dess kvalitet.

En bristande anpassning till deltagarnas förutsättningar och behov är dålig hushållning med såväl samhällets resurser, såväl ekonomiskt som mänskligt. Det som var avsett att bli en avstamp för en nystart kan snabbt förvandlas till ett misslyckande och en bekräftelse på egen oförmåga och studiers meningslöshet.

En långtgående individanpassning är i många fall inte praktiskt möjlig, men det finns alltid grupprelaterade förhållningssätt till utbildning som kan beaktas. Att mäns och kvinnors förhållande till utbildning skiljer sig åt är väl känt. Kortutbildade, invandrare och vissa handikappade utgör andra grupper som de flesta vet kan ha särskilda behov av anpassning av utbildningen. Många andra grupper har det också. Analysen i mikroperspektivet handlar om att säkerställa att dessa särskilda behov kan tillgodoses.

Mikroperspektivet handlar också om att hos den enskilde skapa förutsättningar för att utbildning skall bli en meningsfull insats. Detta kan inte alltid ske i anslutning till upphandlingen, urvalet av deltagare sker ofta långt därefter. Insatserna att höja kvaliteten på upphandlingen kan emellertid bli bortkastade om de inte förenas med insatser, som syftar till att hjälpa deltagaren att klargöra hans eller hennes egna avsikter och ambitioner och hur utbildningen kan bidra till att förverkliga dessa.

Sammanvägningen mellan mikro- och makroperspektiven

Det tredje steget i kvalitetsbedömningen är att väga samman de insikter och slutsatser som analyserna givit. Inte sällan leder denna sammanvägning till ännu en målkonflikt. Hur tungt skall individens intressen väga i förhållande till samhällets i de fall de inte kan förenas? Hur långt kan man driva samhällsintresset innan det motverkar sitt eget syfte genom att utbildningsinsatsen misslyckas?

Frågorna kan inte ges ett enkelt svar. De som har ansvar för ställningstaganden av detta slag måste genom policydiskussioner skapa gemensamma värdemönster och riktlinjer för sitt agerande. Utan dem kan en långsiktig och konsekvent utbildningsstrategi inte förverkligas.

De insikter och den medvetenhet, som en tillämpning av denna enkla modell ger, ökar möjligheterna att agera offensivt vid upphandling av utbildning. Genom att ha bearbetat och analyserat de angivna frågorna har den som skall upphandla utbildning definierat vilken utbildning som bör köpas in, både dess mål och innehåll. Som köpare har man då ökat sina möjligheter att leda dialogen med olika utbildningsanordnare. Denna dialog skall handla om konkreta krav på innehållet, undervisningen, lärarkompetensen, organisationen och de förväntade resultaten.

Mer konkret rör det sig om att föra in faktorer som pris och tid. Det handlar om läromedel, lärarkompetens, och utrustning. Vidare om pedagogisk grundsyn, arbetsformer samt om studieresultat och studieavbrott. Med den fördjupade insikt och medvetenhet som analyserna ger, i förening med en viss grundläggande pedagogisk insikt, skapas förutsättningar att upphandla kvalitativt god utbildning.

En beställarkompetent organisation

Det är inte realistiskt att begära att varje person som har ansvar för upphandling av utbildning ensam skall besitta den kompetens och erfarenhet som är nödvändig. Frågan om beställarkompetens kan inte reduceras till en fråga om den enskilde inköparens kunskap och förmåga. I stället bör man tala om en beställarkompetent organisation, där den som genomför upphandlingen har ett organisatoriskt och kunskapsmässigt stöd i organisationen. Utformningen av detta stöd behöver anpassas efter den ansvarsfördelning som lagts fast.

I princip kan ansvaret för upphandlingen fördelas på tre olika sätt:
odelat lokalt ansvar,
odelat centralt/regionalt ansvar, och
delat ansvar inom organisationen.

Ett odelat lokalt ansvar innebär att hela upphandlingsproceduren från den grundläggande analysen till det faktiska beslut om köp genomförs av en eller flera handläggare, som arbetar med individärenden på lokal nivå, t.ex. ett arbetsförmedlingskontor. Det odelade centrala/regionala ansvaret innebär att motsvarande procedur helt genomförs av tjänstemän på LAN eller motsvarande nivå. Det delade ansvaret innebär att man tar till vara och förenar de skilda kompetenser som finns på olika nivåer i organisationen. Den centrala nivåns större insikt om makroperspektivet, dess marknadsöverblick och formellt–tekniska kompetens i upphandlingsfrågor förenas med den lokala nivåns större kunskap om de enskilda deltagarnas behov och önskemål.

Det stöd organisationen måste finna former för handlar om att i de olika alternativen kompensera brister på kunskap och insikt i fråga om det perspektiv som inte är det egna. Vid ett odelat lokalt ansvar är det fråga om analysen av samhällets och den egna verksamhetens mål ooch prioriteringar. Vid den centrala upphandlingen är det individperspektivet som

behöver stärkas. I båda fallen är det viktigt att hela organisationen tar ansvar för ställningstagandena i de målkonflikter som uppstår. En väg att ta ett sådant är att regelbundet engagera alla berörda i diskussioner – i allmänna termer och med utgångspunkt i aktuella fall – som syftar till att lägga fast en gemensam policy.

För att det skall vara möjligt att föra dialogen om utbildningens konkreta utformning krävs, oavsett ansvarsfördelning, grundläggande insikter om hur olika sätt att utforma och genomföra utbildning påverkar olika deltagares förutsättningar och möjligheter att framgångsrikt fullfölja studierna och att hävda sig på arbetsmarknaden efter avslutad utbildning. I de flesta fall behöver kompetens på detta område tillföras organisationen i form av expertstöd eller vidareutbildning av berörda tjänstemän.

Uppföljning

Ett viktigt underlag för utveckling av all verksamhet är uppföljning och utvärdering. För utveckling av beställarkompetensen hos enskilda medarbetare och i organisationen som helhet är den återkopplig uppföljning och utvärdering kan ge en förutsättning. Uppföljningen behöver ske på tre olika nivåer.

Den första gäller resultatet av den upphandling som genomförts, dvs. vilka kurser har köps till vilka priser för vilka målgrupper. Särskilt i en decentraliserad organisation, där många fattar beslut om upphandling, är det viktigt att analysera helhetsbilden, dvs att stämma av om summan av medarbetarnas beslut ligger i linje med de allmänna mål och riktlinjer som man lagt fast.

Den andra gäller hur upphandlingsprocessen faktiskt sett ut och fungerat. Frågor om ansvarsfördelning, organisation och rutiner behöver alltid omprövas mot bakgrund av vunna erfarenheter. Fördelningen av befogenheter och ansvar behöver kontinuerligt anpassas till var kompetensen finns i oilka avseenden. Till rutiner hör också de omfattande formella och praktiska upphandlingsfrågorna. De berörs endast förbigående i detta betänkande, men måste naturligtvis fungera.

Det tredje gäller de berörda medarbetarnas kompetens för uppgifterna och insikter i den policy som gäller i olika frågor. Hit hör sålunda frågan om man förmår använda sig av ett analysschema av det slag som nyss presenterats. Det handlar också om förmågan att översätta analysresultatet till konkreta och praktiska krav på utbildningen innehåll och utformning, dvs. den pedagogiska kompetensen.

Syftet med en sådan uppföljning skall inte vara kontrollerande eller repressivt utan inriktas mot att få fram underlag för fortsatt utveckling.

Uppföljningsansvaret kan antingen institutionaliseras inom myndigheten på så sätt att en särskild utväderingsenhet skapas. Eller så kan det integreras i upphandlingsarbetet. Det senare innebär att uppföljningen genomförs av de personer som själva arbetar med upphandlingen. Den förstnämnda modellen kan ge uppföljningen en högre professionalitet medan den senare underlättar återföring av resultaten till dem det berör.

Jag har inledningsvis i detta avsnitt pekat på att kunskap om marknaden, såväl dess aktörer som prisnivåer, utgör en viktig del av beställarkompetensen. Åtgärder som skulle underlätta för statliga upphandlare av utbildningen att få överblick över kompetens, utbud och kostnader skulle i hög grad underlätta arbetet, särskilt för dem som relativt sällan gör upphandlingar.

Marknaden är som nämnts svåröverblickbar. Inflödet till bl.a. LAN av säljbrev och reklam från anordnare är i vissa fall så omfattande, att man inte kan tillgodogöra sig informationen. Resultatet blir att man handlar med ett litet antal anordnare, som man har goda erfarenheter av. Bl.a. AMU–Gruppen, som sedan mycket lång tid samarbetat nära med LAN, har i denna situation ett försteg framför konkurrenter som är mindre kända.

Också inom näringslivet har man intresserat sig för möjligheterna att skapa ett kontinuerlig och någorlunda heltäckande informationssystem för anordnare av personalutbildning och deras utbud. Inom utbildningsföretagen förening diskuteras möjligheterna att inom branschorganisationens ram bygga upp ett informationssystem med liknande inriktning.

Jag har övervägt möjligheterna att skapa t.ex. en databas för information om det utbildningsutbud som riktar sig till vuxna. Svårigheterna är emellertid stora. För att tjäna sitt syfte behöver den vara aktuell och jämförelsevis detaljerad. Önskemål har framförts om att den skulle innehålla kurser, kursstarter och priser. En sådan detaljeringsnivå ställer emellertid utomordentligt stora krav på à jourföringen. En sådan kompliceras dessutom av att många kurser sälls in med kort varsel på grund av för litet antal deltagare.

Ett datorbaserat register med en lägre ambitionsnivå, som bara tar upp anordnare och huvudsaklig kompetens, skulle ur driftsynpunkt vara mer realistiskt men samtidigt i vissa avseenden ha mindre värde. Samtidigt skulle det vara mer förenligt med förslagen om en mer offensiv upphandling i föregående avsnitt. Mitt syfte med de förslagen är ju att upphandlaren inte skall söka i ett givet utbud utan medverka vid utformningen av utbildningen.

Jag har mot denna bakgrund valt att inte nu väcka förslag om ett statligt engagemang i en sådan databas. I avsnitt 6 föreslår jag att ett institut för distansutbildning skall skapas med uppgift bl.a. att bygga upp en databas med främst pedagogisk och teknisk information kring distansutbildning. I ett längre perspektiv skulle denna möjligen kunna byggas ut i den riktning som här åsyftas.

Det andra ledet i marknadsinformation avser prisjämförelser. En sådan jämförelse avseende den reguljära utbildningsverksamheten hos fyra offentliga anordnare redovisas i avsnitt 5. Motsvarande uppgifter för den uppdragsverksamhet som dessa anordnare bedriver kommer att redovisas i en särskild rapport senare i vår. Dessa uppgifter avser dock budgetåret 1991/92 innan lågkonjunktur, arbetslöshet och valutakris drabbade landet med full kraft. De har mot denna bakgrund begränsat värde som mark-

nadsinformation. Enligt min mening skulle det ha ett allmänt värde att uppgifter av detta slag samlades in kontinuerligt och redovisade med så liten fördröjning som möjligt. Vad gäller det allmänna skolväsendet och likvärdiga utbildningsformer som AMU–Gruppen och folkhögskolan vore det naturligt att Skolverket tog ett sådant ansvar. Även AMS omfattande statistik över kostnaderna för upphandlad arbetsmarknadsutbildning borde kunna göras tillgänglig för en vidare läsekrets.

5 Kostnadsjämförelser

De utbildningsanordnare som berörs av jämförelsen är komvux, AMU-Gruppen, SSV och folkhögskolan. Med hjälp av underlag från AMS har även jämförelsematerial hämtats rörande den av AMV upphandlade arbetsmarknadsutbildningen. Som ett exempel på distansundervisning av annat slag beskrivs en kurs inom Utbildningsradion och två som anordnats vid Försvarets förvaltningshögskola.

Av praktiska och undersökningstekniska skäl valde jag att inte ta med högskolan i undersökningen, utan ersatte den med folkhögskolan. Möjligheterna att få fram ett adekvat material bedömde jag som större för folkhögskolan. Vidare är folkhögskolan som en gymnasial utbildning mer jämförbar med de övriga utbildningsformerna.

Gymnasieskolan ingår, i enlighet med direktiven, inte i kostnadsjämförelserna.

Kostnadsjämförelserna är inriktade mot studium av utbildningsanordnarnas kostnader. Till dessa kommer kostnaderna för studiestöd. En översiktlig redovisning av de olika former av studiestöd som tillämpas inom vuxenutbildningen presenteras i avsnitt 5.8.

De anordnare som berörs av kostnadsjämförelsen bedriver sin verksamhet under olika förhållanden. Målen för verksamheterna varierar. De vänder sig till olika målgrupper och pedagogiken har anpassats till dessas förutsättningar. Vid en jämförelse mellan anordnarna är det viktigt att ta hänsyn till sådana skillnader och att ha i åtanke att anordnarna erbjuder olika tjänster. Den intressanta frågan handlar inte om skillnaderna mellan anordnarnas kostnader utan om skillnaderna mellan de erbjudna tjänsterna motiverar kostnadsskillnaderna. Med utgångspunkt i en sammanvägning av skillnaderna i tjänster och kostnader gäller det att göra prioriteringar och att överväga eventuella möjligheter att få ut mer utbildning för samma mängd resurser.

Jag vill fästa uppmärksamheten på att de studerade utbildningsanordnarna utgör komplement till varandra och fyller olika funktion i samhället. De är därför inte helt jämförbara. De förutsättningar som gäller för respektive anordnare och resultaten av kostnadsstudierna kommer därför att redovisas för varje anordnare för sig. Det finns dock vissa samband mellan anordnarna som jag anser viktiga att belysa.

Jag har eftersträvat att i undersökningen eliminera sådana skillnader mellan anordnarna som vanligen omöjliggör en rättvisande jämförelse. Materialinsamling, beräkningsprinciper och definitioner redovisas i metodavsnittet. För en grundläggande beskrivning av anordnarna hänvisas till avsnitt 2 Vuxenutbildningens aktörer.

5.1 Metod

Undersökningen inleddes med en definition och avgränsning av undersökningsområdet. Jag valde att studera det senaste budgetår för vilket ekonomiska data finns tillgängliga, nämligen budgetåret 1991/92. Det innebär att uppgifterna inte i alla avseenden är helt aktuella. Den mycket kraftiga ökningen av AMV:s upphandling av arbetsmarknadsutbildning och konsekvenser härav återspeglas således inte.

I det följande beskrivs hur material har insamlats och bearbetats för att kostnaderna för en veckas heltidsstudier hos komvux, AMU–Gruppen, SSV och folkhögskolorna skall kunna beräknas.

Urval samt insamling av material

Undersökningen av kostnaderna för komvux baseras på uppgifter från 26 kommuner, som valts ut i samarbete med Svenska Kommunförbundet. De är spridda över hela landet och representerar de åtta kommungrupper som Kommunförbundet har definierat i "Kommunala jämförelsetal 1992:2 Jämförelsetal för skolväsendet 1991". Urvalet innehåller företrädelsevis kommuner som tillämpar ett särskilt system för elevregistrering, det s.k. Umeå–systemet. Detta tillämpas av ca 200 av landets kommuner. Detta val har gjorts för att underlätta uppgiftsinsamlingen – det har i vissa fall kunnat reducerats till registerutdrag med kvalitetsgranskningar. Det finns inte någon anledning att tro att detta urvalskriterium skulle gynna eller missgynna kommuner, som har några specifika förutsättningar som skulle påverka kostnadsjämförelsen.

För AMU–Gruppen gjordes ett urval av 8 orter, som också ingick i komvuxurvalet. Vissa läns–AMU kunde dock inte särredovisa uppgifter för orter, utan endast uppgifter för hela länet. Urvalet kom därför att bestå av 4 orter och 4 län.

AMU–Gruppens verksamhet är uppdelad i arbetsmarknadsutbildning och företagsutbildning. Den senare är all utbildning som inte köpts av AMV som arbetsmarknadsutbildning, t.ex. utbildning upphandlad av RFV, Kriminalvårdsstyrelsen och företag. Två av de studerade länen/orterna har inte kunnat separera kostnaderna för arbetsmarknads– och företagsutbildning. Beräkningarna för arbetsmarknadsutbildningen och företagsutbildningen baseras därför endast på uppgifter från de övriga länen/orterna.

En totalundersökning har gjorts av verksamheten vid SSV i Härnösand och Norrköping.

Genom tillmötesgående från Folkbildningsrådet har jag kunnat utnyttja vissa uppgifter från deras enkät till samtliga 131 folkhögskolor under hösten 1992. Jag fick också möjligheten att påverka enkätens utformning för att få fram uppgifter utöver dem Folkbildningsrådet behövde för egen del. De insamlade uppgifterna avsåg bokslutet för budgetåret 1991/92 och rörde respektive folkhögskola i dess helhet och var inte nedbrutna på kursnivå.

Ett grundläggande problem i undersökningen har varit att jämföra studier hos olika anordnare som är av olika omfattning, har olika krav på självstudier och som förutsätter olika studietakt. Genom att undersöka kostnaderna för heltidsstudier och deltidsstudier omräknat till heltidsstudier kommer jämförelsen att gälla studier med i huvudsak lika utbildningsintensitet. Detta innebär dock inte att undervisningsintensiteten är densamma.

Jag har valt att acceptera de vedertagna definitioner av heltidsstudier som tillämpas för respektive anordnare. För varje utbildningsform finns heltidsstudiernas omfattning definierad. Denna ligger till grund för olika former av studiestöd, utbildningsbidrag eller motsvarande.

Då studier inom komvux kan bedrivas både på heltid och deltid har det varit av stor vikt att hitta ett sätt att omvandla kurserna till hela studieveckor. Att basera beräkningarna på kursens studiepoäng har varit ett sätt att göra detta möjligt.

Inom komvux och SSV är antalet studiepoäng definierat för varje kurs. Studiepoängssystemet utgör grunden för CSN:s beslut om studiestöd och CSN har fastställt antalet poäng som utgör en lägsta gräns för studiestöd för heltidsstudier. Denna definition av heltidsstudier har använts i undersökningen för att kunna räkna om korta kurser och kurser med långsam studietakt till heltidsstudier.

Studiepoängsystemet har den bristen att det bygger på antalet undervisningstimmar. Kurser med samma antal undervisningstimmar kan variera såväl med avseende på svårighetsgrad som den omfattning av självstudier som de förutsätter. Två kurser med samma studiepoäng kan sålunda kräva olika insatser från deltagarna, men studiepoängen utgör ändå ett generellt och accepterat mått på studieomfattningen.

Det finns deltagare som studerar kurser med ett poängtal som totalt motsvarar mer än dubbla heltidsstudier enligt CSN:s definition. Mot den bakgrunden kan CSN:s gränsvärde för heltidsstudiestöd sägas motsvara ett golv för vad som är att betrakta som heltidsstudier. CSN ser för närvarande över studiepoängsystemet, då kraven för rätt till studiestöd i vissa fall har ansetts vara för lågt ställda. Jag återkommer senare till detta.

Med dessa reservationer har jag dock gjort den bedömningen att definitionen av det antal studiepoäng som motsvarar heltid är vedertagen och har utgjort den enda vägen att jämföra komvuxkurser av olika omfattning med andra utbildningar. Det är en framkomlig väg för att operationalisera begreppet heltidsstudier. Kostnaderna för kursen har således relaterats till antalet studiepoäng för att få fram kostnaden för en veckas heltidsstudier.

Definitionen av heltidsstudier inom AMU–Gruppen bestäms av det antal närvarotimmar som berättigar till utbildningsbidrag. Inom AMU–Gruppen, AMV och folkhögskolorna används begreppet kursdeltagarvecka, vilket utgör en veckas heltidsstudier. Detta begrepp ligger till grund för kostnadsberäkningarna.

Beräkningarna baseras alltså på olika definitioner av heltidsstudier, men omräkningen till heltidsstudier är ett sätt att eliminera en grundläg-

gande skillnad mellan komvux och de övriga anordnarna. Heltidsstudier innebär dock inte att lika studievillkor råder hos de olika anordnarna. En kursdeltagarvecka inom arbetsmarknadsutbildningen har en mycket högre undervisningsintensitet än en heltidsstudievecka inom den reguljära kommunala vuxenutbildningen. Vid distansundervisning är antalet lärarledda undervisningstimmar ofta ännu lägre. Detta ingår i respektive anordnares pedagogik och är en del i kursuppläggningen. Dessa skillnader är viktiga att observera och kommer närmare att beskrivas för varje anordnare.

Deltagare

Jag har valt att definiera antal deltagare som samtliga personer som deltagit i en kurs, oavsett om de slutfört kursen eller inte. Antalet deltagare har således definierats som samtliga personer som påbörjat studierna och därmed upptar en plats och som inte avbrutit studierna så tidigt att reserv kunnat kallas. Jag har gjort bedömningen att det är rimligt att fördela kostnaderna på samtliga deltagare som upptagit en plats och som därmed tagit samhällets resurser i anspråk.

AMU–Gruppen tillämpar ett system med rullande kursstarter. Kurserna kan i princip ta in nya deltagare en gång i veckan. De platser som upphandlats av AMV kan, under förutsättning att AMV tillhandahåller deltagare, därigenom alltid vara fyllda. Det kan alltså finnas en skillnad mellan antalet av AMV upphandlade kursdeltagarveckor och antalet faktiskt genomförda. Beräkningarna baseras på det totala antalet kursdeltagarveckor som AMV upphandlat. Beräkningarna innehåller ett visst mått av outnyttjade veckor. Detta kan jämföras med deltagarbegreppet inom komvux, som också innehåller ett visst mått av outnyttjade veckor. I de fall där studier avbrutits utan att reserv kunnat kallas kommer deltagaren att ingå i beräkningarna trots att han eller hon inte fullföljt studierna.

För SSV har samma definition använts som för komvux. SSVH och SSVN har tidigare använt andra och olika definitioner, varför uppgifterna här avviker kraftigt från tidigare publicerade.

Det bör betonas att beräkningarna inte avser "produktionen" av antal examinerade eller antalet slutförda kurser. Kostnaden per deltagare behöver därför sättas i relation till uppgifter om studieavbrott, om man vill ha ett produktivitetsmått.

Kostnadsberäkningarna

Beräkningen av den genomsnittliga kostnaden för en veckas heltidsstudier (en kursdeltagarvecka) baseras dels på definitionen av heltidsstudier och deltagare, dels på följande kostnadsuppgifter.

AMU–Gruppen har för varje län/ort redovisat uppgifter om det totala antalet kursdeltagarveckor och den totala kostnaden. Uppgifterna är uppdelade på yrkesområden med utgångspunkt i kursernas yrkesinriktning.

Arbetsmarknadsutbildning och företagsutbildning, dvs. utbildning såld till andra kunder än AMV, har i de flesta fall särredovisats. Kostnaderna innehåller samtliga direkta och indirekta kostnader, som är att hänföra till verksamheten i fråga, sålunda även lokalkostnader, andel av central och regional administration, utvecklingskostnader etc.

Inom den kommunala vuxenutbildningen tillämpas ett system med interkommunala ersättningar. Till grund för dessa belopp ligger kalkyler som inkluderar samtliga direkta och indirekta kostnader. Kommunförbundet har givit ut rekommendationer för hur dessa belopp bör beräknas. I de fall kommun uppgivit att man inte helt följer kommunförbundets beräkningsmodell har man ändå använt modeller som inkluderar samtliga kostnader.

Ett flertal av de undersökta kommunerna har fastställt belopp för interkommunal erättning som grundas på detaljberäkningar för olika kurser eller grupper av kurser. I vissa fall, främst i de minsta kommunerna, har dock ett schablonbelopp fastställs för samtliga kurser inom kommunen. Denna beräkningsprincip tillämpades av ett fåtal kommuner med en liten verksamhetsvolym och få studerande från andra kommuner. Eftersom schablonbeloppet är fastställt som en timkostnad kommer kostnaden per kurs att variera med antalet lärarledda undervisningstimmar.

Skillnaderna mellan grupper av kurser skulle bli större om samtliga kommuner hade tillämpat finfördelade kostnadsberäkningar. Användningen av schablonbelopp påverkar dock inte nämnvärt resultaten av beräkningen av den genomsnittliga kostnaden per vecka för samtliga kurser inom komvux.

Budgetåret 1991/92 utgick statsbidrag till driften av det kommunala offentliga skolväsendet i form av ett sektorsbidrag till skolan. Statsbidraget beräknades, i den del det avsåg vuxenutbildning, med utgångspunkt i invånarantalet med vissa korrigeringsfaktorer som tätortsgrad, utbildningsstruktur etc. men hade formen av ett belopp för hela skolväsendet till kommunens disposition. Den kommun som tog emot deltagare från annan kommun förutsattes således få erättning som täckte samtliga kostnader för verksamheten. Statsbidragssystemet innebar att kommunerna själva avgjorde hur de statliga medlen skulle användas. Det gick därmed inte – som i tidigare system – att avgöra hur stor del av utgifterna som täcktes av statsbidrag.

Den interkommunala ersättningen fastställs sålunda under trycket av att få täckning för samtliga kostnader. Beloppet är också föremål för en kontroll eftersom den betalande kommunen knappast är villig att ge mer i ersättning än vad utbildningen faktiskt kostar. Enligt Skolverkets beräkningar för budgetåret 1990/91 fick ca 19 procent av eleverna inom komvux sin utbildning i annan kommun än hemkommunen. Systemet med interkommunala ersättningar är därför ganska omfattande.

Den interkommunala ersättningen har bedömts ge en tillräckligt rättvisande bild av kostnaderna inom den kommunala vuxenutbildningen för att ligga till grund för utredningens kostnadsjämförelser.

I kostnadsberäkningarna för AMU–Gruppen ingår kostnader för AMU–Gruppens huvudkontor. Den statliga skoladministrationen ingår

inte i kostnadsjämförelserna. Det bör dock observeras att kostnaderna för Statens skolverk och kostnaderna för utveckling av skolväsendet m.m. endast utgör en mycket liten del av de totala kostnaderna för det offentliga skolväsendet.

De statliga kostnaderna för det offenliga skolväsendet uppgick under budgetåret 1991/92 till ca 33,5 miljarder kronor, exklusive SSV och Statens institut för handikappfrågor i skolan. Utgifterna för Statens skolverk och utveckling av skolväsendet m.m. uppgick till ca 0,5 miljarder kr, vilket är mindre än 2 procent av de totala statliga kostnaderna. Därtill kommer de kommunala kostnaderna för det offentliga skolväsendet. Dessa är ungefär lika stora som de statliga kostnaderna, vilket innebär att kostnaderna för den centrala skoladministrationen utgör mindre än en procent av de totala kostnaderna för det offentliga skolväsendet.

SSV har gjort särskilda beräkningar för att kunna ange kostnaden för varje kurs. De totala kostnaderna för verksamheten har såldes fördelats på de olika kurserna. Ett problem vid jämförelsen med övriga anordnare är att SSV:s lokalkostnader subventioneras av Norrköpings och Härnösands kommuner. Jag har från kommunerna fått uppgift om subventionens storlek. För att möjliggöra jämförelse med övriga anordnare har subventionen inkluderats i beräkningen av den genomsnittliga kostnaden för en vecka vid SSV. Det har dock inte varit möjligt att fördela lokalkostnaderna mellan teoretiska kurser och yrkesorienterade kurser.

Bearbetningar

Vissa bearbetningar har gjorts för att få mer jämförbara kostnadsuppgifter. Inom AMU–Gruppen finns utbildning med intäkter av försäljning av producerade varor. Beräkningarna baseras här på nettoredovisningen av kostnaderna.

Folkhögskolorna bedriver internatverksamhet som finansieras med deltagaravgifter. Kostnaderna för denna verksamhet har i möjligaste mån exkluderats ur beräkningarna. Vissa kostnader för lokaler och fastighetsskötsel m.m. har dock inte kunnat särskiljas och ingår i beräkningarna, trots att de är att hänföra till internatverksamheten, totalkostnaden blir därmed något för hög. För att få ytterligare kunskap om huruvida internatverksamheten påverkar jämförelsen har särskilda beräkningar gjorts för de folkhögskolor som inte har internat.

Specialstudier

Undersökningen har främst inriktats mot ett studium av den reguljära verksamheten hos varje anordnare. Inom ramen för arbetet har dock även uppgifter om kostnaderna för uppdragsutbildning vid komvux, SSV och folkhögskolorna samlats in. Detta material kommer att redovisas senare i en särskild rapport.

De uppgifter sekretariatet samlat in om komvux för att göra kostnadsjämförelser är av den omfattningen och karaktären att de kan användas även för att göra andra beräkningar och redovisningar. Resultaten av dessa bearbetningar, som rör bl.a. deltagarnas studieomfattning, ålder och kön, kommer att publiceras i den särskilda rapporten.

Utbildningsinriktningar

Utbildningsverksamheten hos de olika anordnarna har olika fördelning mellan teoretiska och yrkesinriktade kurser och mellan olika yrkesinriktningar. Kostnaderna för yrkesutbildningar med höga krav på specialutrustning är givetvis högre än teoretisk utbildning. Mixen av kurser påverkar därigenom den genomsnittliga kostnaden för respektive anordnare. För att kunna studera dessa skillnader har kostnadsuppgifterna delats upp mellan teoretiska och yrkesinriktade kurser. Därtill har de yrkesinriktade kurserna studerats för varje yrkesområde för sig. AMV och AMU–Gruppen använder en indelning i yrkesgrupper, som följer Nordisk Yrkesklassificering. För att kunna göra jämförelser mellan anordnarna har de yrkesinriktade kurserna vid komvux och SSV klassificerats enligt samma standard.

Uppgifterna från folkhögskolorna är inte uppdelade på kurser, vilket innebär att motsvarande specialstudie av olika yrkesområden inte har varit möjlig. Den har också mindre relevans för folkhögskolans verksamhet.

Begrepp

Vid kostnadsjämförelsen behövs ett mått som visar hur stor omfattning verksamheten har med avseende på antal deltagare och där hänsyn tas till kursernas längd. Inom AMU–Gruppen och folkhögskolan används begreppet kursdeltagarvecka. Som mått på kurslängden i komvux och SSV har antalet studiepoäng använts. Deltagarvolymen har fastställts som antal deltagare multiplicerat med antal studiepoäng för varje kurs. Detta mått har används för att visa relationen mellan teoretiska kurser och yrkesinriktade kurser m.m. inom komvux och SSV.

Undersökningen av kostnader avser budgetåret 1991/92. Vissa andra uppgifter om studieavbrott, undervisningsintensitet, kursmix etc är hämtade från olika publikationer. Dessa undersökningar har gjorts företrädelsevis under året 1991 och budgetåret 1990/91. Vissa uppgifter har bara funnits att tillgå från ännu tidigare år.

Tabellteknik

I de tabeller som redovisas används symboler som följer SCB:s standard. Dessa symboler är följande:

- intet finns att redovisa

0 mindre än 0,5 av enheten
.. uppgift ej tillgänglig eller alltför osäker för att anges
. uppgift kan ej förekomma.

De belopp som redovisas i tabellerna är avrundade värden, varför summorna i vissa fall misstämmer.

5.2 Komvux

Undersökningen avser reguljär utbildning på gymnasienivå i komvux. Den grundläggande vuxenutbildningen (tidigare grundvux och etapp 1) ingår inte i kostnadsjämförelserna. Det bör också betonas att redovisningen avser den reguljära verksamheten och inte den uppdragsutbildning som anordnas i anslutning till komvux. De uppgifter som redovisas baseras som nämnts på ett urval av 26 kommuner nämligen Borås, Botkyrka, Eskilstuna, Gävle, Göteborg, Halmstad, Huddinge, Hällefors, Härjedalen, Härnösand, Järfälla, Jönköping, Kungsbacka, Mellerud, Norrköping, Osby, Partille, Stenungssund, Söderköping, Tidaholm, Tingsryd, Upplands–Väsby, Vilhelmina, Västervik, Örnsköldsvik och Östhammar. En allmän beskrivning av komvux återfinns i avsnitt 2 Vuxenutbildningens aktörer.

Komvux *kursutbud* på gymnasial nivå består till större delen av teoretiska studieförberedande kurser. De kurser, dvs. etapp 2–4, som motsvarar gymnasieskolans teoretiska linjer utgör 70 procent av deltagarvolymen i urvalet. Kurserna inom etapp 2 dominerar med 44 procent av deltagarvolymen. Deltagarvolymen är ett mått som visar deltagarna viktade efter kursens studiepoäng. (Se vidare metodavsnittet.)

Komvux erbjuder även utbildning som motsvarar utbildning på gymnasieskolans yrkesinriktade linjer och specialkurser. Komvux skall också erbjuda påbyggnadsutbildning som syftar till att ge vuxna en högre kompetens i yrket eller leda till ett nytt yrke. De yrkesinriktade kurserna utgör i urvalet tillsammans 30 procent av deltagarvolymen och svarar för knappt 40 procent av kostnaderna.

Skolverket har i rapporten Några beskrivande och jämförande data om svensk skola, Augusti 1992 presenterat vissa data rörande komvux. I den undersökningen ingår etapp 1. Där anges att de tio vanligaste kurserna inom komvux, bortsett från tre kurser inom etapp 1, är engelska etapp 2, matematik etapp 2, ADB–grundkurs (yrkesutbildning), svenska etapp 2, samhällskunskap etapp 2, matematik etapp 3 samt engelska etapp 3.

Utbildningen inom komvux bedrivs både som dag– och kvällskurser. Under läsåret 1990/91 var drygt 70 procent av kurserna förlagda till dagtid. Av det totala antalet elever läste knappt hälften dagtid, men deras studier omfattade i genomsnitt tre gånger så många kurser som de kvällsstuderandes.

Deltagarna i komvux har själva valt att studera och är ofta väl motiverade. Etappkurserna är till stor del studieförberedande och många deltagare fortsätter sina studier inom högskolan. SCB har studerat samtliga nybörjare i komvux från höstterminen 1979 till vårterminen 1991, (SM 1992:3 Komvux – tolv läsår). 13 procent av samtliga elever gick över till

studier inom högskolan. För de studerande inom etapp 2–4 var det naturligt nog genomsnittligt sett fler som gick över till studier inom högskolan jämfört med de studerande inom yrkeskurserna och etapp 1.

Enligt Skolverket hade eleverna i komvux under läsåret 1990/91 en medelålder på 32 år. Eleverna var till stor del kvinnor. Inom de teoretiska kurserna var drygt 60 procent kvinnor och inom de yrkesinriktade kurserna var drygt 70 procent kvinnor.

Vid jämförelsen mellan olika anordnare är det betydelsefullt att ta hänsyn till *utbildningsintensiteten*. CSN:s mått på heltidsstudier inom komvux utgår från ett minimum av 10 lärarledda undervisningstimmar per vecka. Studier inom komvux kräver därmed en hög grad av självstudier.

Ytterligare en intressant faktor i jämförelsen mellan olika utbildningsanordnare är gruppstorleken. Enligt skolverkets redovisning var den genomsnittliga *gruppstorleken* i komvux 16,3 kursdeltagare budgetåret 1990/91. Det bör dock observeras att gruppstorleken varierar kraftigt mellan kommunerna. I glesbygdskommuner saknas tillräckligt befolkningsunderlag för att fylla undervisningsgrupperna.

Utbildningsproduktionen inom komvux kan studeras utifrån uppgifter om *studieavbrott*. Senaste tillgängliga data rör budgetåret 1990/91. Inom etapp 2–4 slutförde 65 procent av deltagarna kursen under läsåret och 13 procent fortsatte sina studier nästa läsår. Studieavbrotten uppgick till 22 procent. För de yrkesinriktade utbildningarna var motsvarande siffror: 82 procent slutförde kursen, 7 procent fortsatte studierna under nästa läsår och 11 procent avbröt studierna.

Vid en jämförelse mellan anordnarna bör beaktas de olika faktorer som påverkar varför deltagarna avbryter studierna. Studieavbrotten är avhängiga av deltagarnas motivation, men är också beroende av om det är lätt eller svårt att återuppta studierna. Det är också viktigt att notera om deltagarna studerar på heltid eller om studierna bedrivs parallellt med annan sysselsättning. Därtill kommer de finansiella förutsättningarna för studierna.

Kostnaden inom komvux

I urvalet är den genomsnittliga kostnaden 510 kr för en heltidsstudievecka inom komvux. Den varierar mellan kommunerna så att den kommun som har lägst kostnad per vecka ligger på 370 kr och den med högst har en genomsnittlig kostnad på 950 kr per vecka. Det största antalet kommuner, 20 av de 26 utvalda, har genomsnittliga kostnader som ligger mellan 400 och 600 kr per vecka. Dessa kostnader avser reguljär utbildning inom komvux. Uppdragsutbildningen kommer att beskrivas i en särskild rapport. Uppdragsutbildningen avser vanligen utbildning med en avsevärt högre andel undervisningstimmar. Denna utbildning är mer jämförbar med t.ex. AMU–Gruppen.

Bland de kommuner som har en relativt liten verksamhetsomfattning finns både de med högst och de med lägst genomsnittliga kostnader. Variationen är således mycket stor för de små kommunerna. Materialet i öv-

rigt är mycket väl samlat kring den genomsnittliga kostnaden. En regressionsanalys av kommunernas genomsnittliga kostnader för etappkurser och yrkeskurser leder till slutsatsen, att det inte går att påvisa något statistiskt samband mellan verksamhetens volym och kostnaderna.

I tabell VIII redovisas de genomsnittliga kostnaderna för komvux uppdelade på teoretiska och yrkesinriktade kurser. Genomsnittet är beräknat som ett vägt genomsnitt för samtliga utvalda kommuner. I tabellen anges också minimi– och maximivärden, som visar kostnaden per vecka för den kommun som hade lägst respektive högst genomsnittlig kostnad.

Kostnaderna skiljer sig mellan de teoretiska och de yrkesinriktade kurserna. Etappkursernas andel av deltagarvolymen är 70 procent, men de har en lägre andel av kostnaderna, drygt 60 procent. Kostnaden per vecka är i genomsnitt 450 kr, det lägsta kommungenomsnittet är 360 kr och högsta 800 kr per vecka.

För de yrkesinriktade kurserna är förhållandet det motsatta – 30 procent av deltagarvolymen men nära 40 procent av kostnaderna. Den genomsnittliga kostnaden per vecka är 650 kr, (lägst 360 och högst 1160 kr per vecka). Att de yrkesinriktade kurserna är mer kostnadskrävande beror bl.a. på att det behövs mer utrustning, deltagargrupperna är mindre och den lärarledda undervisningen är mer omfattande. I jämförelsen bör också beaktas att yrkeskurserna har en högre fullföljandegrad. 82 procent av deltagarna slutförde kursen i jämförelse med 65 procent för etappkurserna.

De yrkesinriktade kurserna inom komvux är inriktade främst mot kontorsområdet. I jämförelse med andra anordnare har komvux få kurser inom de tunga tekniska områdena som kräver dyr utrustning. Detta förklarar varför kostnadsskillnaderna är relativt små mellan de teoretiska och de yrkesinriktade kurserna inom komvux. Därtill kommer att kostnaderna är beräknade med utgångspunkt från beloppen för de interkommunala ersättningarna. Dessa belopp är i vissa fall schabloniserade och kostnadsskillnaderna mellan de teoretiska och de yrkesinriktade kurserna kan därför bli något underskattade.

Tabell VIII Komvux reguljär utbildning: Deltagarvolym och kostnad per deltagare och vecka i urvalet (kommungenomsnitt)

Kurstyp	Deltagarvolym Procent	Kostnad/vecka Kr min	snitt	max
Teoretiska	*70*	*360*	*450*	*800*
varav				
Etapp 2	44	340	440	800
Etapp 3	20	350	480	800
Etapp 4	5	360	480	900
Yrkesinriktade	*30*	*360*	*650*	*1 160*
varav				
0 Teknik m.m.	1	580	910	980
1 Vård	7	170	600	1 020
2 Kontor	15	470	660	1 180
3 Kommersiellt	2	510	570	990
4 Jordbruk	..	..	..	..
5 Gruvarbete	–	–	–	–
6 Transport	..	..	..	..
7/8 Tillverkning	3	460	790	1 220
9 Service	2	550	620	1 050
X (orienteringskurser m.m.)	0	370	450	960
Totalt	*100*	*370*	*510*	*950*

OBS Avrundade värden

Inom det teoretiska området är etapp 2 billigast och har störst volym. Etapp 4 är dyrast och har liten volym.

Komvux–kurserna har indelats i teoretiska (etapp 2–4) och yrkesinriktade kurser. Vid bearbetning har yrkeskurserna indelats i olika yrkesområden för att öka jämförbarheten bl.a. med AMU–Gruppen.

Bland de kurser som inom komvux benämns som yrkesinriktade finns vissa kurser, främst orienteringskurser, som närmast är att betrakta som teoretiska. Dessa har hänförts till området X–kurser. Vid en jämförelse bör det observeras att området X–kurser för andra anordnare innehåller allmänteoretiska kurser, orienteringskurser och preparandkurser. X–kurserna för andra anordnare kan därför jämföras med etappkurserna och X–kurserna vid komvux. X–kurserna vid komvux är av mycket liten omfattning och utgör mindre än en halv procent av deltagarvolymen.

Det dominerande området bland de yrkesinriktade kurserna var under läsåret 1991/92 kontor. Det innehåller bl.a. ekonomiadministrativa kurser och ADB. Detta område har en genomsnittlig kostnad på 660 kr, vilket överensstämmer med yrkeskurserna som helhet. Inom komvux bedrivs en omfattande utbildning inom vårdområdet. Vårdkurserna svarar för 7 procent av deltagarvolymen och har en genomsnittlig kostnad på 600 kr för en hel studievecka.

De dyrare yrkeskurserna finns inom teknik och tillverkning. Den genomsnittliga kostnaden uppgår till 910 respektive 790 kr per hel studievecka. Dessa områden utgör dock endast en liten del av den totala verksamheten.

Vid de studerade kommunerna har det inte funnits komvuxkurser inom gruvområdet. Därtill fanns det bara en kurs inom vardera jordbruksområ-

det och transportområdet och beroende på den ringa omfattningen presenteras inte kostnaderna för dessa områden i tabellen.

CSN:s krav på heltidsstudier

Kostnadsberäkningarna är baserade på det nu gällande studiepoängssystemet. CSN ser för närvarande över detta och kommer att föreslå höjda krav på studieomfattningen. Detta kommer att ske genom att kurserna tilldelas ett mindre antal studiepoäng. Omläggningen kommer sannolikt att innebära att kraven på studieomfattning ökar med i genomsnitt en tredjedel. En heltidsstudievecka innehöll enligt det innevarande systemet i genomsnitt 10 undervisningstimmar. Enligt CSN:s förslag skall kravet på heltidsstudier öka till i genomsnitt ca 12–15 undervisningstimmar per vecka. För kurser inom etapp 2–4 sätts gränsen för heltidsstudiestöd vid ett genomsnitt på 12 undervisningstimmar per vecka. För de yrkesinriktade kurserna är kravet på undervisningstimmar högre.

Effekterna av det förslagna systemet är dock mycket svåra att förutsäga. Kommunerna bestämmer själva hur många undervisningstimmar som skall läggas ut och avgör också antalet terminer. Det är därför svårt att uppskatta det genomsnittliga antalet undervisningstimmar per vecka. Det föreslagna systemet innebär också en i högre grad generell och mer likartad poängsättning av kurserna än f.n. En förändring av studiepoängsystemet kommer att ändra relationen mellan kurserna. I det föreslagna systemet kommer hänsyn att tas till skillnader i graden av självstudier på så sätt att en teoretisk kurs tilldelas fler studiepoäng per undervisningstimme än vad en yrkesinriktad kurs får, då de teoretiska kurserna kräver mer omfattande självstudier.

CSN:s förslag till nytt studiepoängsystemet innebär ökade krav på de studerande. Studieomfattningen måste öka för att eleven skall vara berättigad till heltidsstudiestöd. Det är därför rimligt att anta att de studerandes beteenden kommer att ändras. För att bli berättigade till studiestöd kan eleverna komma att välja andra kombinationer av kurser eller läsa flera kurser. Eleverna kan i andra fall välja att minska studieomfattningen och i stället finansiera studierna genom deltidsarbete. Det finns idag dock många elever som har en omfattning på studierna som är större än vad som krävs för heltidsstudiestöd i det innevarande systemet. Det föreslagna systemet innebär därför delvis en anpassning till deras studievanor.

Det är därför svårt att utifrån dagens studiebeteenden och studiepoängssystem med någon större säkerhet skatta kostnaden för en heltidsvecka definierad enligt det nya systemet. Det är ändå viktigt att visa att kostnadsberäkningarna är beroende av vilken definition av heltidsstudier som används. Med utgångspunkt från de studerandes beteenden under nuvarande förutsättningar och den nuvarande relationen mellan kurserna skulle kostnaden för en vecka, om "golvet" för heltid sätts till 15 undervisningstimmar kunna uppskattas till ca 770 kr.

En förändring av studiepoängsystemet kan innebära att deltagarna läser fler kurser. Om då antalet deltagare per kurs kan öka utan att man behö-

ver bilda nya klasser kan de totala kostnaderna för utbildningen bli konstant. Det är därför inte säkert att höjda krav på studieomfattning leder till en högre kostnad per deltagarvecka.

En förändring av studiepoängsystemet förändrar också kostnaderna inom SSV på motsvarande sätt, eftersom beräkningarna för SSV också har baserats på heltidsstudiebegreppet enligt det nuvarande studiepoängsystemet. Det relativa kostnadsläget i förhållande till komvux påverkas dock knappast.

Tidigare beräkningar

Svenska Kommunförbundet, Skolverket och SCB har under ett antal år presenterat publikationen Jämförelsetal för skolväsendet (Kommunala jämförelsetal 1992:2). Denna bygger på en omfattande enkät om kommunernas kostnader för skolväsendet. Den genomsnittliga bruttokostnaden per elev i komvux under 1991 har där beräknats till 19 046 kr. Skolverket uppskattar det genomsnittliga antalet undervisningsveckor per år till 36. Omräknat till kostnad per vecka blir detta 530 kr per elev.

Detta genomsnitt baseras på kommunernas beräknade kostnader för komvux inklusive grundvux. Kostnaden är beräknad per elev och tar inte hänsyn till elevernas skiftande studieomfattningen. Medelvärdet är beräknat som ett ovägt medelvärde för kommunerna. Detta innebär att en liten kommun har samma tyngd i genomsnittet som en stor kommun. Medianvärdet uppgår till 17 469 kr. Detta motsvarar en veckokostnad på 490 kr per elev.

Detta genomsnittliga värde kan inte jämföras med resultaten av beräkningarna i denna undersökning, som bygger på faktiska uppgifter om antalet kursdeltagare och deras studieaktivitet. På så sätt har det varit möjligt att beräkna kostnaden per heltidsstuderande. Vidare har genomsnittet för de utvalda kommunerna beräknats med hänsyn tagen till antalet kurser och kursernas omfattning inom respektive kommun. Överensstämmelsen mellan medelvärdena i de två undersökningarna är därför mest en tillfällighet.

Med utgångspunkt i den nämnda kostnadsenkäten har Skolverket skattat de totala kostnaderna för komvux till 2 400 milj kr under 1991. Skolverket uppskattar vidare det totala antalet undervisningstimmar till 3,991 milj. Under antagandet att heltidsstudier omfattar 10 undervisningstimmar per vecka (CSN:s golv för heltidsstudier) och den genomsnittliga gruppstorleken är 16,3 deltagare per kurs, skulle detta belopp motsvara en genomsnittlig kostnad på 370 kr per vecka. Då CSN föreslår att höja gränsen för heltidsstudier är det intressant att göra ovanstående beräkning utifrån andra antaganden om studieomfattningen. Enligt CSN:s förslag kommer antalet undervisningstimmar i genomsnitt att uppgå till ca 15 under en heltidsvecka. Om övriga antaganden är oförändrade motsvarar detta en kostnad på 560 kr. Inte heller detta mått kan dock direkt jämföras med resultaten i min undersökning.

Även i andra sammanhang har översiktliga beräkningar av kostnaderna inom komvux genomförts. Dessa beräkningar bygger på uppskattningar av kostnaderna inom komvux då några noggranna kostnadsstudier, utöver Kommunförbundets ovannämnda enkät, inte har genomförts tidigare. Översiktliga beräkningar av detta slag bygger endast på en rad antaganden och genomsnittssiffror. Antagandena om genomsnittliga antalet undervisningstimmar och gruppstorlek har avgörande betydelse för den uppskattade veckokostnaden. Dessutom måste begreppen heltidsstudier och deltagare definieras entydigt. Det finns ett stort antal deltids– och kvällsstuderande som det är viktigt att kunna beakta i kostnadsstudien.

5.3 AMU–Gruppen

I avsnitt 2 Vuxenutbildningens aktörer ges en allmän beskrivning av AMU–Gruppen.

AMU–Gruppen anordnar huvudsakligen arbetsmarknadsutbildning på uppdrag av AMV. Budgetåret 1991/92 motsvarade arbetsmarknadsutbildningen 85 procent av intäkterna. AMU–Gruppen anordnar i övrigt personalutbildning och rehabiliteringsutbildning som säljs bl.a. till RFV och enskilda företag samt utbildning som genomförs på vissa kriminalvårdsanstalter.

AMU–Gruppen anordnar framför allt yrkesinriktad utbildning. Fördelningen mellan yrkesområdena framgår av Diagram 1 i avsnitt 2. Under budgetåret 1991/92 omfattade arbetsmarknadsutbildningen 1,45 miljoner kursdeltagarveckor. Drygt hälften bedrevs inom områdena verkstadsmekanik, el, plåt och svets, industri, transport och fordon. Området administration stod för 12 procent och serviceområdet utgjorde 9 procent av antalet kursdeltagarveckor. Övriga utbildningar svarade för en fjärdedel av antalet kursdeltagarveckor.

Utbildning inom områdena verkstadsmekanik, el, plåt och svets, industri, transport och fordon svarade för en relativt stor del, 60 procent, av intäkterna för arbetsmarknadsutbildningen. Dessa utbildningar kräver jämförelsevis omfattande investeringar i utrustning och lokaler. Även i dessa områden har utbildning av mer teoretisk karaktär kommit till stånd på senaste tiden som en följd av en övergång från grundutbildning till vidareutbildning.

AMU–Gruppen tillämpar ett system med kontinuerliga kursstarter, som innebär intagning av nya deltagare varje vecka. Detta medför att lärarna inte kan arbeta traditionellt med klassgenomgångar utan måste fungera mer som handledare. Detta gäller framförallt inom de yrkesinriktade utbildningarna. Den pedagogiska ansatsen innebär att utbildningen i största möjliga utsträckning skall likna en arbetsplats med normala arbetstider. Heltidsstudier innebär att den studerande deltar i utbildning 36–40 timmar per vecka. Kursdeltagarna har under hela denna tid tillgång till utbildare/lärare. Utbildningen är förlagd antingen till AMU–Gruppens utbildningslokaler eller till företag.

Undervisningen bedrivs under varierande förutsättningar. Skillnaderna är stor mellan olika utbildningsområden. Bl.a. varierar gruppstorlekarna mellan 8 och 30 deltagare. Teoretiska utbildningar har ofta grupper upp mot 25–30 deltagare. Yrkesutbildningar har vanligen mindre deltagargrupper, ofta 8–16 deltagare.

AMU–Gruppen använder ett system med individuella utbildningsplaner. Utbildningsplanen skapas efter noggrann kartläggning av den lokala arbetsmarknaden och individens kunskaper och förutsättningar. Utbildningsplanen skall ge möjligheter att tillgodoräkna den kompetens man redan har. De individuella utbildningsplanerna och de kontinuerliga kursstarterna minskar utbildningstiderna och därmed nås utbildningsmålet snabbare.

Inom många områden utvecklar AMU–Gruppen läromedel anpassade till vuxna och anpassade till AMU–Gruppens speciella sätt att arbeta. Till följd av den kontinuerliga kursstarten ställs kravet på deltagarna att lära sig söka kunskap och arbeta i grupp eller på egen hand. Kursdeltagarna kan sällan hämta in samma kunskapsmassa vid samma tid utan arbetar i olika takt. Detta kräver ett undervisningsmaterial som också är flexibelt och som kan användas individuellt.

Kostnaderna för verksamheten vid de studerade länen/orterna uppgick budgetåret 1991/92 till ca 884 milj kr, dvs. en femtedel av AMU–Gruppens verksamhet. Den genomsnittliga kostnaden per kursdeltagarvecka i urvalet ligger på knappt 2 700 kr. För de orter och län där kurser sålda till AMV och kurser sålda till andra (s.k. företagsutbildning) är särredovisade uppgår den genomsnittliga kostnaden per kursdeltagarvecka till 2 600 kr inom arbetsmarknadsutbildningen och 4 000 kr för den verksamhet som sålts till andra än AMV. De höga kostnaderna för den senare delen får inte nämnvärt genomslag på det totala genomsnittet då volymen motsvarar mindre än 10 procent av de totala kostnaderna. För de län där arbetsmarknadsutbildningen och övriga sålda kurser samredovisats är genomsnittet det samma som för hela gruppen.

I tabell IX redovisas AMU–Gruppens verksamhet i urvalet fördelad på de olika yrkesområdena. Verksamhetens volym uppgår till totalt 347 107 kursdeltagarveckor. Den procentuella fördelningen på de olika yrkesområdena framgår av tabellen. Den volymmässigt största verksamheten (60 procent) är tillverkningsområdet. Kostnaderna inom detta område är något högre än genomsnittet. Dyraste, men volymmässigt mycket litet, är transportområdet. Även det billigaste yrkesområdet, vårdområdet, har en mycket liten volym. Inom varje yrkesområde är företagsutbildningen dyrare än arbetsmarknadsutbildningen.

De teoretiska kurserna är genomsnittligt sett betydligt billigare än de yrkesinriktade kurserna, med undantag för vårdområdet.

Tabell IX AMU–Gruppen: Kursdeltagarveckor i urvalet, volym och kostnad per vecka fördelad på yrkesområden

Yrkesområde	Volym Procent	Antal	Kostnad per vecka Kr
0 Teknik m.m.	3	12 134	2 590
1 Vård	0	534	1 350
2 Kontor	8	28 487	2 780
3 Kommersiellt	–	–	–
4 Jordbruk	–	–	–
5 Gruvarbete	–	–	–
6 Transport	3	11 176	4 360
7/8 Tillverkning	58	202 584	2 840
9 Service	8	28 255	2 200
Övriga	–	–	–
Teoretiska (X)	18	63 937	1 560
Totalt	100	347 107	2 660

OBS Avrundade värden

5.4 Statens skolor för vuxna

Statens skolor för vuxna (SSV) är en del av det offentliga skolväsendet för vuxna, som beskrivs i avsnitt 2 Vuxenutbildningens aktörer. I bilaga 7 redovisas kvantitativa uppgifter om SSV som är av intresse även för en adekvat kostnadsjämförelse. I avsnitt 6.4 Statens skolor för vuxna – uppgifter och ställning presenteras mina överväganden i denna fråga.

Undervisningsvolym

Antalet undervisningstimmar vid en genomsnittlig intervallkurs vid SSV i Härnösand motsvarar ungefär 60 procent av det antal timmar som kursen åsatts enligt läroplanen, Lvux82. Undervisningen består till fyra femtedelar av klassrumsundervisning och en femtedel där undervisningstimmarna används för handledning per telefon, rättning av insändningsuppgifter, introduktion m.m. Undervisningsintensiteten varierar mellan kurserna. För vissa kurser är antalet undervisningstimmar nästan lika stort som enligt läroplanen, medan antalet timmar är hårt reducerade i andra kurser. Deltagarna i etappkurserna läser alltid ett ämne i taget. Vid yrkeskurserna ges ofta undervisning i flera mindre ämnen under en vecka. SSV försöker koncentrera undervisningen till sådana moment som eleven inte klarar av att läsa in på egen hand.

Vid SSV i Norrköping uppgår antalet undervisningstimmar vid en genomsnittlig intervallkurs till ca 70 procent av det antal timmar som anges i Lvux82. Den övriga tiden, dvs. ca 30 procent, används till rättning av insändningsuppgifter, handledning per telefon etc.

Deltagarna

SCB har gjort en studie av nybörjare på distansutbildning hösten 1988 (U 33 SM 9201). SCB har i denna följt de individer som påbörjat studier vid SSV under nämnda år. I undersökningen framkommer att eleverna vid SSV utgörs till 63 procent av personer i åldrarna 16 till 34 år. Endast 11 procent av eleverna var 45 år eller äldre.

Tre fjärdedelar av samtliga studerande hade minst 2–årigt gymnasium före studiestarten höstterminen 1988. Knappt en femtedel hade studerat vid högskola. 77 procent av samtliga nybörjare förvärvsarbetade terminen före studierna. 14 procent studerade terminen innan de började läsa. Störst andel förvärvsarbetande, 85 procent, återfanns bland dem som läste varvad utbildning etapp 2–4. Inom brevdistans etapp 2–4 var det förhållandevis många, 18 procent, som studerade terminen före studiestarten vid SSV.

Studieavbrott

I SCB:s studie av nybörjare på distansutbildning hösten 1988 finns uppgifter om studieavbrotten vid SSV. Andelen som fullföljde sina studier var 47 procent för hela SSV. 46 procent avbröt studierna helt, 6 procent avbröt någon kurs eller del av kurs och 1 procent har ej svarat.

Studieavbrotten är relativt höga inom brevdistansutbildningen. Av eleverna i kurser inom etapp 2–4 var det 40 procent av männen och 33 procent av kvinnorna som fullföljde studierna.

Inom den varvade utbildningen var fullföljandegraden högre. För etapp 2–4 fullföljde 68 procent av männen och 56 procent av kvinnorna sina studier. Inom yrkesutbildningarna var det 73 procent av männen och 71 procent av kvinnorna som fullföljde.

De vanligaste orsakerna till att avbryta studierna var att studietakten var för hög (26 procent), att den studerande började annan utbildning (26 procent) eller attt han/hon hade svårt att studera självständigt (24 procent). För de brevdistansstuderande som avbröt studierna var anledningarna "att börja på annan utbildning" och "svårt att studera självständigt" betydligt vanligare jämfört med den varvade utbildningen. Inom den varvade utbildningen var den vanligaste orsaken för hög studietakt.

Av de som påbörjade distansstudier vid SSV hösten 1988 har 57 procent deltagit i annan utbildning efter avslutade distansstudier. Drygt en femtedel av samtliga elever studerade vid universitet/högskola och 14 procent vid komvux efter avslutade distansstudier.

Genomströmningstiden för deltagarna vid SSV kan variera avsevärt. Intervallkurserna innehåller en varvning av kursveckor vid SSV och hemarbete. Elevernas studieinsats och studietid kan därför vara mycket varierande.

SSV använder *läromedel* dels i form av tryckt material, dels audio– och videoband liksom databaserade språkövningar för de elever som har

tillgång till dator. För de senare finns dessutom möjlighet att anknytas till skolans elektroniska brevlåda via modem.

Kostnader

Kostnaden för en genomsnittlig hel studievecka inom SSV uppgår till 320 kr för intervallkurserna, 100 kr för brevdistansen och 275 kr för den regionalpolitiskt motiverade utbildningen (småföretagarutbildning).

Vid beräkningen av kostnaderna har heltidsstudier definierats i enlighet med studiepoängsystemet. Således har samma definition använts för SSV som för komvux. I beloppen för SSV ingår inte kostnaderna för de lokaler som kommunerna tillhandahåller. Om kommunernas lokalkostnader läggs till intervallkurserna blir den genomsnittliga kostnaden 380 kr per vecka.

SSV i Norrköping bedriver intervallkurser och brevdistansundervisning. Intervallkurserna utgör 23 procent av deltagarvolymen vid SSVN:s reguljära verksamhet. (Deltagarvolymen är ett mått som visar deltagarna viktade efter kursens studiepoäng. Se vidare metodavsnittet.) Kostnaderna uppgår till 58 procent och den genomsnittliga kostnaden för en hel studievecka i intervallkurs är 460 kr. Om kommunens lokalkostnad för hela SSVN inkluderas i kostnaderna för intervallkurserna blir den genomsnittliga kostnaden 580 kr per vecka. Brevdistansen utgör 77 procent av deltagarvolymen i Norrköping, men endast 42 procent av kostnaderna. Den genomsnittliga kostnaden uppgår till 100 kr för en hel studievecka.

Den reguljära verksamheten vid SSVH består till 97 procent av intervallkurser och 3 procent regionalpolitiskt motiverad utbildning (småföretagarutbildning). Detta gäller både andelen av deltagarvolymen och kostnaderna. Den genomsnittliga kostnaden ligger på 270 respektive 275 kr för hel studievecka. Om de av kommunen angivna lokalkostnaderna för hela SSVH inkluderas i kostnaderna för intervallkurserna blir den genomsnittliga kostnaden 300 kr per hel studievecka.

Kostnadsskillnaderna mellan SSV i Härnösand och Norrköping beror främst på att antalet undervisningstimmar är högre i Norrköping och antalet deltagare per kurs lägre än i Härnösand.

Tabell X Reguljär utbildning vid SSV budgetåret 1991/92, volym och kostnad per hel studievecka

Kurstyp	Härnösand		Norrköping	
	Deltagarvolym Procent	Kostnad Kr	Deltagarvolym Procent	Kostnad Kr
Intervall	97	270	23	460
(inkl. lokaler)		(300)		(580)
Brevdistans	.	.	77	100
Regionalpol.	3	275	.	.
Totalt	100	270	100	180

OBS Avrundade värden

Den genomsnittliga kostnaden för intervallkurserna vid Norrköping och Härnösand uppgår till 320 kr per hel studievecka. Intervallundervisningen består av kurser inom etapp 2–4 och yrkesinriktade kurser. Kurserna inom etapp 2 är vanligast och utgör 49 procent av deltagarvolymen. De har en genomsnittlig kostnad på 290 kr. Etapp 3 utgör 22 procent av deltagarvolymen och har en genomsnittlig kostnad på 360 kr. Kurserna inom etapp 4 är minst vanliga och billigast. De utgör endast 9 procent av deltagarvolymen och har en genomsnittlig kostnad på 260 kr. Yrkeskurserna utgör 19 procent av deltagarvolymen och har den högsta genomsnittliga kostnaden, 380 kr. Skillnaderna mellan yrkeskurserna och etappkurserna är dock inte lika markanta som inom komvux.

Tabell XI Reguljär utbildning vid SSV budgetåret 1991/92, deltagarvolym och kostnad per hel studievecka för intervallkurser, fördelad på kurstyp

Kurstyp	Deltagarvolym Procent	Kostnad per hel studievecka Kr
Etapp 2	49	290
Etapp 3	22	360
Etapp 4	9	260
Yrkesinriktade	19	380
Totalt	*100*	*320*

OBS Avrundade värden

5.5 Folkhögskolan

En övergripande beskrivning av folkbildningen ges i kapitel 2 Vuxenutbildningens aktörer. De uppgifter som redovisas i detta avsnitt bygger på Folkbildningsrådets enkät om folkhögskolornas kostnader och intäkter. De mer beskrivande delarna om folkhögskolan baseras till större delen på folkhögskolekommitténs betänkande SOU 1989:97 Vad händer med folkhögskolan?

Folkhögskolan har en särställning i förhållande till övriga anordnare inom det reguljära utbildningsväsendet. Detta utmärks bl.a. av att folkhögskolorna har en stor frihet att inom mycket vida ramar själva organisera sin verksamhet. Varje folkhögskola bestämmer själv kursutbud, innehåll och inriktning. Det finns inte några centralt fastställda kursplaner.

Ett särdrag som folkhögskolekommittén betonar är "att undervisningen så långt möjligt rättas efter de studerandes behov" "I större omfattning än i andra skolformer får de studerande också vara med och utforma undervisningens innehåll och former. Undervisningen i folkhögskolorna blir på detta sätt mer behovsinriktad och deltagarstyrd."

Folkhögskolekommittén konstaterar vidare att "Pedagogiskt präglas folkhögskolan av att dialogpedagogik, fältstudier samt tema- och projektstudier med tvärvetenskapliga aspekter är vanligare än i det allmänna

skolväsendet. Läraren är mer en samtalspartner än en kunskapsförmedlare och kontrollant i traditionell mening." "Undervisningens innehåll inte bara tillåts utan rekommenderas vara mer ideologiskt profilerat än inom andra utbildningsformer." "På de flesta skolor där internat finns ger de mycket goda förutsättningar för skapandet av en personlighetsutvecklande social gemenskap och en engagerande och inspirerande social och pedagogisk miljö."

Folkhögskolorna är i regel mycket små. De flesta folkhögskolorna har mellan 75–125 elever och något dussintal lärare. Storleken varierar dock mellan folkhögskolorna. Läsåret 1991/92 hade folkhögskolorna i genomsnitt 5 800 kursdeltagarveckor, men antalet varierade mellan 1 900 och 13 000 kursdeltagarveckor per folkhögskola.

Folkhögskolornas kursutbud brukar delas in i långa och korta kurser. De korta kurserna består framför allt av 2–3 dagarskurser, men även kurser som sträcker sig över några veckor. Gränsen för korta kurser dras vid 15 dagar. Läsåret 1991/92 svarade de korta kurserna för knappt en femtedel av det totala antalet kursdeltagarveckor.

Folkhögskolorna är ideologiskt och innehållsmässigt profilerade. Många folkhögskolor är knutna till olika organisationer och rörelser. Folkhögskolan bedriver utbildning inom konstnärliga och kulturella områden som traditionellt är att betrakta som dyrbara utbildningar. Det finns också folkhögskolor med inriktning mot olika former av idrott och ledarutbildning.

Det finns relativt många handikappade deltagare inom folkhögskolan. Under läsåret 1987/88 hade drygt 6 procent av eleverna i de långa kurserna funktionsnedsättning. Motsvarande andel i de korta kurserna var mindre än en procent. De särskilda kostnaderna för handikappade deltagare täcks genom statliga bidrag, som tilldelas dels genom Folkbildningsrådet, dels genom Nämnden för vårdartjänst. Dessa särskilda kostnader för handikappade ingår i kostnadsberäkningarna som redovisas i det följande.

Folkhögskolans kursdeltagare hade under läsåret 1987/88 en medelålder på 24–25 år. Medelåldrarna är något lägre för de särskilda kurserna. Landstingsfolkhögskolorna och arbetarrörelsens folkhögskolor har deltagare som genomsnittligt sett är äldre än genomsnittet.

Andelen elever med högst 9 årig skola, dvs. grundskola eller motsvarande, utgjorde läsåret 1987/88 knappt 30 procent av samtliga elever. Omkring 60 procent av eleverna i de långa kurserna är kvinnor. SÖ har gjort en undersökning av studieavbrotten under läsåren 1978/79–1986/87. I genomsnitt var det ca 9–10 procent av eleverna i de långa kurserna som avbröt studierna.

Den undre gränsen för heltidsstudier vid folkhögskola är, enligt överenskommelse med CSN, 20 undervisningstimmar per vecka. I genomsnitt omfattar utbildningen ca 25 timmar.

Under budgetåret 1991/92 var den genomsnittliga kostnaden för den reguljära utbildningen vid de 116 undersökta folkhögskolorna 1 960 kr per kursdeltagarvecka. Kostnaden varierade mellan ca 1 000 och 4 000 kr per vecka. Större delen av folkhögskolorna, knappt fyra femtedelar, har dock genomsnittliga kostnader mellan 1 400 och 2 400 kr.

Folkhögskolorna bedriver internatverksamhet som finansieras med deltagaravgifter. Kostnaderna för denna verksamhet har i möjligaste mån exkluderats ur beräkningarna. Vissa kostnader för lokaler och fastighetsskötsel m.m. har dock inte kunnat särskiljas och ingår i beräkningarna, trots att de är att hänföra till internatverksamheten, totalkostnaden blir därmed något för hög. För att få ytterligare kunskap om huruvida internatverksamheten påverkar jämförelsen har särskilda beräkningar gjorts för de folkhögskolor som inte har internat.

Kostnaden vid 11 av de 14 folkhögskolor som inte har internat uppgick till i genomsnitt 1 650 kr per kursdeltagarvecka, dvs. nära 300 kr lägre än totalgenomsnittet. Skillnaden kan till en del hänföras till inte särredovisade kostnader för internatverksamheten, men också andra förklaringar kan finnas.

Tabell XII Folkhögskolorna, reguljär utbildning: Volym och kostnader fördelade på resp. huvudman och skoltyp. (Totalvolym 657 460 kursdeltagarveckor)

Skoltyp	Deltagarveckor Procent	Kostnad per vecka Kr
Rörelsefolkhögskolor	65	1 980
Landstingsfolkhögskolor	35	1 910
Samtliga	*100*	*1 960*
därav		
Folkhögskolor utan internat	7	1 650

OBS Avrundade värden

Olika huvudmän – olika kostnader?

Rörelsefolkhögskolorna står för ca 65 procent av volymen kursdeltagarveckor. De genomsnittliga kostnaderna skiljer sig mellan rörelsefolkhögskolorna och landstingsfolkhögskolorna. I tabell XII redovisas de genomsnittliga kostnaderna. Av denna framgår att rörelsefolkhögskolorna har något högre kostnader för den reguljära utbildningen

Jämförelse med tidigare beräkningar

Statskontoret beräknade på uppdrag av folkhögskolekommittén alternativa modeller för statsbidrag till folkhögskolan. I Statskontorets rapport 1990:3 presenterades resultatet av en enkät om kostnaderna och intäkter-

na vid 25 folkhögskolor. Statskontoret beräknade den genomsnittliga kostnaden per "elevvecka" till 1 831 kr. Rörelsefolkhögskolorna hade ett genomsnitt på 1 769 kr och landstingsfolkhögskolorna hade en genomsnittlig kostnad på 1 931 kr per elevvecka. Statskontorets beräkningar avsåg budgetåret 1987/88 respektive året 1988.

Folkbildningsrådets enkät för budgetåret 1991/92 har utformats så att den är jämförbar med Statskontorets enkät, men har omfattat samtliga folkhögskolor.

5.6 Arbetsmarknadsutbildning

I detta avsnitt beskrivs kostnadsstrukturen för den av AMV upphandlade utbildningen. En allmän beskrivning av arbetsmarknadsutbildningen ges i avsnitt 2 Vuxenutbildningens aktörer. De uppgifter som redovisas avseende arbetsmarknadsutbildningen baseras på publikationer och underlag från AMS.

Kostnadsjämförelsen berör framförallt anordnare av vuxenutbildning. Det bör dock betonas att AMV inte anordnar utbildning, utan är en beställare av vuxenutbildning. De kostnader som redovisas är således inte anordnarkostnader, utan AMV:s kostnader för den utbildning som upphandlats från olika anordnare.

Arbetsmarknadsutbildningen har tre huvudsakliga samhällsekonomiska mål, nämligen stabiliseringspolitiska, fördelningspolitiska och tillväxtpolitiska. Det stabiliseringspolitiska målet innebär att utbildningsinsatserna ökas under lågkonjunkturer. De fördelningspolitiska målen kommer till uttryck när man genom utbildningsinsatserna stödjer dem som har den svagaste ställningen på arbetsmarknaden och därigenom uppnår större jämställdhet mellan olika grupper. Det tillväxtpolitiska målet innebär att utbildningsinsatserna skall anpassas till marknadens behov av arbetskraft. Detta kan ske genom att man tillvaratar och utvecklar de enskildas resurser och underlättar matchningen mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft.

Arbetsmarknadsutbildning kan avse yrkesutbildning och icke yrkesinriktad utbildning. Arbetsmarknadsutbildningens mål på individnivå är att deltagarna skall erhålla arbete efter fullgjord yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning. Den icke yrkesinriktade utbildningen syftar till att vara förberedelse för yrkesutbildning eller orienterande utbildning för personer med bristfällig eller föråldrad utbildning.

De senaste budgetåren har arbetsmarknadsutbildningen ökat till följd av den ökade arbetslösheten. Under budgetåret 1991/92 bestod arbetsmarknadsutbildningen till två tredjedelar av yrkesinriktad utbildning. Yrkesinriktad utbildning bedrivs till stor del inom yrkesområdena tillverkning och administration/kontor. Under budgetåret 1991/92 svarade de för 44 respektive 21 procent av antalet deltagarveckor inom den upphandlade yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen. AMV upphandlar också många kurser inom vårdområdet. Dessa utgjorde 14 procent av antalet kursdeltagarveckor budgetåret 1991/92.

Den utbildning som inte var yrkesinriktad bestod främst av utbildning som förbereder för yrkesutbildning, orienteringskurser och s.k. "pröva på kurser".

Den arbetsmarknadsutbildning som upphandlas av AMV bedrivs i normalfallet under dagtid och i form av heltidsstudier. I pressade arbetsmarknadslägen förekommer ibland s.k. "saxning", som innebär en form av skiftgång. Det finns även ett fåtal utbildningar, främst inom vårdområdet, som har en omfattning mindre än heltid.

Utbildningsintensiteten är hög inom den upphandlade utbildningen. En kursdeltagarvecka motsvarar oftast en 40–timmars vecka. Under denna tid har deltagarna tillgång till lärare. Inom arbetsmarknadsutbildningen tillämpas kontinuerliga kursstarter. Detta innebär att en speciell pedagogik måste tillämpas där läraren till stor del måste fungera som handledare. Detta gäller samtliga anordnare av arbetsmarknadsutbildning, eftersom AMV har detta som krav vid upphandling av utbildning.

För att beviljas arbetsmarknadsutbildning skall man vara arbetslös, löpa risk för arbetslöshet eller vara svår att placera på arbetsmarknaden. De personer som erbjuds utbildning har därmed inte i första hand valt att utbilda sig. De är styrda av den situation som de befinner sig i. Det finns skäl att anta att deltagarna i arbetsmarknadsutbildning är mindre studiemotiverade än personer som på eget initiativ valt att studera inom det reguljära utbildningsväsendet. Det krävs mer omfattande pedagogiska insatser för att få svagt motiverade deltagare, som också är studieovana, att tillgodogöra sig utbildningen. Detta påverkar givetvis kostnaderna.

Deltagarna i arbetsmarknadsutbildningen är till stor del relativt unga. Under 1991/92 var 70 procent av deltagarna yngre än 34 år och endast 11 procent äldre än 45 år. Andelen unga var särskilt stor under budgetåret 1991/92. Den stora andelen unga deltagare berodde på den ökade ungdomsarbetslösheten och att det under budgetåret 1991/92 inte fanns någon ungdomspraktik som alternativ åtgärd vid arbetslöshet.

Kvinnorna utgjorde 43 procent av deltagarna och detta var en överrepresentation i förhållande till kvinnornas andel av antalet arbetslösa.

Studieavbrott

AMS gör årligen undersökningar av studieavbrotten och anledningen till dessa. Den senaste undersökningen genomfördes i november 1992 och innehöll en uppföljning av de personer som slutat yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning under 2:a kvartalet 1992, dvs. under det budgetår kostnadsjämförelserna avser.

90 procent av deltagarna fullföljde arbetsmarknadsutbildningen. De s.k. "positiva avbrotten", dvs. avbrott p.g.a. att man erhållit arbete uppgick till 3 procent. Avbrott p.g.a. annan orsak brukar kallas "negativa avbrott" och dessa uppgick till 7 procent. I motsvarande undersökning från november 1991 uppgick andelen personer som fullföljt studierna till 86 procent. Fullföljandegraden inom arbetsmarknadsutbildningen har ökat

under hela 1980–talet. Till viss del förklaras detta av att fullföljandegraden varierar omvänt med konjukturläget.

Genomströmning

AMS har närmare undersökt det genomsnittliga antalet dagar i utbildning för personer som lämnade utbildning under budgetåret 1991/92. Den genomsnittliga tiden inom all arbetsmarknadsutbildning var 158 dagar. Medianen för utbildningstiderna var 111 dagar. Fördelningen av utbildningstider är skev. Det finns ett fåtal som har mycket långa utbildningstider, vilket gör att genomsnittet är högre än medianen. Det finns många som har korta utbildningstider. Den mest frekventa utbildningstiden är 4 veckor.

Den av AMV upphandlade utbildningen hade en genomsnittlig tid på 145 dagar, vilket var lägre än den arbetsmarknadsutbildning som bedrivs inom ramen för det reguljära utbildningsväsendet. Den genomsnittliga tiden var för denna 231 dagar, vilket utgör ungefär ett läsår.

Yrkesutbildningarna var i genomsnitt längre än de kurser som inte är yrkesinriktade. Antalet dagar i arbetsmarknadsutbildning (reguljär och upphandlad) var för yrkesutbildningar 170 dagar och för övriga 130 dagar.

I samband med undersökningen av genomströmningstider bör också beaktas *anmälningstid* före utbildning. Denna kan delas upp i utredningstid, dvs. tiden från inskrivning vid arbetsförmedling till beslut om arbetsmarknadsutbildning, och väntetid, som är den tid det tar från beslut om utbildning fram till kursstart. Den genomsnittliga anmälningstiden ökade under 1991/92 (från 85–95 dagar under tidigare budgetår till 110 dagar) som en följd av den stora tillströmningen av arbetslösa till arbetsförmedlingen.

Förändringar i kursutbud

Vid en jämförelse mellan budgetåren 1990/91 och 1991/92 är andelen yrkesinriktade respektive icke yrkesinriktade kurser oförändrad. Inom ramen för de icke yrkesinriktade utbildningarna har det dock skett förändringar. Andelen preparandkurser har ökat och orienteringskurserna minskat. Denna utveckling har hållit i sig under början av budgetåret 1992/93.

Under första hälften av budgetåret 1992/93 har relationen mellan yrkesinriktade kurser och icke yrkesinriktade kurser förändrats. Andelen personer som påbörjat en icke yrkesinriktade kurs har ökat. Ytterligare en utvecklingstendens inom arbetsmarknadsutbildningen är en förskjutning från grund– till påbyggnadskurser.

I detta avsnitt redovisas de genomsnittliga ersättningar som anordnarna har fått av AMV för att bedriva arbetsmarknadsutbildning. Uppgifterna utgör således AMV:s kostnader för upphandlad arbetsmarknadsutbildning. Däremot studeras inte de kostnader som anordnaren har haft för att bedriva utbildningen. De kostnader som redovisas här kan därför sägas motsvara priser för upphandlad arbetsmarknadsutbildning. De kan relateras till kostnaderna för att anordna utbildning inom AMU–Gruppen i avsnitt 5.3, men inte direkt till uppgifterna avseende reguljär utbildning i komvux, SSV och folkhögskolan. Jag återkommer till denna uppdragsutbildning i det kommande delbetänkandet.

Arbetsmarknadsutbildningen upphandlas av länsarbetsnämnderna och/eller arbetsförmedlingarna, beroende av delegeringsordningen i länen. Upphandlingen sker under olika former, vilket påverkar prisbildningen. I detta avsnitt presenteras den genomsnittliga kostnaden för all upphandlad arbetsmarknadsutbildning (utom Uppsala och Älvsborgs län).

Den genomsnittliga kostnaden för samtliga kurser under budgetåret 1991/92 uppgår till 2 200 kr per kursdeltagarvecka. Kostnaderna per kursdeltagarvecka och volymen kursdeltagarveckor uppdelat på yrkesområden presenteras i tabell XIII. I tabell XIV redovisas kostnaden per kursdeltagarvecka uppdelad på yrkesområden och anordnare.

Kostnaderna varierar kraftigt mellan yrkesområdena. Kurser inom vårdområdet har ett genomsnittligt pris på 900 kr per kursdeltagarvecka. Vårdområdet är billigast och har en relativt stor volym. Det utgör 10 procent av antalet kursdeltagarveckor. Dessa kurser har köpts främst från kommuner. Tillverkningsområdet är volymmässigt störst och har en relativt hög genomsnittlig kostnad, 2700 kr. Dessa kurser köps till större delen från AMUGruppen. Kontorsområdet är det näst största yrkesområdet med 15 procent av volymen. Kostnaden ligger på 2 960 kr per kursdeltagarvecka, vilket är högre än genomsnittet. Kontorskurserna köps till stor del från övriga anordnare, AMU–Gruppen och företag.

X–kurserna, dvs. de icke yrkesinriktade kurserna, består av orienteringskurser och kurser förberedande för yrkesinriktningar. Dessa är till innehåll och organisation mest lik allmänteoretiska utbildningar t.ex. i komvux. Xkurserna utgör 29 procent av volymen kursdeltagarveckor och har en kostnad på genomsnittligt 1 580 kr per kursdeltagarvecka. X–kurserna köps till stor del från AMU–Gruppen och kommuner.

Tabell XIII Upphandlad arbetsmarknadsutbildning, volym och kostnad fördelad på yrkesområden

Yrkesområde	Kursdeltagarveckor Procent	Antal	Kostnad per vecka Kr
0 Teknik m.m.	4	118 446	2 670
1 Vård	10	275 148	900
2 Kontor	15	403 340	2 960
3 Kommersiellt	2	62 335	2 350
4 Jordbruk	1	14 522	1 590
5 Gruvarbete	0	1 580	2 970
6 Transport	2	47 905	3 600
7/8 Tillverkning	31	855 804	2 700
9 Service	6	176 854	2 160
Ej uppgift	0	5 222	5 010
Teoretiska (X)	29	812 610	1 580
Totalt	100	2 773 766	2 200

OBS Avrundade värden

De genomsnittliga kostnaderna vid upphandling från olika anordnare varierar mellan i genomsnitt 1 070 kr och 3 010 kr. De i genomsnitt dyraste utbildningarna har köpts från gruppen övriga anordnare. I denna grupp ingår bl.a. folkhögskolorna och studieförbunden, men också sådan utbildning som köps i form av enstaka kursplatser med deltagaravgifter. Dessa senare kursplatser är genomsnittligt sett mycket dyra. Gruppen övriga anordnare utgör 10 procent av volymen upphandlade kursdeltagarveckor under budgetåret 1991/92.

AMU–Gruppen står för en stor del (49 procent) av den upphandlade arbetsmarknadsutbildningen. AMV har en genomsnittlig kostnad på 2 620 kr per kursdeltagarvecka för utbildning köpt hos AMU–Gruppen. AMV upphandlar också arbetsmarknadsutbildning från företag, som står för 8 procent av volymen kursdeltagarveckor. Den genomsnittliga kostnaden uppgår till 2 540 kr per kursdeltagarvecka. Universitet och högskolor svarar för 2 procent av volymen. Den genomsnittliga kostnaden uppgår till 1 720 kr per kursdeltagarvecka.

När AMV upphandlar kurser från kommuner kan det ske genom upphandling från komvux, gymnasieskolan eller särskilda enheter för uppdragsutbildning, dvs. kommunen har i vissa fall en organisatoriskt särställd uppdragsutbildning.

De kurser som upphandlats från kommuner utgör 30 procent av volymen upphandlad arbetsmarknadsutbildning och har en genomsnittlig kostnad på 1 200 kronor per kursdeltagarvecka.

Tabell XIV Upphandlad arbetsmarknadsutbildning, kostnad per vecka fördelad på anordnare och yrkesområde (kr)

Yrkesområde	Anordnare/Kostnad per vecka				
	AMU	Högskola	Kommun	Företag	Övriga
0 Teknik m.m.	2 930	2 220	1 540	3 160	3 010
1 Vård	1 320	1 580	880	1 230	970
2 Kontor	2 750	1 610	1 400	2 720	7 700
3 Kommersiellt	2 520	1 670	1 180	3 040	2 470
4 Jordbruk	3 300	*	1 500	1 450	1 420
5 Gruvarbete	4 700	*	2 350	3 130	3 700
6 Transport	3 850	*	2 180	2 820	3 000
7/8 Tillverkning	2 740	2 480	1 960	2 970	2 940
9 Service	2 530	1 370	1 570	1 450	1 720
Ej uppgift	7 280	–	1 120	2 120	*
Teoretiska (X)	2 080	1 420	1 130	1 450	1 740
Totalt	*2 620*	*1 720*	*1 200*	*2 540*	*3 010*

* antalet kursdeltagarveckor färre än 100
OBS Avrundade värden

Vid en jämförelse mellan olika anordnare och yrkesområden är det viktigt att notera i vilken omfattning kurserna har bedrivits. I tabell XV och tabell XVI redovisas antalet kursdeltagarveckor som ett mått på volymen utbildning. I den första tabellen redovisas volymen för varje anordnare uppdelat på olika yrkesområden. I den andra tabellen redovisas volymen för varje yrkesområde uppdelat på olika anordnare.

Av tabell XV framgår t.ex. att gruvområdet har så liten volym att det utgör mindre än en halv procent av respektive anordnares totala volym. Ytterligare ett litet yrkesområde är utbildningar inom jordbruk.

Den genomsnittliga kostnaden påverkas av volymen utbildning som har anordnats inom området. Därtill är det viktigt att uppmärksamma att olika anordnare kan ha olika kursinriktningar inom samma yrkesområde. Man måste därför vara mycket försiktig vid jämförelse mellan kostnaderna vid köp hos olika anordnare.

Tabell XV Upphandlad arbetsmarknadsutbildning budgetåret 1991/92, volymen fördelad på anordnare och yrkesområde (procent)

Yrkesområde	Anordnare					
	AMU	Högskola	Kommun	Företag	Övriga	Alla
0 Teknik m.m.	3	25	2	11	8	4
1 Vård	0	2	28	4	10	10
2 Kontor	12	18	12	37	17	15
3 Kommersiellt	1	4	1	6	7	2
4 Jordbruk	0	0	1	1	2	1
5 Gruvarbete	0	0	0	0	0	0
6 Transport	3	0	0	1	1	2
7/8 Tillverkning	51	5	8	22	14	31
9 Service	8	2	6	4	3	6
Ej uppgift	0	–	0	0	0	0
Teoretiska (X)	22	44	41	14	38	29
Summa	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
Antal veckor (tusental)	1 364	63	841	231	275	2 774

OBS Avrundade värden

Tabell XVI Upphandlad arbetsmarknadsutbildning budgetåret 1991/92, volym fördelad på yrkesområde och anordnare (procent)

Yrkesområde	Anordnare AMU	Hög-skola	Kom-mun	Före-tag	Övr	Total	Tusen veckor
0 Teknk m.m.	30	13	17	22	18	100	118
1 Vård	1	1	86	3	10	100	275
2 Kontor	40	3	25	21	12	100	403
3 Kommers.	25	4	17	22	32	100	623
4 Jordbruk	8	0	33	15	44	100	14
5 Gruvarbete	18	0	63	11	7	100	2
6 Transport	80	0	8	4	7	100	47
7/8 Tillverkning	82	0	8	6	4	100	855
9 Service	62	1	28	5	5	100	176
Ej uppgift	62	–	30	8	0	100	5
Teoretiska (X)	37	3	43	4	13	100	812
Totalt	49	2	30	8	10	100	2 773

OBS Avrundade värden

5.7 Distansundervisning

För att ytterligare belysa kostnaderna för distansundervisning redovisas här exempel på kurser där olika medier används för att förmedla kunskap. De exempel jag valt är en omvårdnadskurs som anordnats av Utbildningsradion i samarbete med vårdhögskolorna och två kurser som anordnats av Försvarets förvaltningshögskola och som har inriktning mot fastighetsförvaltning. Dessa exempel avser högskoleutbildning. De är därför inte helt jämförbara med de tidigare redovisade kostnaderna för vuxenutbildning.

Utbildningsradion

För Utbildningsradion har en distanskurs, "Omvårdnad – om konsten att vårda," studerats. Denna kurs har haft tre målgrupper; kursdeltagarna, radio– och TV–publiken samt personer som deltagit i studiecirklar. Då UR har arbetat med tre målgrupper har också materialet anpassats till dessa skiftande deltagare. För genomförandet av omvårdnadsprojektet har UR utvecklat radio– och TV–program, kursmaterial för kursdeltagarna och specialanpassat tryckt studiematerial för studiecirkeldeltagarna.

Kursen har bedrivits i samarbete med vårdhögskolorna. Dessa har arrangerat kursträffar och givit studiehandledning. De svarade vidare för examination. För dessa insatser erhöll de ekonomisk ersättning av UR.

Kursdeltagarna hade möjlighet att tentera för 10 poäng. Kursen gavs på kvartsfart och med utgångspunkt i antalet studiepoäng kan den anses motsvara tio veckors heltidsstudier. Distanskursen följdes bl.a. av heltidsarbetande sjuksköterskor. Kursen gavs under perioden 1989 till 1991.

Antalet registrerade kursdeltagare uppgick till 1 430. Därtill studerade ca 10 000 personer i studiecirklar i anslutning till kursen. Publikmätningar, som har genomförts, visar att ca 1 150 000 personer har sett ett eller flera program i TV–serien. Utbildningsradions program och studiematerial når således betydligt fler än de som har registrerats som kursdeltagare. Därigenom fullgör UR sitt uppdrag som folkbildare.

Den totala kostnaden för framtagning och genomförande av projektet uppgick till ca 5,2 milj kr. I denna kostnad ingick TV– och radioproduktion, utvecklingskostnader, personalkostnader, samt ersättning till vårdhögskolorna. Om hela kostnaden fördelas på de registrerade kursdeltagarna blir kostnaden per heltidsstudievecka knappt 370 kr. Om kostnaderna därtill skall fördelas på studiecirkeldeltagare och radio– och TV–publiken blir den naturligtvis betydligt lägre.

I det nämnda beloppet ingår inte kostnaderna för tryckt kursmaterial vilket finansierades genom deltagaravgifter och försäljning i bokhandel. Kursavgiften var drygt 2 000 kr per deltagare och avsågs täcka även ersättningen till vårdhögskolorna. Dessa sistnämnda ersättningar ingår dock i den nämnda totalkostnaden.

Kostnaderna för TV– och radioprogrammen uppgick till ca 3,5 milj kr. Detta motsvarar ungefär två tredjedelar av de totala kostnaderna. Det är rimligt att till en betydande del hänföra dessa kostnader till Utbildningsradions folkbildningsuppdrag.

Vid en jämförelse med övriga anordnare bör man således vara försiktig eftersom UR når en mycket bredare publik än de registrerade kursdeltagarna och den beräknade genomsittliga kostnaden tar inte hänsyn till detta.

Försvarets förvaltningshögskola

Försvarets förvaltningshögskola har valt att lägga över vissa kurser, eller delmoment, till undervisning per distans. Detta har inneburit besparingar bl.a. med avseende på rese– och traktamentskostnader. Som ett exempel kan nämnas två kurser för vilka särskilda kostnadsberäkningar genomförts. Dessa är en kurs i företagsekonomi med inriktning mot fastighetsförvaltning och MAL (MAL = Mark, Anläggningar och Lokaler) samt en kurs i juridik med samma inriktning.

Kursen i företagsekonomi har bedrivits på deltid under höstterminen 1992. Koncentrationsläsning har skett med mellanliggande självstudietid. Under kurstiden har deltagarna haft kontakt med lärarna och övriga deltagare via ett datorbaserat konferenssystem. Deltagarna har skött sina ordinarie arbetsuppgifter parallellt. Studiernas omfattning motsvarar fem veckors heltidsstudier och ger fem poäng. (Poäng motsvarande universitets– eller högskolestudier.) Antalet deltagare uppgick till 16. Den genomsnittliga kostnaden för en heltidssstudievecka uppgick till 5 120 kr. Den totala kostnad för 16 deltagare och fem heltidsveckor uppgick till ca 410 000 kr. En dryg fjärdedel (126 000 kr) av dessa kostnader bestod av externa föreläsare.

Kursen inom juridik har också bedrivits på deltid under hösten 1992. Kursen omfattade motsvarande tio veckors heltidsstudier och gav tio poäng. Antalet deltagare var 16. Kostnaden var genomsnittligt 2 065 kr för en heltidsstudievecka. Den totala kostnaden för tio heltidsveckor och 16 deltagare uppgick till ca 330 000 kr. Den stora skillnaden i kostnader mellan de två kurserna förklaras delvis av att kostnaderna för de externa föreläsarna endast uppgick till 69 000 kr.

Kursdeltagarna har bedrivit studierna parallellt med sina reguljära arbetsuppgifter. För genomförandet av dessa distanskurser har krävts investeringar i system för elektronisk post.

5.8 Studiestöd

Jämförelserna avser i första hand kostnaderna för att anordna utbildning av olika slag. Till dessa kostnader för det allmänna kommer kostnaderna för olika former av studiestöd. I det följande redovisas de studiestödsformer som kan vara aktuella för deltagarna i olika former av vuxenutbildning. Något entydigt samband mellan utbildningsform och studiestödsform finns knappast längre. Studiestödet berörs här endast översiktligt för att visa på vissa skillnader.

Beloppen för de olika formerna av studiestöd redovisas i möjligaste mån omräknade till ersättning per hel studievecka. På så sätt kan dessa jämföras med de redovisade anordnarkostnaderna för utbildningen. Det bör observeras att studiestödet består av både bidrag och lån. De utdelade bidragen utgör direkta kostnader för staten. I vissa fall redovisas genomsnittliga lånebelopp, men kostnaderna för lånen har inte redovisats, eftersom dessa är beroende av de studerandes återbetalningar.

Studiestödet har nyligen varit föremål för omprövning. Under 1991 lämnade Finvuxutredningen sitt betänkande SOU 1991:65 Ett samordnat vuxenstudiestöd. Tidigare i år redovisade Jan Bröms förslag till förändringar i rapporten (Ds 1992:123) Målrelaterade statsstipendier. Finvux–utredning samt uppgifter från CSN, SCB och AMS ligger till grund för redovisningen i detta avsnitt.

Studiehjälp

Studiehjälp beviljas elever som är under 20 år och går i gymnasieskolan eller andra utbildningar på gymnasial nivå. Studiehjälpen består av studiebidrag, inackorderingstillägg och extra tillägg. Studiebidraget är lika stort som det allmänna barnbidraget och uppgick under budgetåret 1991/92 till 750 kr per månad. Detta motsvarar ca 175 kr per vecka. Under budgetåret 1991/92 var det 5 900 elever i komvux och 3 300 elever i folkhögskolan som beviljades studiebidrag.

Inackorderingstillägget beviljas elever som genomgår utbildning på annan ort än hemorten. Elever vars föräldrar har en svag ekonomisk situation kan beviljas extra tillägg. Det finns också lånemöjligheter.

Studiemedel

Studiemedel kan beviljas studerande i högskolan och annan eftergymnasial utbildning. Studiemedel kan också beviljas personer, som är äldre än 20 år och som deltar i gymnasial utbildning. Denna form av studiestöd berör således folkhögskolan, komvux och SSV.

Studiemedel består av studiebidrag och studielån. Om särskilda skäl föreligger kan extra studiemedel beviljas. Under budgetåret 1991/92 uppgick det maximala läsårsbeloppet till 59 310 kr, vilket inkluderar studiebidrag och studielån. Det genomsnittliga läsårsbeloppet uppgick till 46 392 kr, varav bidraget uppgick till i genomsnitt 13 990 kr och lånet 32 402 kr.

Vid antagandet att ett läsår omfattar 36 veckors heltidsstudier uppgick det genomsnittliga bidraget till ca 390 kr och lånet ca 900 kr per vecka. Under budgetåret 1991/92 uppgick antalet personer med studiemedel till 25 597 inom komvux och 8 026 inom folkhögskolan.

Vuxenstudiestöd

Vuxenstudiestöd skall i princip ersätta inkomstbortfall vid studier och är främst avsedda för arbetstagare med kort utbildning. Vuxenstudiestödet består av särskilt vuxenstudiestöd, kortidsstudiestöd och internatbidrag, vuxenstudiestöd för arbetslösa samt bidrag till uppsökande verksamhet på arbetsplatser.

Det särskilda vuxenstudiestödet (SVUX) består av vuxenstudiebidrag och studielån. Detta beviljas till den som deltar i utbildning om minst 15 dagar bl.a. i folkhögskola eller komvux. Antalet personer som erhöll SVUX uppgick under budgetåret 1991/92 till 15 695 inom komvux och 2 115 inom folkhögskolan.

Det utbetalda beloppet i vuxenstudiestöd varierar. Budgetåret 1991/92 uppgick bidraget, enligt uppgift från CSN, i genomsnitt till ca 210–230 kr per dag. Detta motsvarar ett belopp på ca 1 500–1 600 kr per vecka.

Det särskilda vuxenstudiestödet för arbetslösa (SVUXA) avser personer som är arbetslösa och ställer vissa krav bl.a. på att den sökande skall vara anmäld som arbetssökande hos arbetsförmedling. Det särskilda vuxenstudiestödet för arbetslösa beviljas för studier på grundskolenivå och för utbildning på gymnasial nivå som beräknas pågå högst två terminer.

Större delen av eleverna med SVUXA studerade vid komvux eller folkhögskola. Antalet personer uppgick under budgetåret 1991/92 till 911 respektive 142. Enligt uppgift från CSN var det genomsnittliga utbetalda beloppet för SVUXA något högre än för SVUX.

Korttidsstudiestödet är avsett för personer som deltar i en studiecirkel eller en kort kurs vid folkhögskola, komvux eller SSV och skall i princip ersätta inkomstbortfall. Korttidsstudiestödet är fastställt som ett belopp för varje hel timme med inkomstbortfall. Under budgetåret 1991/92 var beloppet 65 kr per timme. Den som deltar i en kort kurs vid folkhögskola eller SSV kan dessutom få *internatbidrag*. Internatbidraget uppgick under

1991/92 till 290 kr per dygn och syftar till att täcka utgifter för kost och logi samt resa i samband med utbildning.

Studerande vid SSV kan även beviljas *resekostnadsersättning* för resa mellan hemort och studieort. Under budgetåret 1991/92 var det ca 2 800 personer som erhöll resekostnadsersättning. Den genomsnittliga kostnaden per resa uppgick till ca 300 kr per resa. Varje studerande beräknas göra i genomsnitt 2,5 resor per år.

Övriga studiestöd

För viss vuxenutbildning kan *timersättning* utgå som ersättning för förlorad arbetsinkomst eller arbetslöshetsunderstöd. Detta avser främst studerande vid grundvux, grund–sfi (grundläggande svenskundervisning för invandrare) och särvux (vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda).

Utbildningsbidrag

Den som genomgår arbetsmarknadsutbildning eller utredning om förutsättning för arbetsmarknadsutbildning har rätt till utbildningsbidrag. Utbildningsbidraget består av dagpenning och särskilt bidrag och utgår för vardagar. Särskilt bidrag utgår för vissa typer av merkostnader i samband med utbildningen.

Utbildningsbidrag utbetalas av försäkringskassan.

Utbildningsbidragets storlek är beroende av om deltagaren är ansluten till arbetslöshetskassa. Utbildningsbidraget uppgick i genomsnitt till 410 kr per dag för den av AMV upphandlade arbetsmarknadsutbildningen. Detta motsvarar en genomsnittlig ersättning på 2 050 kr per vecka. Utbildningsbidrag utbetalades budgetåret 1991/92 under 14 milj dagar, motsvarande 2,8 milj veckor för den upphandlade arbetsmarknadsutbildningen. Antalet personer som någon gång under budgetåret deltagit i den upphandlade arbetsmarknadsutbildningen uppgick till 163 576.

Kostnaderna för utbildningsbidraget för en genomsnittlig utbildningsplats inom den upphandlade arbetsmarknadsutbildningen uppgick till 42 230 kr. Under budgetåret 1991/92 hade en utbildningsplats i den upphandlade arbetsmarknadsutbildningen en genomsnittlig utbildningstid på 145 dagar, varav antalet ersatta dagar var 103.

5.9 Några slutsatser av kostnadsberäkningarna

Beräkningarna av kostnaderna för en veckas heltidsstudier i de fyra utbildningsformerna ger numeriskt tydliga resultat. Det skulle vara lätt att genom en okritisk användning av siffrorna dra slutsatser om vilken utbildningsform som är dyrare eller billigare jämfört med någon av de andra. Materialet kan emellertid inte användas på detta sätt.

Jag har redan genom uppläggningen av avsnittet sökt framhäva skillnaderna mellan utbildningarna. En enkel analys visar sålunda att det finns ett omedelbart samband mellan kostnader och det genomsnittliga antalet timmar lärarledd undervisning under en vecka. Lärarlönekostnaderna beräknas genomsnittligt motsvara något över hälften av kommunernas bruttokostnad för vuxenutbildningen. Ett grovt genomsnitt för den lärarledda undervisningen i resp. komvux, folkhögskolan och AMU–Gruppen är 10–15, 25 och 35–40 timmar per vecka. Kostnadsskillnaderna är dock ännu något större än skillnaderna i undervisningsvolym. En betydande del, men inte hela, kostnadsskillnaden torde alltså kunna förklaras med denna faktor.

Antalet lärartimmar är i sin tur ett uttryck för utbildningens särart och de krav som ställs på deltagarna. Tradition, pedagogisk målsättning, målgruppens sammansättning resp. tilltron till den vuxnes vilja och förmåga till eget ansvarstagande för sin inlärning är exempel på omständigheter och överväganden, som påverkat utformningen av de berörda regelverken och därmed omfattningen av den lärarledda undervisningen. Det finns naturligtvis ingen absolut riktig nivå. Det är i stället särarten, ambitionerna och kraven som måste diskuteras och ställas i relation till kostnadseffekterna. De absoluta beloppen som sådana har mer begränsat intresse.

En annan, svårmätbar men väsentlig faktor när det gäller möjligheten att jämföra genomsnittskostnader är den s k kursmixen. Vilka utbildningar som anordnas inom en given totalvolym påverkar kostnaderna. Skillnaderna mellan teoretiska och yrkesinriktade utbildningar kan vara stor. Men också yrkesutbildningar, som förs till samma NYK–område, kan ha helt olika kostnadsbild. Som exempel kan nämnas att fordonsförare och växeltelefonister båda hänförs till transport– och kommunikationsarbete. Skillnaden i utbildningskostnad är uppenbar och kan få stort genomslag i en undersökning av detta slag. Ofta ställer dock yrkesutbildningarna större krav på utrustning och små undervisningsgrupper än teoretisk utbildning, men det finns, som antytts, undantag.

Med en viss generalisering kan man vidare hävda att yrkesutbildningarna i komvux är kortare och mindre utrustningskrävande än inom AMU–Gruppen. De innefattar vanligen också väsentligt mindre färdighetsträning än AMU–Gruppens utbildningar. Den har också i betydande utsträckning inriktning mot fortbildning eller vidareutbildning medan utbildningen inom AMU–Gruppen i domineras av grundutbildningar.

Jämförelsen mellan AMU–Gruppen och komvux påverkas vidare av att uppgifterna om kommunernas kostnader avser reguljär komvuxutbildning, medan det för AMU–Gruppen handlar om upphandlad arbetsmarknadsutbildning. I ett kommande delbetänkande kommer jag att redovisa motsvarande uppgifter rörande uppdragsutbildningen i komvux samt vid SSV och folkhögskolorna. En jämförelse mellan kostnaderna för upphandlad utbildning i AMU–Gruppen och de andra anordnarna har naturligtvis i ett upphandlingsperspektiv större relevans än de nu redovisade siffrorna.

Kursmixen är lika betydelsefull som förklaringsfaktor vid jämförelser mellan utbildningsanordnare inom en utbildningsform som mellan utbild-

ningsformerna. Detta framgår tydligt av kommunmaterialet, där kostnadsvariationerna mellan kommunerna, särskilt i fråga om den yrkesinriktade utbildningen, är stora. Särskilt tydligt utslag på genomsnittsvärdena ger den i kommuner med liten deltagarvolym, där varje kurs får stor betydelse för medelvärdet. En analys av materialet visar att den högsta och den lägsta genomsnittskostnaden finns i några av de mindre kommunerna medan genomsnittsvärdena ligger närmare riksgenomsnittet i kommuner med större verksamhetsvolym. De höga värdena i några av de kommuner som har låg verksamhetsvolym kan dessutom ha påverkats av en schabloniserad beräkning av den interkommunala ersättningen.

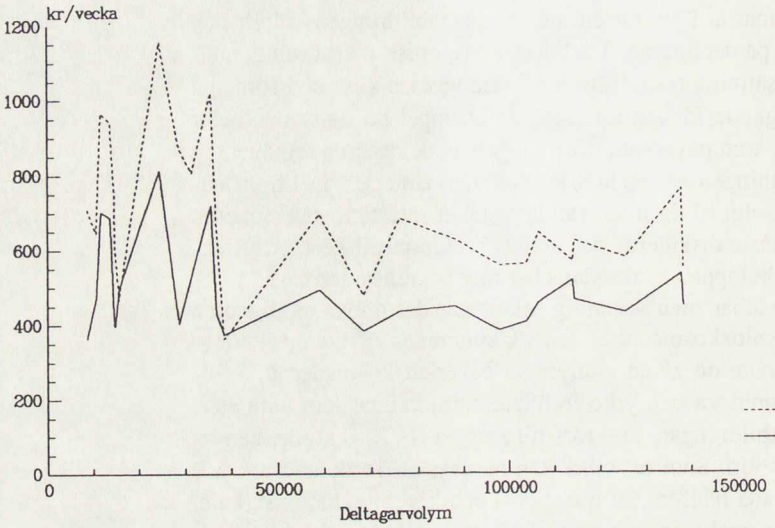

Diagram 3 Genomsnittskostnader för etappkurser resp. yrkeskurser i komvux vid olika deltagarvolym i kommunerna (exkl. Göteborg)

Det är däremot inte möjligt att i detta material påvisa något tydligt samband mellan verksamhetens omfattning i kommunerna och kostnadsnivån.

Full jämförbarhet råder i denna undersökning mellan kommunernas kostnader och kostnaderna vid SSV, även om kursmixen även här naturligtvis har viss betydelse. Materialet visar att de intervallkurser som anordnas i Härnösand är markant billigare än motsvarande kurser i kommunerna. Brevdistansundervisningen är ännu billigare. Att intervallkurserna vid SSV i Norrköping ligger på samma kostnadsnivå som utbildning i kommunerna, förklaras bl a av ett större antal timmar lärarledd undervisning och ett väsentligt lägre genomsnittligt antal deltagare i varje kurs än i Härnösand.

Betydelsen av stora deltagargrupper för genomsnittskostnaden i distansutbildning visas också av beräkningarna rörande UR:s tiopoängskurs i omvårdnadskunskap och utbildningen vid FörvHS. Trots att det var fråga om en högskolekurs, som belastades med "merkostnader" för att svara mot de krav UR:s folkbildningsuppdrag ställer, låg kostnaden för om-

vårdnadskursen för en heltidsvecka på samma nivå som SSVHs intervallkurser. Med ett mycket lågt deltagarantal och stor volym undervisning av högt kvalificerade experter vid FörvHS blir per–capita–kostnaden mycket hög trots användningen av distansmetoder. Den huvudsakliga besparingen ligger vid FörvHS på kostnaderna för resor och traktamenten.

4 13-0302

6 Vidgad användning av distansmetoder

6.1 Kompetensutveckling med distansmetoder

I betänkandets inledningskapitel har jag sökt visa att det föreligger ett mycket stort behov av utbildningsinsatser, som riktar sig till den vuxna befolkningen. Jag har också redovisat argument för att utbildningen i ökad utsträckning behöver integreras i arbetet eller i alla fall ske på arbetsplatsen i omedelbar anslutning till arbetet.

Att fullt ut ta konsekvenserna av dessa utmaningar innebär att man måste i grunden ompröva hur man anordnar, distribuerar och organiserar utbildning och därmed hur man pedagogiskt och metodiskt skall genomföra den. Det innebär också att man måste ompröva hur man organiserar arbetet och arbetsplatsen. Vill man att ett lärande skall komma till stånd måste man också avsätta tid och rum för ändamålet, oavsett om det skall ske i arbetet eller utanför.

Vi har i Sverige länge skilt mellan arbete och lärande och löst problemet hur man skapar tid och rum med klassrum, kursgårdar och produktionsbortfall eller vikarier. Detta har visat sig vara dyrbart, ofta trevligt men inte alltid effektivt. Jag är övertygad om att en vidgad användning av distansmetoder är ett viktigt steg på vägen mot bättre lösningar.

Med distansmetoder menar jag då olika kombinationer av teknik och pedagogik som syftar till att överbrygga avstånd i tid och/eller rum mellan den som lär ut och den som skall lära sig, och som förmedlar kunskap och skapar möjlighet till dialog. Det finns ett mycket stort antal sådana metoder. Informationsteknologins snabba utveckling öppnar fortlöpande möjligheter till nya kombinationer. Denna mångfald är en av de faktorer som skapar styrkan i begreppet distansmetoder.

Ett förhållande som gör distansmetoder till ett potentiellt så slagkraftigt instrument är mångfalden av kombinationsmöjligheter mellan användning av å ena sidan distansmetoder och å den andra traditionella eller okonventionella undervisningsformer. Jag återkommer strax till detta.

Jag har haft möjlighet att ta del av undersökning av företagens syn bl.a. på kompetensutveckling och distansutbildning[2]. Undersökningen, som hade ett bruttourval på 400 företag av olika storlek, genomfördes som telefonintervjuer. Av materialet framgår att ca två tredjedelar av de tillfrågade företagen var intresserande av att tillämpa en utbildningsmodell som innefattar distansmetoder. Ungefär var femte tillfrågade sade sig vara ointresserad. Över 80 procent av företagen angav att utbildningen helt eller delvis borde äga rum på arbetstid. Dessa uppgifter antyder att det finns ett positivt intresse i företagen att pröva en utbildningsmodell som utnyttjar distansmetoder på arbetsplatsen.

Ordet distansutbildning förknippas fortfarande alltför ofta med 1950– och 1960–talens korrespondenskurser, som ställde stora krav på motivation och självdisciplin. Dagens – och än mindre morgondagens – distans-

[2] Distansutbildning i arbetslivet, Marknadsfakta AB 1993

metoder har lite gemensamt med den klassiska korrenspondenskursen. Jag vill i korthet peka på några ur pedagogisk och organisatorisk synpunkt centrala skillnader.

Det första gäller det kunskapsförmedlande mediet. Självfallet har det tryckta materialet fortfarande en viktig uppgift i all utbildning. Läroböcker, studiematerial, arbetshäften och studievägledningar utgör viktig inslag i all pedagogisk verksamhet. Det nya är att möjligheterna att komplettera med stödjande och förklarande material är nu närmast obegränsade. Ljud och bild, direktsänt via radio och TV eller i form av kassetter är vanligast. Datorbaserade simulerings- och övningsprogram utvecklas inom olika områden – också för användning i den vanliga skolan. CDI och CD ROM kan utnyttjas som interaktiva medier. TV- och dataspelen utgör på ett sätt kommersiella föregångare, som antyder utvecklingsmöjligheterna när det gäller pedagogiska program. En hel del av den nya tekniken är dock emellertid jämföreslevis dyr att använda. Enligt min uppfattning bör man räkna med att det är den av deltagarna kända och lätt tillgängliga tekniken som kvantitativt kommer att dominera under de närmaste åren.

Den andra gäller dialogen. Traditionellt var den långsam. Det tog dagar eller veckor innan man fick svar per brev. Telefon, telefax och elektronisk post samt telefon-, video- och datorkonferenssystem skapar nya förutsättningar för dialogen mellan lärare och elev och mellan eleverna.

Det tredje gäller distributionsformerna. Postbefordran har fortfarande en given plats. Direktsändning över det markbundna radio- och TV-nätet är väl beprövade metoder. Kodade sändningar av ljud och bild via satellit eller kabel till betalande mottagare är möjliga. Bildtelefonen är ett tekniskt och ekonomiskt helt realistiskt alternativ. Datanät kan självfallet utnyttjas också för fler funktioner än dialog.

Det fjärde och kanske viktigaste: det är idag sällan fråga om att en hel utbildning, "kurs", från början till slut genomförs med en metod. Utbildningen byggs i stället upp som en kombination av en eller flera distansmetoder och andra undervisningsformer. Utbildningens innehåll och deltagarnas förutsättningar och studievillkor avgör vilka kombinationer man väljer. Den svenska folkbildningstraditionen ger oss – internationellt sett – unika möjligheter att förena distansmetoder med studiecirkelns dynamik till ett slagkraftigt instrument för kompetensutveckling.

En femte och viktig skillnad har inte med undervisningsformen som sådan att göra utan snarare med när den tillämpas. Distansmetoder riktar sig inte bara, eller ens främst, till ensamma studerande i glesbygden eller till personer som av andra skäl är utestängda från de "vanliga" skolformerna. Distansmetoder öppnar framför allt möjligheter att föra in utbildning som en integrerad del av arbetet och de vidgar möjligheterna att differentiera verksamheten i klassrummet. Distansmetodernas möjligheter till en flexibel och individualiserad utbildning kan förenas med tryggheten i gruppen eller klassen.

Sammantagna har dessa skillnader mellan de äldre formerna av korrespondensundervisning och moderna distansmetoder övertygat mig om att "distansutbildning" inte längre är något som är förbehållet ett litet fåtal starkt studiemotiverade personer. I stället ökar en förnuftig användning

av distansmetoder möjligheterna att nå människor, som aldrig skulle söka sig till högskolan, komvux eller en studiecirkel. Kombinationer av det pedagogiska arvet från folkbildningen, skilda distansmetoder och ett närmande mellan utbildning och arbetet bör kunna undanröja några av de hinder 1970–talets vuxenutbildningsreformer inte förmådde bryta ner. Samtidigt kan distansmetoderna spela en viktig roll t ex i fortbildning och vidareutbildning för lärare, ingenjörer och andra välutbildade, studievana och ofta starkt motiverade grupper.

Mot denna bakgrund ser jag fortsatt utveckling av distansmetoder och inte minst utvecklingen av tilllämpning och användning av distansmetoder som en nyckelfråga när det gäller att möta vuxenutbildningens utmaningar. Jag lägger i det följande fram förslag på tre områden, nämligen

★ utformningen av ett statligt stöd till utveckling av distansutbildning
★ ett nationellt projekt när det gäller basfärdigheter, och
★ en förändrad ställning för Statens skolor för vuxna.

6.2 Statligt stöd till utvecklingen av distansutbildning

6.2.1 Bakgrund

I prop. 1990/91:85 Växa med kunskaper framhöll föredraganden, statsrådet Persson, att det nya statsbidraget för vuxenutbildning gör det entydigt till en kommunal uppgift att besluta om utbildningens dimensionering och inriktning för de vuxna innevånarna i kommunen. Den uppgift som SSV nu fullgör som komplement till komvux kommer att övertas av olika kommuner. Tillämpning av skilda metoder för distansundervisning kommer att framstå som en riktig och nödvändig utveckling bl.a. i dessa kommuner. Föredraganden föreslog, att Statens skolor för vuxna skulle avvecklas med början den 1 juli 1991. Det är, framhöll han, mer angeläget för staten att ta ett ansvar för utveckling av metoder, pedagogik och teknik för distansutbildning än att själv svara för en marginell del av utbildningsutbudet. Staten kan därmed stödja kommunerna i deras ansträngningar att nå alla medborgare som behöver utbildning.

Föredraganden redovisade slutligen sin avsikt att tillsätta en särskild utredning för att belysa hur en utveckling av distansutbildning kan komma till stånd inom det offentliga skolväsendet. Han framhöll vidare, att i den mån utredningen kommer fram till att det behövs en fristående organsiation så skall denna förläggas till Härnösand.

I sitt betänkande (UbU 1990/91:16) tillbakavisade utbildningsutskottet förslaget om nedläggning av SSV innan den aviserade utredningen redovisat sina förslag men instämde med föredraganden i frågan om lokalisering av en eventuell kommande fristående organisation till Härnösand.

6.2.2 Förarbeten m.m.

Förstudien

Sedan riksdagen fattat beslut med anledning av prop 1990/91:85 tillkallade statsrådet Persson med stöd av regeringens bemyndigande den 20 juni 1991 en särskild utredare med uppgift att genomföra en förstudie om utvecklingen av distansutbildningen i Sverige. Utredaren presenterade i januari 1992 sin rapport (Ds 1992:3) *Långt borta och mycket nära* – en förstudie om svensk distansutbildning. Förstudien utmynnade i en plan i åtta punkter för ett fortsatt utredningsarbete.

Förstudien har remissbehandlats genom min försorg. En sammanfattning av remissvaren har gjorts inom sekretariatet och utgör ett av underlagen för mina överväganden. Ett femtiotal myndigheter och organisationer m.fl. bereddes tillfälle att avge yttrande och synpunkter kom in från 35 av dem. I största korthet kan remissopinionen sammanfattas på följande sätt.

Remissyttrandena ger ett enhälligt stöd för tanken på en vidgad användning av distansmetodik i det svenska utbildningsväsendet. Det finns vidare en betydande enighet om att någon form av sammanhållet stöd och att en förändring eller utveckling av nuvarande organisation är nödvändiga, för att utvecklingen av distansutbildning skall underlättas och för att ge distansmetoderna en större spridning än vad de hittills fått. Såväl arbetsmarknadens parter som flertalet tillfrågade kommuner och de utbildningsanordnare som yttrat sig företräder denna ståndpunkt. Få remissinstanser uttalar sig direkt i frågan om statens ansvar för utveckligen av distansutbildningen men indirekt berörs den i många yttranden. De som förespråkar ett nationellt centrum för distansutbildning utgår uppenbarligen från åtminstone ett statligt initiativ och engagemang. Inte i något yttrande utesluts ett statligt engagemang till stöd för utvecklingen av distansutbildning.

De yttranden som direkt berör statens roll talar om statens övergripande ansvar för samordning av resurserna och som stöd för de nödvändiga utvecklings–, utvärderings– och forskningsinsatserna. Behovet av överblick och en fungerande/samordnad informationsspridning nämns också. Någon tanke på en centraliserad styrning av distansutbildningen och utvecklingen av denna redovisas inte i yttrandena. De centra som diskuteras i skilda yttranden har alla en relativt tillbakadragen funktion såsom att erbjuda ekonomiskt och annat stöd till utveckling, forskning, utvärdering och information. Ansvaret för det direkta genomförandet av distansutbildning och utvecklingsarbete förutsätts ligga kvar hos de nuvarande anordnarna.

Vid sidan av förslag om ett center för distansutbildning finns i många yttranden förslag om utveckling av olika former av nätverk mellan anordnarna av distansutbildning. I något fall förordas en kombination av center och nätverk, medan ett par remissinstanser uttryckligen tar avstånd från tanken på en ny inrättning eller institution.

Många yttranden pekar på utvecklingsbehov i skilda avseenden inom distansutbildningen. Mer utförligt belyses distansutbildningen i relation till arbetslivets behov, distansutbildning för utbildningsmässigt eftersatta grupper samt användningen av ny teknik inom distansutbildningen.

En utförligare remisssammanställning fogas som bilaga 5 till betänkandet.

Högskoleuppdraget

Den 15 april 1992 uppdrog regeringen åt universiteten i Umeå och Linköping att i samarbete och efter samråd med övriga berörda högskolor utreda frågan om organisationen av distansutbildningen i högskolan m.m. Universiteten överlämnade i slutet av september 1992 rapporten Svenska Distansrådet till regeringen. Förslagen bereds f.n. inom regeringskansliet.

Förslagen innebär i korthet att man skapar en organisation av nätverksmodell, som är öppen för högskoleenheter som i samarbete med andra vill främja svensk distansutbildnings vidare utveckling. Nätverket, som kallas Svenska Distansrådet, föreslås bestå av en styrelse, ett representantskap och ett sekretariat. Sekretariatet föreslås får två arbetsställen, ett i Linköping och ett i Umeå. Mellan dem skall finns en tydlig funktionsuppdelning.

Rådets huvuduppgift avses bli att finansiera utvecklingsprojekt vid olika högskoleenheter, kompetenshöjande åtgärder som konferenser, seminarier, rapporter och lärarfortbildning. Vidare skall rådet genomföra informationsinsatser, stärka svenskt deltagande i internationellt samarbete samt initiera och finansiera uppföljnings- och utvärderingsprojekt inom högskolan avseende distansmetodik, -pedagogik, och -teknik.

Förslaget har kostnadsberäknats till mellan 23 och 36 milj kr årligen under sex år med en successiv ökning. Någon finansiering av förslaget har inte angivits.

6.2.3 Överväganden

Som i korthet refererats kan jag bygga mina överväganden på ett omfattande utredningsarbete. Enligt min bedömning föreligger i centrala frågor inte behov av ytterligare utredning utan underlag finns för ställningstagande från statsmaktens sida. Jag kommer i det följande att redovisa förslag till ett sådant ställningstagande. Jag har därvid utgått från att regeringen kommer att ta ställning till förslagen från universiteten i Umeå och Linköping och mina förslag i ett sammanhang och försökt beakta också de behov som redovisats i rapporten Svenska Distansinstitutet.

De refererade förarbetena och remissyttrandena ger ett kraftfullt stöd för tanken att staten genom särskilda åtgärder bör främja den vidare utvecklingen av distansutbildning inom hela det svenska utbildningsväsendet. Ställningstagandet innehåller två delar

dels att användningen av distansmetoder bör utvidgas,

dels att staten aktivt bör främja denna utveckling.

Vidgad användning av distansmetoder

För den första delen av ställningstagandet kan en rad argument anföras. Användningen av distansmetoder i Sverige skulle kunna utvecklas avsevärt såväl kvantitativt som kvalitativt, inte minst utanför högskolesektorn. Behoven av fortbildning, vidareutbildning och kompetensutveckling i arbetslivet behöver mötas med kraftfulla åtgärder, där distansmetoder kan utgöra viktiga inslag. Den reguljära utbildningens bristande tillgänglighet utgör fortfarande ett hinder för många som på egen hand önskar stärka sin kompetens för arbetsliv och personlig utveckling. Utvecklingen av distanskurser vitaliserar många gånger den pedagogiska utvecklingen inom den traditionella närundervisningen. Ny teknik bl.a. inom informationsteknologin innebär att nya verktyg kan tillföras distansutbildningen. Slutligen talar mycket för att undervisning med distansmetodik kan utgöra ett kostnadseffektivt alternativ till utbildning i traditionella former, inte minst i de fall deltagande förutsätter kostnader för resor och övernattning.

Dessa argument har diskuterats mer utförligt bl a av utredningen om distansutbildning och i yttrandena över dess betänkande samt i rapporten från Universiteten i Linköping och Umeå.

Mot denna bakgrund förordar jag att kraftfulla åtgärder vidtas för att vidga användningen av distansmetoder i alla former av utbildning i Sverige.

Med uttrycket en vidgad användning av distansmetoder avser jag att många utbildningsanordnare kompletterar sin reguljära, i tid och rum bundna undervisning med kurser som distribueras med olika distansmetoder.

Inom högskolan är på många håll distanskurser en någorlunda etablerad verksamhet, som dock kan ha svårt att hävda sig i konkurrensen med den reguljära utbildningen. Kvalitativt finns en stor utvecklingspotential, såväl pedagogiskt som tekniskt. Utbudet är osystematiskt och anknyter nära till institutionernas reguljära kurser.

Få kommuner kompletterar ännu den klassrumsbundna undervisningen i gymnasieskolan och komvux med undervisning på distans. Regionalt finns dock planer att använda distansmetoder för att säkerställa ett brett kursutbud vid små gymnasieskolor när elevunderlaget minskar. Utvecklingen av kunskapscentra i större kommuner innebär att basen för en distansverksamhet förstärks. Enskilda skolenheter kan öka tillgängligheten genom att erbjuda distansalternativ. Inte minst gäller det de riksrekryterande utbildningarna inom komvux, där användning av distansmetoder i undervisningen kan innebära stora ekonomiska och sociala vinster för den enskilde.

Motsvarande gäller för arbetsmarknadsutbildningen, där en utveckling av användningen av distansmetoder inletts. Om man kan begränsa den tid deltagarna måste vistas på annan ort än hemorten uppstår sociala och ekonomiska vinster, i detta fall även för staten. Försvaret har tagit fasta

på motsvarande besparingsmöjligheter i sin personalutbildning och har inlett en systematiskövergång till användning av distansmetoder. Också enskilda större företag som ABB, Folksam och Vattenfall använder distansmetoder i personalutbildningen.

Staten skulle kunna utnyttja distansmetoder för att förverkliga de stora fortbildningsbehov som finns bl.a. inom skolan. Redan som en följd av grundskollärarreformen finns ett kvarstående fortbildningsbehov. De förestående läroplansförändringarna och förslaget om ett nytt betygssystem ställer också krav på omfattande fortbildningsinsatser inom skolan. Användning av distansmetoder i denna fortbildning kan vara ett sätt att få snabbare genomslag och begränsa kostnaderna.

Vid sidan av de offentliga utbildningsanordnarna finns ett stort antal företag som säljer utbildning till AMV, försäkringskassan och andra företag. Den av AMU–kommittén föreslagna utvecklingen av AMU–Gruppen kommer att successivt likställa AMU med dessa utbildningsföretag. Samma skäl som finns för de offentliga utbildningsanordnarna att ta distansmetoder i anspråk föreligger för utbildningsföretagen.

Mångfald och differentiering

Trots en successiv teknisk och pedagogisk utveckling under en följd av år associerar, som nämnts, många fortfarande begreppet distansutbildning till äldre tiders korrespondensstudier. Detta var en studieform som ställde stora krav på den studerande och "Hermodsstudenten" var för många sinnebilden av flit, envishet, kunskapstörst och karaktärsstyrka. Distansstudier anses därför ofta fortfarande vara mycket krävande och lämpade endast för välmotiverade och studievana personer.

Jag delar uppfattningen att distansstudier i denna extrema form ställer mycket stora krav på deltagaren. Jag vill emellertid stryka under att distansutbildning idag sällan eller aldrig utformas på detta sätt. Det handlar i stället om att kombinera olika former av kunskapsförmedlande distansmetoder med möjligheter till kontinuerlig dialog med läraren och med olika former av närundervisning och handledning. Det finns därför inte en form av distansutbildning utan ett närmast obegränsat antal möjliga kombinationer av tekniska lösningar och pedagogiska tillämpningar. Informationsteknologins snabba utveckling skapar nya möjligheter såväl för distansutbildningen som för den traditionella klassrumsundervisingen. Skillnaderna mellan dem minskar successivt samtidigt som möjligheterna till gemensamt utvecklingsarbete ökar. Mot denna bakgrund vore det mer ändamålsenligt att tala om användning av distansmetoder i utbildningen eller – som i Finland – om flerformsundervisning.

Bl.a. i några yttranden över Ds 1992:3 framförs tveksamhet inför tanken att använda distansmetoder för utbildning av kortutbildade vuxna. Enligt min mening bygger denna tveksamhet på en alltför traditionell syn på distansmetodernas möjligheter. Mitt ställningstagande att distansmetoder kan vara ett viktigt inslag i en satsning på kompetensutveckling i ar-

betslivet också för kortutbildade utgår bl.a. från en modell med följande huvudinslag.

Förutsättningen för att man skall kunna nå många kortutbildade är att utbildningen kan knytas nära till arbetet. Helst genom att den sker på arbetstid och integrerat i arbetet, men annars i omedelbar anslutning till arbetet och på arbetsplatsen. Med ett väl anpassat studiematerial, som använder känd teknik: ljudband, video, studiehäften, kombinerat med en från folkbildningen hämtad studiecirkelmetodik, med ledare/handledare från lokala studieorganisationer eller arbetsplatsen och med stöd t.ex. av motiverande TV–program, bör man man kunna nå och utbilda många av dem som aldrig skulle söka sig till t.ex. komvux. Ett förslag om ett nationellt projekt med denna inriktning redovisas i avsnitt 6.3.

För andra målgrupper kan andra kombinationer utvecklas.

Statens ansvar

Enligt min uppfattning talar starka skäl för att staten tar ansvar för att åtgärder vidtas, som kan främja en utveckling av antytt slag. Befolkningens utbildningsnivå och i synnerhet arbetskraftens kompetensutveckling har strategisk betydelse för landets konkurrenskraft och ekonomiska utveckling. Jag har i avsnitt 1 närmare belyst de omfattande behoven av utbildning för vuxna i allmänhet och kompetensutveckling i arbetslivet i synnerhet. Staten har ett egenintresse att som ett led i målstyrningen av t.ex. skolans verksamhet kunna använda distansmetoder för fortbildning. Användningen av distansmetoder kan på flera olika sätt medverka till en höjning av kunskapsnivån i landet och utveckling av utbildningens kvalitet och är sannolikt en förutsättning för att nå många av dem som är i störst behov av utbildning.

Vidgad användning av ny teknik i utbildningen har industripolitisk betydelse. Den både stöder utvecklingen av informationsteknologin och ökar människors förtrogenhet med tekniken. Man bör visserligen räkna med att distansutbildning av pedagogiska skäl i huvudsak måste ske med användning av för deltagarna känd och enkelt tillgänglig teknik. För betydande grupper anställda i arbetslivet utgör dock modern informationsteknologi en känd och tillgänglig teknologi. Därmed är den också möjlig att utnyttja för utbildningsändamål.

Vuxenutbildningens traditionella fördelningspolitiska mål att utjämna utbildningsklyftor inom befolkningen är särskilt viktigt i tider av stora omställningar i samhället för att minska motsättningar och för att stärka demokratins funktion.

Staten har redan idag gått in och på avgränsade områden tagit ett ansvar för att distansutbildning anordnas. Det gäller SSV, som tillkom i ett skede när vuxnas studiemöjligheter var långt mer begränsade än f.n. när den kommunala vuxenutbildningen är utbyggd i alla kommuner. Vidare gäller det Utbildningsradion, som under 1980–talet aktivt utvecklat distansutbildning med stöd av radio och TV. Staten har också inom ramen

för regional- och näringspolitiska satsningar givit ekonomiskt stöd till utvecklingen av distansutbildning bl a vid universitetet i Umeå.

Vad som nu fordras är att distansmetoder tas i anspråk av många utbildningsanordnare, offentliga och privata. Man kan enligt min bedömning inte räkna med att någon annan än staten tar sådana initiativ beträffande utvecklingen av distansmetoder att det får effekter för hela samhället och i alla delar av utbildningssystemet.

Jag förordar därför att staten tar ansvar för stöd till utvecklingen av en vidgad användning av distansmetoder i utbildningen.

I detta arbete är det viktigt att söka samarbete med de olika intressenter, som vill medverka till en vidgad användning av dessa metoder. Effekterna av en statlig satsning kan stärkas i betydande omfattning om den sker i samverkan med t ex kommuner, branschföreningar, folkbildningen och fackliga organisationer.

6.2.4 Stödets inriktning

Inledning

De båda nyssnämnda utredningarna har båda behandlat frågan om behoven av stöd för en utveckling av distansutbildningen. Utredningarnas bedömningar sammanfaller relativt väl. Tyngdpunkten i en statlig stödinsats skulle enligt bådas mening ligga på följande punkter:

- pedagogiskt, metodiskt och tekniskt utvecklingsarbete
- utvärdering och forskning
- dokumentation, information och erfarenhetsåterföring
- nationell och internationell samverkan.

Gemensamt för båda utredningarna är också att de tar avstånd från tanken på att staten i särskild ordning också skulle ta ansvar för anordnande av distansutbildning. I några remissyttranden över Ds 1992:3 förs fram förslag om att staten i vissa fall bör ta ansvar också för anordnande av distansutbildning. I flertalet yttranden finns dock ett uttalat stöd för den nuvarande ordningen – the dual mode – med ansvaret för genomförande av distansutbildning fördelat på ett stort antal utbildningsanordnare, som själva avgör omfattningen och inriktningen av användningen av distansmetoder i verksamheten. Jag har mot denna bakgrund inte funnit anledning att pröva frågan om en sammanhållen organisation för såväl utveckling som genomförande av distansutbildning på olika nivåer av utbildningssystemet.

Jag delar uppfattningen att tyngdpunkten i det statliga stödet bör ligga på de fyra nämnda områdena. I det följande utvecklar jag några tankar kring hur det skulle kunna preciseras.

Den pedagogiska forskningen i Sverige är mycket omfattande. Sedan 1950–talet har reformerna inom skolan och högskolan stötts av en kontinuerlig satsning på främst pedagogisk forskning. Det ligger i sakens natur, att eftersom reformerna inte primärt innefattat användningen av distansmetoder har inte heller forskningen i första hand berört hithörande frågor. Dock stöddes den försöksverksamhet med distansutbildning som bedrevs på 1970–talet av inte obetydliga forsknings– och utvärderingsinsatser. Dessa berörde främst högskoleområdet.

Andra delar av forskningsområdet är sämre belysta. När utredningen om distansutbildning lät genomföra sökningar i vetenskapliga databaser kring frågan om användningen av distansmetoder i utbildning för kortutbildade, återfanns inga svenska och endast ett fåtal internationella referenser. Forskningen inom området har också minskat under 1980–talet. En ökad stimulans av och ett finansiellt stöd till forskning av betydelse för utvecklingen av distansmetoder är mycket angelägen. Det gäller forskning kring de särskilda krav på pedagogik, metod och didaktik som användningen av skilda distansmetoder ställer. Användningen av ny informationsteknik aktualiserar också frågor om teknikens effekter för inlärning och begreppsbildning.

Den jämförelsevis omfattande utbildning med användning av skilda distansmetoder i varierande grad som förekommit bl.a. inom högskolan under de senaste 20 åren utvärderades vetenskapligt under periodens början, men har under senare år inte blivit föremål för någon systematisk utvärdering. Verksamheten vid SSV har genom åren granskats och värderats i ett antal utredningar av administrativ natur, men inte studerats vetenskapligt. Endast UR har mer konsekvent genomfört en vetenskapligt grundad utvärdering av sin verksamhet.

Ett stöd till en fortlöpande, vetenskapligt grundad utvärdering är särskilt angelägen om statsmakterna avser att satsa på en vidgad användning av distansmetoder. Det handlar då naturligtvis om olika former av systemutvärderingar, men det handlar i lika hög grad om att värdera de många olika metoderna i relation till varierande målgrupper och utbildningsmål. De sistnämnda insatserna är viktiga för att man successivt skall kunna bygga upp kunskap om hur metoder, medier och tekniska lösningar fungerar i olika miljöer och för olika målgrupper.

Såväl hård– som mjukvaran inom distansutbildningsområdet är – särskilt när det gäller användning av datorer och annan informationsteknologi i utbildningen – i hög grad internationell. Både teknik och programvara utvecklas och används i många länder. Erfarenheter av tillämpningar i olika miljöer och för olika målgrupper i andra länder är viktiga att ta till vara i det nationella utvecklingsarbetet. Det kan vara svårt eller oöverstigligt för en liten utbildningsanordnare att själv skapa sig den överblick som krävs för att fatta "rätt" beslut i valet mellan olika system eller tekniker. I ett "dual–mode–system" finns därför behov av att bygga upp en vetenskapligt och empiriskt grundad kompetens, som kan fungera som stöd för små anordnare i deras utvecklingsarbete. En sådan kompetens uppnår

man bl.a. genom att forskare och praktiker ges möjlighet att följa arbetet med distansutbildning i andra länder och medverka i det internationella samarbetet.

Över huvud taget utgör de internationella kontakterna ett viktigt inslag vid uppbyggnaden av kompetens rörande användningen av distansmetoder. Som redan antytts är erfarenheterna av distansutbildning mer omfattande i en del andra länder och den svenska utvecklingen kan i hög grad påskyndas genom att man systematiskt försöker tillgodogöra sig erfarenheterna utomlands. Samtidigt finns naturligtvis anledning att varna för ett okritiskt anammande av modeller från miljöer med helt andra förutsättningar och villkor än de svenska. Mot denna bakgrund framstår ett vidgat nordiskt samarbete som angeläget. De stora likheterna länderna emellan gör att man kan se klara effektivitetsvinster i en kraftig utvidgning av den samverkan som håller på att utvecklas. Ett regelbundet informations- och erfarenhetsutbyte samt gemensamma forsknings-, utvecklings- och utbildningsprojekt kan vara inslag i ett sådant samarbete.

När det gäller utbildning av vuxna finns anledning att peka på de särskilt gynnsamma villkor som vår internationellt sett unika folkbildnings- och vuxenutbildningstradition skapar. Möjligheten att knyta an till den rörelseanknutna bildningsverksamheten och studiecirkelformen ger distansmetoderna speciella förutsättningar i Sverige.

Dokumentation

Den kompetensuppbyggnad som jag förordar att staten skall stödja handlar naturligtvis i någon mån om att säkerställa tillgången på personer med breda kunskaper och erfarenheter inom området. Den handlar emellertid i än högre grad om att i systematisk form dokumentera och göra tillgänglig för alla användare av distansmetoder det kunnande och de erfarenheter som redan finns.

Formerna för denna dokumentation bör övervägas vidare. Därvid bör man pröva om man genom avtal med t.ex. The British Open University, som har en omfattande databas inom distansutbildningsområdet, Saturn-projektet inom EG och Utbildningsradion, kan upprätta en svensk databas som i väsentliga avseende replierar på befintliga system i andra länder och som också får tillgång till UR:s omfattande dokumentation om området. Också en koppling till det för ett antal västeuropeiska televerk gemensamma EPOS-systemet för distansutbildning kan eventuellt vara av intresse.

En i det nationella perspektivet viktig del av dokumentationsarbetet är att föra någon form av register över pågående utvecklingsarbete samt över befintliga och aktuella distanskurser. I Norge har SOFF denna uppgift. Såväl högskoleutredningen som utredningen om distansutbildning pekade på bristen på samordning, som ett av de centrala problemen när det gällde distansutbildningen inom högskolan. En första förutsättning för att dubbelarbete och ineffektivt resursutnyttjande skall kunna undvikas är naturligtvis att man någonstans har en samlad kunskap om vad som på-

går. Jag förordar därför att staten tar ansvar för att denna dokumentation kommer till stånd i former som gör den lätt och snabbt tillgänglig för alla användare av distansmetoder.

Enligt vad jag erfarit genom kontakter bl.a. med Utbildningsföretagens förening finns det ett intresse bland de större privata utbildningsföretagen att medverka i en sådan dokumentationsverksamhet. Ett gemensamt agerande på detta område är desto mer naturligt som många av de offentliga användarna av distansmetoder, universitet, högskolor och kommuner, kommer att erbjuda utbildningen på affärsmässiga villkor som uppdragsutbildning. En gemensam och oberoende marknadsinformation ligger i såväl säljarnas som köparnas intresse. Formerna för ett samarbete med privata företag kan komma att påverka valet av associationsform för dokumentationsverksamheten.

Erfarenhetsåterföring

Ett uppenbart syfte med såväl kunskapsuppbyggnaden som dokumentationsverksamheten är att skapa en bas för spridning av kunskaper och erfarenheter till dem som är verksamma inom distansutbildningen. Grundläggande är då möjligheten för den som aktivt söker att få tillgång till materialet t.ex. i en databas. Det finns emellertid skäl för att staten – i alla fall under en uppbyggnadsperiod – också aktivt engagerar sig i att kunskaper, erfarenheter och resultat mer aktivt sprids till de berörda t.ex. genom kurser och konferenser.En viktig målgrupp för sådana insatser är lärare, som utnyttjar eller avser att utnyttja distansmetoder i sin undervisning.

För att användningen av distansmetoder skall vidgas snabbt i ett system som bygger på många relativt små anordnare utan de merkostnader som följer av en trial–and–error–strategi bör staten också erbjuda pedagogisk och teknisk rådgivning till självkostnad.

Kursutveckling m.m.

Användningen av distansmetoder inom utbildningsväsendet i Sverige har huvudsakligen drivits fram av en ambition att nå människor, som av geografiska eller sociala skäl inte kan delta i den reguljära undervisningen. Som en följd härav är det i stor utsträckning resp. anordnares ordinarie kursutbud som helt eller delvis anpassats till distansmetodik. Symtomatiskt är att samma läroplan (Lvux82) och kursplaner gällt för komvux och SSV. Detta utbildningsutbud har tillgodosett utbildningsbehov som inte mötts av det reguljära utbildningssystemet. En stabil tillströmning av deltagare och studerande till distansutbildningen vid högskolorna och vid SSV är ett mått på framgången i verksamheten.

För min del vill jag därutöver se användningen av distansmetoder som ett kraftfullt instrument för att förverkliga den nödvändiga kompetensutvecklingen i arbetslivet. I denna satsning kommer offentliga utbildnings-

anordnare att på kommersiell bas arbeta sida vid sida med privata utbildningsföretag. Det är då naturligt att marknadens efterfrågan kommer att styra inriktningen av kursutvecklingen. Det finns anledning att anta att en renodlad marknadsstyrning av utvecklingen av denna del av distansutbildningen inte kommer att möta de ur kompetensbristsynpunkt mest angelägna utbildningsbehoven.

Ett betydande antal studier under 1980–talet visar, att vuxenutbildningen i allmänhet och personalutbildnigen i synnerhet präglas av att det är de redan relativt välutbildade, de som bäst förmår formulera och artikulera sina utbildningsbehov, som får mest utbildning. De som har kortast utbildning och störst kompetensbrister söker sig mer sällan själva till utbildning och prioriteras sällan inom personalutbildningen. Många av dem som har kortast skolutbildning och störst behov av ökade kunskaper är anställda i små företag som erfarenhetsmässigt satsar lite på personalutbildning och som sällan uppmärksammas av utbildningsföretagen.

Enligt vad jag erfarit riktar sig de större utbildningsföretagens marknadsföring uteslutande till företag med mer än 50 anställda. De ekonomiska och praktiska problem som i förening med psykologiska trösklar leder till att personalutbildningen har liten omfattning i mindre företag förstärks alltså av att kostnaderna för marknadsföring begränsar informationen om utbildning till dessa företag.

Jag är övertygad om att en första förutsättning för att satsningen på kompetensutveckling i arbetslivet skall komma att omfatta också dem med kortast utbildning är att utbildningen kan erbjudas till låg eller ingen kostnad. Jag syftar då i första hand på grundskolenivån, men resonemanget gäller också för alla gemensamma, centrala ämnen som svenska, engelska och matematik på gymnasial nivå. Eftersom kostnaderna för utveckling av ett pedagogiskt väl genomarbetat studiematerial är höga, i synnerhet om det skall anpassas till olika målgruppers referensramar och verklighet, bör statens stöd till utvecklingen av distansutbildning innefatta stöd till utveckling av kurspaket avseende basfärdigheter för vuxna i arbetslivet. Detta material bör utan kostnad kunna ställas till olika utbildningsanordnares förfogande. Jag återkommer i avsnitt 6.3 med förslag till ett konkret projekt på detta område.

Statens stöd bör också kunna omfatta behovs– och kravanalyser avseende utbildning i arbetslivet lämpad för distansmetoder samt initiering av och/eller stöd till utveckling av ändamålsenliga kurser.

Övrigt

Utvecklingen inom informationsteknologin och den vidgade användningen av denna teknologi i utbildningen aktualiserar frågor om standard och användargränssnitt m.m. Olika intressen står här ofta mot varandra. Något tillspetsat kan man hävda att ekonomi och teknik alltid har lätt att finna vältaliga förespråkare medan pedagogiken och deltagarperspektivet är svagare företrädda. Ett statligt stöd till utvecklingen av distansutbildning

skulle med fördel kunna innefatta en kanal för att hävda deltagarintresset i dialog bl.a. med nätoperatörer och programvaruföretag.

6.2.5 Organisation

Ett nytt organ

I rapporten Långt borta och mycket nära skisseras två modeller för organisationen av det statliga stödet till distansutbildningens utveckling. Den ena utgår från en minsta möjliga fast organisation, som huvudsakligen fördelar medel till projekt efter ansökan från forskare och praktiker, medan samverkan och erfarenhetsspridning förutsätts ske inom ett nätverk. Den andra modellen innefattar en sammanhållen institution, till vilken knyts personella, ekonomiska och tekniska resurser.

I remissyttrandena har nätverkstanken ett betydande stöd, men också tanken på en ny institution har förespråkare. Någon förordar såväl nätverk som institut. Också universitetens i Linköping och Umeå förslag Svenska Distansrådet har drag av en kombination av nätverk och institution: ett inte helt blygsamt sekretariat skulle med två arbetsställen fullgöra en rad uppgifter av det slag som nämnts i föregående avsnitt.

Svenska Distansrådet skulle enligt de båda universitetens förslag stå öppet för alla högskoleenheter samt för t.ex. Utbildningsradion och Grundutbildningsrådet. Denna uttalade begränsning till högskolan utgör enligt min mening en avgörande svaghet i förslaget, som naturligtvis har sin grund i att universitetens uppdrag uttryckligen endast avsåg högskolan. Jag har redan pekat på att bedömningarna av behovet av ett statligt utvecklingsstöd och dettas inriktning i allt väsentligt överensstämmer i de två aktuella rapporterna och också med den bedömning som jag gör.

Enligt min mening är det inte rimligt att statens stöd till utveckling av distansutbildningen delas på två eller flera organ med utgångspunkt i utbildningsgivarnas karaktär. De uppgifter jag skisserat i det föregående är inte av det slaget, att utbildningens karaktär eller nivå utgör något särskiljande kriterium för avgränsning. Enligt min bedömning är faktorer som valet av medium för kunskapsöverföring, modellerna för kombination av distansmetoder och samlingar/närundervisning, modeller för handledning samt formerna för dialog mellan deltagare och lärare och mellan deltagarna väsentligen oberoende av utbildningsanordnare men centrala frågor för ett organ med de arbetsuppgifter som beskrivits.

En annan faktor, som skulle kunna anföras som grund för en uppdelning i flera organ, är målgruppernas utbildningssituation och sammansättning. Villkoren för lärande och användning av distansmetoder i arbetslivets kompetensutveckling, för användning av distansmetoder som komplement i utbildningsväsendets reguljära verksamhet, och för en enskild som av något skäl väljer distansstudier skiljer sig starkt. En uppdelning av statens stöd till utvecklingen av distansmetoder i olika organ med utgångspunkt i resp. arbetslivets, utbildningsväsendets och enskildas behov är emellertid inte heller rimlig.

Alla utbildningsformer har naturligtvis särdrag som måste ges utrymme i ett gemensamt organ. De privata utbildningsföretagen arbetar i konkurrens under villkor som skiljer sig från offentliga utbildningsinstitutioner. Högskoleutbildningens forskningsanknytning utgör en särskild utmaning. Användning av distansmetoder bland barn och ungdomar som ett komplement till den vanliga undervisningen inom skolväsendet ställer sina villkor. Problemet att nå personer med kort utbildning och svag studietradition med distansmetoder kräver självfallet särskild uppmärksamhet. Det är min övertygelse att just mångfalden och bredden i problematiken kan bidra till nytänkande och gränsöverskridanden, som för utvecklingen av distansmetoderna framåt snabbare. En uppbyggnad av två eller flera parallella organ med snarlika uppgifter skulle däremot medföra betydande risker för ett ineffektivt resursutnyttjande som följd av revirbevakning, dubbelarbete och bortdefiniering av viktiga problemområden.

Den fråga som enligt både högskoleutredningen och distansutbildningsutredningen motiverade en särskild utredning förankrad inom högskolan, var hur en samordning av och ett rationellt resursutnyttjande inom högskolans distansutbildning skulle kunna komma till stånd. Frågan var – och är – hur högskoleinstitutionernas rätt att själva fastställa sitt kursutbud och formerna för att distribuera detta, skulle kunna förenas med det ofta uttalade behovet av rollfördelning och samordning. Rapporten Svenska Distansrådet föreslår ingen annan lösning av denna fråga än den samordning som följer av ett stärkt kontaktnät och jämförelsevis riklig tillgång på utvecklingsmedel. Något utvecklingsarbete som inte finansieras med anslag från Distansrådet förutses uppenbarligen inte komma till stånd. Inget nationellt organ fattar därmed beslut, som formellt sett binder den enskilda institutionen, men projektstödet fungerar som styrinstrument.

Enligt min bedömning kan man inte räkna med att det statliga ekonomiska stödet till utvecklingsprojekt inom distansutbildningen kommer att kunna täcka mer än en mindre del av kostnaderna. Den större delen av utvecklingskostnaden liksom kostnaden för driften torde alltid behöva täckas av utbildningsanordnaren. Man kan därför inte räkna med att den önskade samordningen skulle komma till stånd genom det statliga stödet till utvecklingsarbetet. Uppgiften kvarstår därför att inom högskolan utveckla det samråd och den samverkan som garanterar ett rationellt resursutnyttjande inom distansutbildningens område.

Ett organ gemensamt för distansutbildning på alla nivåer och för alla utbildningsanordnare – offentliga som privata – i landet skulle, med de uppgifter som jag förordar, behöva arbeta med stor respekt för de olika utbildningsanordnarnas integritet. Det förtjänar att påpekas, att samma oberoende ställning i förhållande till ett nationellt statligt organ, som högskolans institutioner skall ha, kräver den rådande ansvarsfördelningen mellan stat och kommun att de kommunala utbildningsanordnarna får. Man kan därför förutse, att samma typ av samordningsproblem som nu finns inom högskolan kan komma att uppstå, om många kommuner utnyttjar distansmetoder i utbildningen.

Den önskade samordningen av högskolans och kommunernas utbud av kurser på distans bör emellertid förverkligas på annat sätt än genom att ett organ för utvecklingsstöd och dokumentation belastas med uppgiften. Däremot kan ett dokumentationssystem inom organet, t ex en databas, som också omfattar uppgifter om aktuellt kursutbud och pågående utvecklingsarbete utgöra ett incitament till och stöd för sådan samordning. I Norge fyller SOFF:s registrering av kursutbudet inom högskolan denna funktion.

Jag föreslår att ett särskilt organ skapas med uppgift att främja en vidgad användning av distansmetoder inom all utbildning oberoende av utbildningsgivare och utbildningsnivå.

Nätverkstanken

I rapporten Svenska Distansrådet och i flera yttranden över Ds 1992:3 fästs, som nämnts, stort avseende vid tillkomsten av ett nätverk mellan dem som anordnar distansutbildning. Nätverket skulle underlätta erfarenhetsutbyte och kompetensspridning och därmed medverka till en effektivare resursanvändning och samtidigt utgöra en stimulans för dem som arbetar med utveckling av distansmetoder.

Jag delar för min del uppfattningen, att tillkomsten av nätverk mellan användare av distansmetoder, forskare inom områden av betydelse för utvecklingen och andra intressenter är angelägen och att sådana nätverk skulle främja utvecklingen. Ett särskilt organ, inte minst om det svarar för en databas, och dess medarbetare skulle kunna utgöra en betydelsefull nod i sådana nätverk. Det kan t.o.m. vara en viktig uppgift för ett sådant organ att medverka till att ett nätverk hålls aktivt. Av det föregående framgår emellertid att jag inte anser att en nätverkskonstruktion är tillräcklig för att de uppgifter som jag bedömer är nödvändiga skall kunna förverkligas. Under arbetet med rapporten Svenska Distansrådet erfor utredningsgruppen att man på många håll inom högskolan motsatte sig att ett nytt fristående organ skapades. Ett viktigt argument för denna hållning var att den främsta kompetensen inom berörda forskningsområden finns och vidareutvecklas bäst vid skilda institutioner bl.a. inom högskolan.

Jag har för min del också utgått från att ett nytt organ måste repliera på all den kompetens som finns inom och utom högskolan. I allt väsentligt skall insatserna i fråga om forskning, utvärdering och utvecklingsarbete ha formen av finansiering av projekt vid eller uppdrag till de mest vitala utvecklingsmiljöerna inom och utom högskolan. Jag har emellertid också gjort den bedömningen, att en av kompetenta forskare från flera forskningsområden och praktiker sammansatt grupp kan bilda en kreativ miljö, som inom sig stimulerar nytänkande och gränsöverskridanden på distansutbildningens område på ett sätt, som inte alltid premieras i den traditionella universitetsmiljön.

Nätverkstanken har emellertid ett centralt inslag som det är viktigt att så långt som möjligt ta till vara – också om man skapar ett särskilt organ. Nätverket lever i kraft av deltagarnas engagemang. Den potential nätver-

ket har är summan av deltagarnas bidrag till det gemensamma arbetet. Om ett fristående organ skall undvika isolering och på sikt petrifiering krävs att det samspelar med anordnarna av distansutbildning, med dem som driver relevant forskning och utvecklingsarbete, med leverantörer av hård- och mjukvara och med användarna – de studerande.

Samspelet fungerar endast om alla dessa upplever samarbetet med organet som viktigt och befruktande. En sådan upplevelse kan givetvis skapas genom att organet får pengar att fördela till projekt. En relation byggd enbart på denna grund är dock haltande och inte tillräcklig när organets huvuduppgift är att bygga upp kompetens, samla in kunskap och erfarenheter samt ställa dessa till anordnarnas förfogande. Ett överlevnadsvillkor för ett fristående organ är att viljan till samverkan bygger på att organet har unik kompetens och driver en verksamhet som har hög relevans för anordnarna. Då kan man också räkna med att organet får den feedback från anordnarna som är en hörnpelare i den tänkta verksamheten.

Verksamhetsform

Valet av verksamhetsform bör avgöras med utgångspunkt i de uppgifter det nya organet skall ha. Jag har i det föregående redovisat ett förslag till inriktning av det statliga stödet till utvecklingen av distansutbildningen. Enligt min uppfattning kan det skisserade arbetet med dokumentation, information och erfarenhetsåterföring inte organiseras på ett rationellt sätt utan att en särskild arbetsenhet eller inrättning skapas.

Även om en särskild inrättning skapas bör, som nyss nämnts, huvudregeln vara att denna för forsknings- och utvecklingsprojekt i hög grad skall repliera på högskolan eller andra forskningsinstitutioner genom att lägga ut uppdrag eller pröva ansökningar om finansiellt stöd. På motsvarande sätt bör den för kursutveckling och utprövning m.m. lägga ut uppdrag på de skolor, företag och institutioner som anordnar distansutbildning. Det är angeläget att man på detta sätt utnyttjar hela bredden i den kompetens som kan finnas inom verksamhetsområdet. Därigenom kan man förebygga isolering från högskolans forskningsmiljöer och de utbildningsanordnare som genomför distanskurser och undvika de risker för stagnation som arbete i en isolerad miljö kan medföra.

För att den medelsfördelande verksamheten skall kunna bedrivas med trovärdighet och för att resultaten skall kunna nyttiggöras i dokumentations- och informationsarbetet måste organet också själv förfoga över kompetens inom de aktuella områdena. Också den undervisande, informerande och rådgivande verksamhet, som avses bli väsentliga uppgifter för organet, ställer krav på medarbetare med hög kompetens.

Medarbetarna vid en särskild inrättning måste alltså rekryteras från såväl forskningsinstitutioner som utbildningsanordnare på olika nivåer. I stor utsträckning bör visstidsförordnanden på 3 à 6 år tillämpas. För att det skall vara attraktivt för välkvalificerade forskare och praktiker att arbeta vid institutet, bör de ges möjlighet att genom viss egen forskning eller utvecklingsarbete upprätthålla kontakt med sina resp. ursprungsmiljö-

er. På så sätt kommer en nära och levande kontakt med ledande forsknings- och utvecklingscentra att stärkas.

En inrättning som byggs upp på detta sätt bör kunna vara trovärdig i förhållande till såväl vetenskapssamhället som dem som anordnar distansutbildning. Genom att man samlar forskare och praktiker med olika teoretisk och praktisk bakgrund i en arbetsenhet, där verksamheten koncentreras på ett tillämpningsområde: utvecklingen av distansmetoder, bör en kompetent, kreativ och stimulerande utvecklingsmiljö kunna skapas.

Jag förordar alltså att en ny arbetsenhet eller inrättning skapas. Den skall ha nära kontakter med såväl den praktiska verksamhet vars utveckling den skall främja, som med forsknings- och utvecklingsmiljöer av betydelse för verksamheten. Samtidigt är det viktigt att det har en fristående ställning i förhållande till såväl de presumtiva mottagarna av uppdrag och finansiellt stöd som anordnarna av distansutbildning. Det är viktigt att verksamhetsformen väljs så att ett nära samarbete med det stora antalet privata utbildningsanordnare främjas.

För att man skall kunna uppnå ett förtroendefullt förhållande till de rent kommersiellt arbetande utbildningsgivarna är det nödvändigt att ingen anordnare upplevs som särskilt gynnad. Möjligheterna till nära kontakter med myndigheter, företag och organisationer som i sin personalutbildning utnyttjar distansmetoder måste tas till vara. Det finns anledning att här erinra om att utveckling och användning av distansmetoder inom såväl universitet och högskolor, kommuner, AMU–Gruppen och försvaret, som inom privata utbildningsföretag skall främjas av verksamheten.

Jag föreslår därför att ett fristående institut bildas.

Institutets tjänster skall sålunda vara öppna för alla som arbetar med distansutbildning oavsett finansieringsform eller samhällssektor. För att nå största möjliga effekt av en statlig satsning är det viktigt att dess insatser inte begränsas vare sig i fråga om utbildningsnivå eller till offentliga utbildningsanordnare.

Institutet bör delvis finansiera sin verksamhet och sina tjänster med intäkter. En betydande del av användningen av distansmetoder kommer ju att ske i rent kommersiella former oavsett om det är fråga om offentliga eller privata anordnare. Det är då rimligt att kostnaderna ytterst belastar användarna. Det statliga stödet bör koncentreras till sådana insatser som inte har någon omedelbar kommersiell anknytning.

Enligt min mening skulle det stärka institutets integritet och ställning om vid sidan av staten ytterligare intressenter kunde engageras som huvudmän för ett institut. Naturliga partner vore då företrädare för anordnare som avses dra nytta av institutets tjänster t.ex. kommuner, högskolor eller utbildningsföretag och företrädare för användarna av distansmetoderna: de studerande, dvs. löntagar- och studerandeorganisationer. Jag har under utredningsarbetet erfarit att det bland utbildningsföretagen finns intresse för någon form av arrangemang av detta slag. I det fortsatta organisationsarbetet får man pröva de praktiska formerna för en samverkan. För att underlätta en sådan kan det bli aktuellt att pröva och om hela eller delar av verksamheten lämpligen bör bedrivas t.ex. i bolags- eller stiftelseform.

6.2.6 Lokalisering

Förutsättningar

Arbetet med att skapa en stark utvecklingsmiljö för utveckling av distansutbildning, kompetensutveckling och arbetsmiljö skall enligt direktiven ha som en utgångspunkt de utvecklingsmiljöer som redan nu finns. Detta innebär rimligen att jag skall pröva möjligheterna att knyta an verksamheten eller ett eventuellt nytt organ till ett universitet, en högskola eller någon annan institution som bedriver forskning, utvärdering, utvecklingsarbete, utbildning och/eller dokumentations- och informationsverksamhet inom området.

Enligt min uppfattning är lokaliseringen inte en avgörande fråga för institutets möjligheter att arbeta. Ett institut för utveckling av distansmetoder måste naturligtvis också i sitt eget arbete utnyttja ny teknik som möjliggör distansarbete. Även om ett huvudargument för förslaget om ett fristående institut är att fysiskt samla människor till en kreativ arbetsmiljö, förfelas inte denna tanke av att någon eller några medarbetare periodvis vistas på annan ort. Det kan t.o.m. hävdas att en del av utvecklingspotentialen ligger i att verksamheten som sådan bedrivs med användning av distansteknik.

Även om man väljer att skapa ett fristående institut finns det anledning att pröva om man kan uppnå synergieffekter genom samlokalisering och samverkan med befintliga utvecklingsmiljöer inom distansutbildningsområdet. Sådana miljöer finns vid flera universitet och högskolor, t.ex. inom universiteten i Umeå och Linköping, vid högskolan i Växjö, i Härnösand i samarbetet mellan kommunen, SSV, Eductus och högskolan, i Haninge där kommunen, KTH, Marinen och Televerket samverkar i utvecklingen av distansmetoder, vid Försvarets förvaltningshögskola i Östersund, som har ÖB:s uppdrag att samordna utvecklingen av distansutbildning inom Försvaret, inom Utbildningsradion, som har lång tradition av forskning, utveckling och genomförande av vissa former av distansutbildning samt inom Nutek som dels finansierar forskning inom relevanta teknikområden, dels svarar för kontakter med projekt inom EG som berör användningen av distansmetoder dels ock bevakar vissa frågor rörande kompetensutvecklingen inom näringslivet. Dessa möjligheter till jämförelsevis marginella positiva effekter av en viss lokalisering får dock aldrig tillåtas inkräkta på institutets integritet och oberoende.

Sett ur verksamhetens synpunkt uppnår man de största synergieffekterna genom att utnyttja möjligheterna till samverkan inom de områden där tyngdpunkten i institutets egen verksamhet ligger. Av det föregående har framgått att detta förutsätts gälla dokumentation, erfarenhetsåterföring, fortbildning, information och utveckling av kurser inom basfärdighetsområdet. Inom områden där huvuduppgifterna avser initiering och finansiellt stöd till projekt som drivs av andra är möjligheterna till samordningsvinsterna av naturliga skäl mindre. Ett alltför nära samarbete med en part, som också är potentiell bidragsmottagare, kan i stället leda till att organets oväld och självständighet vid medelsfördelning sätts i fråga.

Ytterligare några omständigheter måste beaktas i lokaliseringsfrågan. I mina överväganden har jag att ta hänsyn till regeringens direktiv till samtliga utredare, att belysa de regionalpolitiska konsekvenserna av förslagen. Jag har vidare att utgå från att riksdagen biföll regeringens förslag i prop 1990/91:85, att ett fristående resurscenter för distansutbildning, om det behövdes, borde förläggas till Härnösand (UbU 1990/91:16). Slutligen har jag sökt väga in att universiteten i Umeå och Linköping i rapporten Svenska Distansrådet föreslagit att ett antal av de här aktuella uppgifterna – för högskolans del – skulle fullgöras vid ett sekretariat med arbetsställen i Umeå och Linköping.

Överväganden

Med denna avgränsning har jag bedömt det ändamålsenligt att närmare studera fyra alternativ med anknytning till resp. (1) ettdera av universiteten i Linköping och Umeå, (2) högskolan, SSV, kommunen och Eductus i Härnösand, (3) Sveriges Utbildningsradio samt (4) kommunen, KTH och Televerket i Haninge. Detta innebär naturligtvis inte att ett institut skulle begränsa sin samverkan till någon av dessa miljöer. Avsikten är endast att genom valet av lokaliseringsort söka tillföra ytterligare synergieffekter genom det samarbete och utbyte som kan ske spontant vid en samlokalisering.

Vid universitetet i Umeå har staten under en följd år av satsat på utvecklingen av distansutbildning, framför allt i ett regionalpolitiskt perspektiv. Inom ramen för det s.k. distansprojektet har studiecentrer knutna till universitetet byggts upp i sju inlandskommuner. Universitetet satsar genom ett särskilt Distansråd systematiskt på utveckling av distansutbildningen och har ett omfattande utbud av kurser som helt eller delvis distribueras med distansmetoder. Vid universitetet finns också relevant pedagogisk och psykologisk forskning, bl a utvärderingsforskning, som kan ha betydelse för institutets verksamhet.

Förutsättningarna i Linköping liknar dem i Umeå så tillvida att på bägge orterna finns ett universitet med fasta forskningsresurser. Satsningen på distansutbildning har dock mindre bredd och har dominerats av U–link–projektet. I Linköping finns bl.a. forskning inriktad på relationen människa/maskin som rör frågor om användargränssnitt m.m.

Härnösands kommun har efter riksdagens beslut våren 1991 engagerat sig starkt för att medverka till att en fördelaktig miljö för ett distansutbildningsinstitut skapas. Insatserna bygger framför allt på att effektivare utnyttja den samlade kompetens inom distansutbildningsområdet som finns i regionen bl.a. genom att ställa lokaler till förfogande. Högskolan i Sundsvall/Härnösand har en omfattande distansverksamhet med tyngdpunkt inom grundskollärarutbildningen. Verksamheten vid SSV har redovisats på annan plats i betänkandet och arbete pågår med att öka samarbetet mellan kommunens utbildningar och SSV. Ytterligare en intressent, det ur TBV utskilda utbildningsföretaget Eductus, har sitt säte i Härnö-

sand. Slutligen har utbildningsföretagens förening sitt sekretariat förlagt dit.

Utbildningsradion är den utan jämförelse resursstarkaste aktören inom distansutbildningsområdet. UR står också fri i förhållande till andra tänkta och befintliga utbildningsanordnare och forskningsinstitutioner. Vid sidan av den licensfinansierade verksamheten utvecklar man f.n. den s.k. Kompetenskanalen som kan göra UR till en producent och distributör av personalutbildning med användning av distansmetoder. UR har en omfattande dokumentation om distansutbildning inom sitt område och satsar betydande resurser på forskning och på utvärdering av sin egen verksamhet. Delar av Sveriges Radio–koncernens Publik– och programundersökningsenhet (PUB) förs troligen över till UR. I kraft av sitt uppdrag har man stor kompetens när det gäller att utveckla distanskurser baserade på ljud och bild på alla utbildningsnivåer. UR har bred erfarenhet av samarbete med andra utbildningsanordnare. UR kommer att inom kort flytta till nya lokaler.

I Haninge kommun driver KTH–Haninge ett utvecklingsarbete för distansutbildning inom teknikområdet tillsammans med de ca 20 ingenjörsskolor som finns i landet. Arbetet inom distansutbildningsområdet sker i samverkan med, förutom kommunen, Televerket, Ericsson Telecom och Ericsson Radio. Inom området distansarbete/multimedia samarbetar KTH–Haninge med Teli AB/Teli Telecom AB. Sedan januari 1993 är IDF (Internationell Datorstödd Företagsutveckling) inom företagsekonomiska institutionen vid Stockholms Universitet förlagt till högskolemiljön i Haninge. Televerkets utvecklingsbolag Telia Research (TRAB) berdriver i Haninge tekniskt inriktad forskning och utvecklingsarbete av betydelse för distansutbildning. Också Televerkets satsning på EPOS – ett sameuropeiskt informations– och distributionssystem för utbildning – är t.v. kopplad till TRAB.

Vid min samlade bedömning har jag tagit fasta på att institutet skall vara en inrättning som tjänar alla typer av utbildningsanordnare, som använder distansmetoder. Det är angeläget att institutet upplevs som självständigt i förhållande till de olika kategorier av anordnare som det skall samverka med. En knytning till något av universiteten skulle oundgängligen uppfattas som – och utgöra – en alltför nära koppling till en utbildningsnivå, en anordnare och en forskningsmiljö, som på sikt skulle motverka den breda satsning på distansmetoder som bör eftersträvas. En lokalisering i anslutning till något av universiteten bör därför undvikas.

Rekryteringen av kompetenta medarbetare skulle sannolikt underlättas vid en lokalisering till Storstockholm. Mot detta talar emellertid regionalpolitiska skäl, även om en lokalisering på Södertörn vore en regionalpolitisk markering inom Storstockholm. Möjligheten att i verksamheten använda distansteknik minskar vidare rekryteringsargumentets tyngd. Mot lokaliseringen till Haninge talar även att verksamheten där mer har tyngdpunkt på teknik än på metoder, pedagogik och kursutveckling. De sistnämnda argumenten har också giltighet för en koppling till Nutek.

I Härnösand finns förutsättningar att skapa ett kunskapscenter med särskild inriktning på distansutbildning innefattande högskolan, kommunens

utbildningar och den verksamhet som f n bedrivs vid SSV. I miljön finns även Eductus, Edumedia och Utbildningsföretagens förening. Där kommer alltså att finnas en distansverksamhet med stor bredd och många, delvis konkurrerande, aktörer. Detta förhållande minskar påtagligt risken för att institutets oberoende skall sättas i fråga eller att verksamheten skall styras mot en utbildningsnivå. Om det tänkta samarbetet kring distansutbildning kommer till stånd i Härnösand finns det, enligt min bedömning, inte skäl att riva upp 1991 års riksdagsbeslut om lokalisering av ett resurscenter för distansustbildning. Jag har då också tagit hänsyn till de regionalpolitiska skäl som talar för en ort som Härnösand.

6.2.7 Omfattning

Omfattningen av de resurser som skall tillföras en ny verksamhet kan sällan entydigt bestämmas med utgångspunkt i de föreslagna arbetsuppgifterna. Det är därutöver alltid en fråga om dels ambitionsnivå, dels finansieringsformer, dvs. omfattningen av intäkter från eller bidrag till verksamheten. Det är emellertid viktigt att man från början skapar en organisation, som når den kritiska storlek som är nödvändig för en framgångsrik verksamhet. Med resurser för kvalificerad personal motsvarande ca tio årsarbeten bör emellertid risken att hamna på en underkritisk nivå vara eliminerad.

För att insitutet skall kunna fullgöra de skisserade uppgifterna krävs att det kan förfoga över kompetens inom ett antal områden, som i korthet kan beskrivas på följande sätt:

Personer med forskarutbildning och erfarenhet av egen forskning med pedagogisk och metodisk/didaktisk inriktning samt med perceptions–psykologisk inriktning

Personer med kvalificerade kunskaper rörande IT och annan distansteknik

Specialister rörande dokumentation och information samt databasutveckling

Personer med kunskaper om och erfarenhet av vuxenutbildning och om utbildningsbehov inom arbetslivet

Kursutvecklare inom basfärdighetsområdet.

Alla kompetenserna behöver inte nödvändigtvis finnas tillgängliga samtidigt i form av personer som är anställda vid institutet. Möjligheten att tillgodose kompetensbehov genom att köpa tjänster bör utnyttjas t.ex. i form av experter från olika utvecklingsmiljöer, som förordnas för avgränsade uppdrag. Möjligheterna till distansarbete har redan nämnts. I en liten organisation är det vidare naturligt att man försöker förena flera önskade kompetenser i en person. Eftersom verksamheten i viktiga delar kommer att präglas av kontakter och samspel med forskningsinstitutioner och utbildningsanordnare är det orealistiskt att utgå från en långtgående funktionsuppdelning mellan medarbetarna. I stället kräver ett sådant arbetssätt både specialisering och bredd hos de flesta medarbetarna.

Eftersom man bör räkna med en fortsatt snabb utveckling av distansmetoderna och därmed föränderliga behov av statligt stöd, bör huvuddelen av den kvalificerade personalen, som nämnts, vara anställd med visstidsförordnanden. Särskilt de kvalificerade medarbetare som skall arbeta med frågor rörande forskning, utvärdering och utvecklingsarbete bör normalt anställas för begränsad tid, tre till sex år, för att förebygga stagnation och ensidighet i prioriteringarna.

Mot denna bakgrund gör jag bedömningen att ett organ med resurser för ett tiotal årsarbeten av kvalificerade personal bör kunna utföra de angivna uppgifterna på en internationellt acceptabel ambitionsnivå. Denna bemanning förutsätts kompletterad med medel som fördelas till forsknings- och utvecklingsprojekt och som också – i mindre omfattning – bör kunna nyttjas till köp av tjänster och arvodering av experter för avgränsade uppdrag. Det skulle därutöver vara önskvärt att utvecklingsmiljön vid institutet blev så attraktiv att för flera intressenter gemensamma utvecklingsprojekt förlades dit.

Kostnaden för en organisation av denna omfattning och med de bas- och serviceresurser som kan erfordras ligger på storleksordningen 8 milj kr per år. Inledningsvis bör åtminstone lika stora resurser ställas till institutets förfogande för finansiering av forskning, utvärdering och utvecklingsprojekt som genomförs inom högskolan eller hos utbildningsanordnare. Detta senare belopp bör sedan successivt öka.

Det ligger i sakens natur att resurserna till forskning, utvärdering och utvecklingsprojekt måste tillföras institutet i form av ett statligt anslag. Man bör vidare räkna med att det krävs statlig finansiering av vissa baskostnader samt av utveckling och underhåll av en databas samt den därtill knutna informationsverksamheten. I den mån fler intressenter kan knytas som huvudmän för institutet blir en samfinansiering aktuell för hela eller delar av basorganisationen. Vissa tjänster bör, som nämnts, kunna avgiftbeläggas och i alla fall delvis finansieras genom intäkter. Den totala omfattningen av institutet kan därmed inte bestämmas nu. Det är vidare rimligt att utgå från att institutet successivt skall tillföras ytterligare resuser till finansiering av forskning, utvecklingsprojekt och utvärdering.

6.2.8 Finansiering

Regeringens allmänna direktiv till kommittéer och särskilda utredande föreskriver att framförda förslag skall vara finansierade. Jag har nyss angivit en kostnad på 16 milj kr som en rimlig ingångsnivå det första budgetåret för att få ett fungerande stöd till utvecklingen av distansutbildning.

I avsnitt 5 har jag redovisat noggranna kostnadsberäkningar för jämförbar utbildning hos olika utbildningsanordnare. Av denna redovisning framgår, att man genom att använda distansmetoder i utbildningen kan begränsa kostnaden för viss utbildning avsevärt. Genom en vidgad användning av distansmetoder hos olika utbildningsanordnare – såväl i reguljär utbildning som i uppdragsutbildning – bör det vara möjligt att i ett

femårsperspektiv samtidigt öka tillgängligheten och utbildningskapaciteten och sänka kostnaden per utbildad.

En ökning av antalet utbildade på gymnasienivå i komvux med fem procent vid oförändrad kostnad motsvarar en besparing på uppskattningsvis 50 milj kr per år för kommunerna. Motsvarande produktivitetsökningar inom AMU och högskolan motsvarar avsevärt större belopp och påverkar direkt en statlig verksamhet. Det är givetvis inte möjligt att beräkna vilka produktivitetsökningar som kan uppnås med användning av distansmetoder. Jag vill emellertid peka på att redan en så blygsam förbättring som fem procent innebär mycket betydande besparingar för folkhushållet.

Till den rena produktivitetsförbättringen skall läggas de sociala och rent mänskliga vinster som följer av att människor i ökad utsträckning kan bedriva studier på hemorten. Jag vill här som exempel peka på de stora kostnadsminskningar som ÖB räknar med ska följa på en vidgad användning av distansmetoder i Försvarets personalutbildning. I relation till de antydda beloppen är en kostnad på 16 milj kr per år mycket blygsam och betald på mycket kort sikt.

De antydda produktivitetsvinsterna får inte omedelbart genomslag på statsbudgeten. De kommer i stället till uttryck i form av en ökad kapacitet hos utbildningssystemet. I budgettermer kan ett institut för distansutbildning finansieras genom de förslag jag för fram i det följande om ändrat huvudmannaskap för statens skolor för vuxna.

I budgetpropositionen för budgetåret 1993/94 föreslås SSV bli finansierats över två anslag på statsbudgeten om sammanlagt ca 38 milj kr. Vid en kommunalisering bör dessa anslag upphöra och berörda kommuners kostnader för driften täckas av interkommunal ersättning. Med tillämpning av de nivåer på interkommunal ersättning som anges i avsnitt 5 skulle ett oförändrat antal elever ge intäkter, som sammanlagt uppgår till ett nästan dubbelt så stort belopp som det nuvarande anslaget.

Man bör dock räkna med att antalet elever kan komma att minska i samband med en omläggning av finansieringsprincip, även om hemkommunerna skulle debiteras en väsentligt lägre avgift än vid normala studier i annan kommun. Intäkterna kan därför komma att bli lägre än de nuvarande anslagen. I avsnitt 6.4 i det följande redovisar jag ett förslag om ett successivt avtrappat stöd till de två kommunerna, som syftar till att garantera fortsatt verksamhet och stödja utvecklingsarbetet. Genom avtrappningen av detta stöd skapas utrymme för ett ökat bidrag till institutet.

6.2.9 Särskilda statliga insatser

I avsnitt 6.3 i det följande för jag fram ett förslag om ett nationellt projekt för att förstärka basfärdigheterna i ämnen som matematik, svenska och naturorientering inom den stora grupp medborgare som saknar kunskaper och färdigheter på grundskolenivå. Kostnaderna för detta projekt är betydande men bör ses som en strategisk investering i kompetens.

Projektet har hög relevans för en del av det svenska näringslivet, som har särskilt stort behov av utbildningsinsatser. Såväl SCB:s som SIND:s studier visar att småföretagare och anställda i små företag tillhör de grupper som får allra minst personalutbildning. Skälen för personalutbildningens ringa omfattning i småföretagen är flera. Ett har nämnts i det föregående: informationen till dem om utbudet är dåligt. Ett annat är kostnaderna, som ofta bedöms som alltför höga. Ett tredje utbildningens tillgänglighet: produktionen är alltför beroende av varje medarbetare för att det skall vara möjligt att satsa på utbildning som innebär längre frånvaro. Ett fjärde är den befintliga utbildningens relevans, som kan vara låg för förhållandena i de minsta företagen.

Samtidigt är betydelsen av kompetensutveckling sannolikt ännu större i småföretagen än i de stora. De mindre tillverkningsföretagen är i stor utsträckning underleverantörer. De är helt beroende av att kunna motsvara de tekniska krav och kvalitetskrav som beställaren anger. Den teknologiska utvecklingen och kraven på kvalitetssäkring enligt internationell standard innebär att de små företagen måste hålla samma standard som de stora. Kraven på personalens kompetens stegras successivt. Det företag som inte kan motsvara beställarens krav riskerar att slås ut. Därmed slås också de anställda ut med en kompetens som inte är konkurrenskraftig. Situationens allvar förstärks av att dessa företag inte sällan ligger utanför de ekonomiska tilväxtzonerna, där antalet alternativa sysselsättningstillfällen också i högkonjunktur är litet och den genomsnittliga utbildningsnivån är låg.

En satsning på utbildning i småföretagen är sålunda viktig av flera skäl. Det råder stor enighet om att återhämtningen ur lågkonjunkturen och arbetslösheten måste komma genom expansion inom de små och medelstora företagen. En sådan förutsätter givetvis att företagen har en konkurrenskraftig kompetensnivå. I stället för utslagning av de skäl jag nyss antytt behöver legoföretagen kunna hävda sig på nya marknader i kraft av sin kompetens och kvalitet. Det handlar också i hög grad om att motverka utslagning av människor och utveckling mot ett arbetsmarknadens A– och B–lag.

Enligt min mening erbjuder användningen av distansmetoder en möjlighet att bryta igenom flera av de hinder, som nu begränsar utbildningens omfattning i småföretagen. Det föreslagna basfärdighetsprojeket har, som nämnts betydelse för denna målgrupp. Därutöver behövs emellertid en omfattande utbildningsinsats. Ett särskilt uppdrag att utveckla arbetsformer och kurser anpassade till de små företagens behov och förutsättningar skulle kunna läggas till det föreslagna institutet i samarbete med berörda organisationer. Enligt min bedömning skulle detta vara en närings– och sysselsättningspolitisk insats av stor betydelse och bör finansieras i ett sådant sammanhang.

6.3 Basfärdigheter på distans – ett projektförslag

6.3.1 Motiv

En allmän höjning av den genomsnittliga utbildningsnivån i Sverige skulle ha strategisk betydelse för vår internationella konkurrenskraft och möjlighet till ekonomisk tillväxt. En förändring i denna riktning sker kontinuerligt genom att den generation som kommer ut på arbetsmarknaden från utbildningssystemet regelmässigt är bättre utbildad än den som lämnar. Denna förändring sker dock långsamt. Det årliga tillskottet svarar mot ungefär två procent av hela arbetskraften. Detta förhållande är ett av de starkaste argumenten för att en allmän höjning av kompetensnivån måste ske genom att många människor på alla kompetensnivåer tar ett eller ett par steg upp till en högre nivå. En någorlunda snabb förändring kan ske endast genom en satsning på vuxnas utbildning.

Genom riksdagens beslut med anledning av propositionen Växa med kunskaper våren 1991 (prop 1990:91:85, UbU 16) blev kommunerna skyldiga att erbjuda grundläggande vuxenutbildning för de kommuninvånare som saknar kunskaper motsvarande gundskolans årskurs nio. Om man antar att detta åtagande representerar i genomsnitt ett års heltidsstudier kan kostnaden för åtagandet per person skattas till 20 000 kr. Det finns i arbetskraften idag ungefär 800 000 personer som har kortare formell utbildning än 9 år. Olika skattningar anger att ytterligare mellan en kvarts och en halv miljon svenskar saknar de kunskaper, färdigheter och begrepp som grundskolan förutsätts ge. Det nämnda riksdagsbeslutet innebär alltså teoretiskt ett åtagande på 20 à 25 miljarder kr.

Att förverkliga detta åtagande är från kompetensutvecklingssynpunkt utomordentligt angeläget. Man kan utgå från att en stor andel av denna fjärdedel av arbetskraften saknar erforderliga grundkunskaper för att tillgodogöra sig den produktions- eller företagsspecifika fortbildning som skärpta kvalitetskrav och förändringar av arbetsorganistaionen kräver. En satsning på att höja den genomsnittliga kompetensnivån i arbetskraften måste oundgängligen innefatta denna mycket stora grupp medborgare. Storleken på åtagandet gör det emellertid uppenbart att detta inte kan ske enbart inom den reguljära grundläggande vuxenutbildningen om man skall uppnå effekter annat än på mycket lång sikt.

Efter överläggningar med bl a Folkbildningsrådet, Svenska kommunförbundet och Utbildningsradion ***föreslår jag att medel anvisas till ett nationellt projekt som syftar till att med användning av distansmetoder höja kompetensnivån bland det stora antal svenskar som saknar grundläggande basfärdigheter.***

Begreppet basfärdigheter kan inte entydigt definieras. I stället är det så att vad som utgör nödvändiga grundläggande kunskaper och färdigheter varierar över tid och mellan olika funktioner i arbetslivet. I skolmässiga termer brukar man dock ange kunskaper och färdigheter i skrivning, räkning och läsning på grundskolenivå, under senare tid även motsvarande ett par års gymnasiestudier. Till detta brukar man lägga vad som kallas omvärldskunskaper, dvs en viss orientering i samhälls- och naturoriente-

rande ämnen. Om kunskaperna skall ligga till grund för fortsatt funktionsanknuten utbildning kan avsevärt mer än en orientering i naturorienterande ämnen vara nödvändig. Kunskaper i engelska räknas numera oftast också till basfärdigheterna.

Jag har övervägt om ett nationellt projekt av detta slag också – eller i stället – skulle omfatta utbildning på gymnasienivå. Utbildningsbehoven är även här stora. Det kan vara lättare att rekrytera och motivera deltagare på denna nivå och med en sådan inriktning skulle projektet möjligen snabbare ge samhällsekonomisk avkastning. Jag har dock stannat vid att det nu är viktigt att göra en nationell ansträngning riktad mot dem med kortast utbildning. Det är bland dessa människor som utslagningen är hårdast när produktionsmetoder och arbetsorganisation förändras och arbetslösheten är störst. Blir projektet framgångsrikt ökar det efterfrågan på utbildning på den efterföljande nivån. Man bör då pröva om man skall erbjuda möjligheten att fortsätta på gymnasienivå i liknande studieformer.

I den tilltänkta målgruppen för en bred satsning på att förstärka baskunskaperna ingår människor med mycket varierande bakgrund och erfarenheter av studier. I gruppen ingår såväl unga med en tvåårig gymnasieutbildning bakom sig, som äldre utan annan formell utbildning än sjuårig folkskola. För många kan det finnas en hög psykologisk barriär att komma över för att våga sig på studier igen efter dåliga erfarenheter under skoltiden. Andra har erfarenheter av studie- och bildningsarbete t ex i studiecirkelform. Erfarenheterna från 1970talets omfattande försöksverksamhet och reformarbete på detta område visade dels att svårigheterna att rekrytera kortutbildade till allmän utbildning var betydande, dels att en del av dessa svårigheter kunde överbryggas om man utformade utbildningen så att den nära anknöt till arbetets innehåll.

I all utbildning som riktar sig till vuxna är det nödvändigt att utgå från att deltagarna redan har viktiga kunskaper och erfarenheter och att knyta an till dessa när man söker utveckla de nya kunskaperna. Betydelsen av detta förstärks självfallet när man riktar sig till vuxna utan studietradition och med svag motivation.

Enligt min mening är det av såväl pedagogiska som ekonomiska skäl angeläget att ta till vara de nya utbildningsmöjligheter som kan uppstå i ett gränsöverskridande möte mellan moderna metoder för distansutbildning, folkbildningens pedagogiska traditioner och den grundläggande vuxenutbildningen. Genom att kombinera användningen av en rad olika distansmetoder, studiecirkelns gruppdynamik, det sociala stödet från kamratkretsen på arbetsplatsen och genomslagskraften i Utbildningsradions verksamhet skulle ett nytt alternativ kunna erbjudas vuxna i och utanför arbetslivet.

Utbildningsradion genomförde under år 1992 en förstudie rörande eventuella insatser från företaget inom området Vuxnas basfärdigheter. UR konstaterade behovet av "en nationell samling" för att öka kompetensnivån hos vuxna svenskar. UR fann det vidare angeläget att det skapades effektiva former för samarbete och kunskapsutbyte mellan olika utbildningsanordnare. Ett samlat grepp borde tas av olika utbildningsanordnare i fråga om utveckling av metoder, organisation och läromedel.

Förstudien skisserade ett samarbete mellan UR och SSV, Komvux samt ev folkbildningen och AMU–gruppen för att öka möjligheterna till utbildning inom basfärdighetsområdet på gymnasienivå.

6.3.2 Projektet

Ett genomgående tema i mina förslag är behovet av utbildning i arbetslivet. Möjligheterna att engagera människor utan studietradition i ett studiearbete är sannolikt störst om detta organisatoriskt och innehållsligt kan knytas till arbetet. Grundtanken i projektidén är att utnyttja olika distansmetoder i kombination med folkbildningens arbetssätt för att få till stånd ett brett studiearbete inom basfärdighetsområdet i första hand på arbetsplatserna, gärna integrerat i arbetet men åtminstone i anslutning till det.

I stark sammanfattning kan projektet beskrivas på följande sätt: Det bygger på att använda olika distansmetoder i samverkan mellan ett stort antal aktörer. Utbildningsradion avses medverka dels med rekryteringsfrämjande och attitydpåverkande program dels med utveckling av kunskapsförmedlande material, som kan sändas över radio eller TV och distribueras i bandad form. Folkbildningen kan, liksom komvux och AMU, medverka med rekrytering, handledning, studievägledning och praktiska arrangemang. Arbetsgivare och fackliga organisationer kan skapa de faktiska förutsättningarna på den enskilda arbetsplatsen. Folkhögskolan och komvux kan ge den formella certifiering som enskilda deltagare kan önska. Folkhögskolan kan också, liksom andra utbildningsanordnare, erbjuda studietillfällen för dem som inte kan få dem på sin arbetsplats.

I det följande redovisar jag förslag till inrikting och utfomning på ett antal huvudpunkter. När ställning tagits till dessa återstår att lägga fast riktlinjer ett mycket stort antal detaljfrågor. I största möjliga utsträckning bör detta ske inom projektet, eftersom ställningstagandena ofta är ömsesidigt beroende av varandra och av ekonomiska ramar, teknikval, samarbetspartner etc.

Målgrupp

Projektets målgrupp är sålunda vuxna medborgare som har behov av att komplettera sina kunskaper och färdigheter för att nå en nivå som motsvarar årskurs nio i grundskolan. Flertalet av dem finns i arbetslivet och kan nås av utbildningsinsatser på arbetsplatsen. Ett stort antal människor står dock f n utanför den möjligheten bl a på grund av arbetslöshet. Men också andra bl a ensamföretagare och hemarbetande kvinnor saknar en arbetsplatsgemenskap av traditionellt slag.

Av rekryteringsskäl och pedagogiska skäl är det viktigt att försöka nå deltagarna på arbetsplatserna och förlägga studierna till denna. Projektet måste dock också utformas så att även de som i denna mening står utanför arbetslivet kan delta. Som jag tidigare antytt är det angeläget att skapa förutsättningar för de många som f n är drabbade av arbetslöshet att an-

vända den lediga tiden konstruktivt. Inte minst skulle projektet kunna erbjuda utbildningsmöjligheter, som är särskilt väl ägnade att förena med arbetslöshetsersättning, ett problem som jag berörde i avsnitt 1.

Innehåll

Avsikten är att deltagarna skall kunna nå en kunskaps- och färdighetsnivå som i huvudsak motsvarar årskurs nio i grundskolan i ämnen som svenska, matematik, engelska, naturorientering och samhällskunskap. De enskilda kurserna kan utformas både som ämneskurser och kring teman som täcker flera av ämnena.

Utbildningsform

Syftet är som nämnts att utnyttja möjligheterna till kombinationer mellan folkbildning, kompetensgivande vuxenutbildning och distansmetoder. Därmed är det inte fråga om att lansera en generellt giltig modell, utan om att skapa möjligheter att utifrån lokala förutsättningar forma olika studiemodeller.

Utbildning innefattar både undervisning och lärande. Projektets grundidé är

att utnyttja distansmetoder för undervisning, dvs som hjälp för inlärningen;

att ta till vara folkbildningens nätverk och erfarenheter bl a av studiecirkelns pedagogiska möjligheter;

att bygga vidare på formerna för deltagarmedverkan och erfarenhetsanknytning i den vuxenpedagogik/andragogik som utvecklats inom komvux; och

att ta till vara TV- och radiomediernas genomslagskraft samt Utbildningsradions erfarenheter och kompetens.

Tillsammans ger dessa inslag ett mycket stort antal möjliga byggstenar som skall kunna kombineras på det sätt som bäst tillgodoser behoven lokalt.

Det är väl dokumenterat att kortutbildade och studieovana vuxna behöver mycket stöd, såväl socialt som studietekniskt. Kraven på flexibilitet är ofta stora liksom deltagarnas osäkerhet eller motvilja inför mer traditionella skolmässiga arbetsformer. Med kombinationer av distansmetoder; anpassade kompletterande studiematerial; studiecirkelliknande träffar på arbetsplatserna, hos studieförbunden, på folkhögskolor eller hos andra utbildningsanordnare; insändningsuppgifter samt olika möjligheter att få formella kompetensbevis bör dessa villkor kunna uppfyllas.

Användningen av distansmetoder och kravet att utbildningen skall kunna leda till ett formellt kompetensbevis medför att det i utbildningen måste finnas en kärna, ett basmaterial, som är gemensamt för alla. Som komplement till detta basmaterial kan olika branscher, folkrörelser eller utbildningsanordnare utveckla egna material, som anknyter närmare till den specifika gruppen deltagares vardag och erfarenheter.

De distansmetoder som avses komma till användning är i första hand ljud- och videoband, som också sänds via radio och TV, samt tryckt material i form av läro- och övningsböcker samt studiehandledningar. Andra metoder skall inte uteslutas. Insändningsuppgifter bör kunna förekomma, liksom kontakt med lärare eller handledare per telefon eller telefax. Många olika utbildningsanordnare måste engageras för dessa uppgifter, varvid det är viktigt att ta tillvara den kompetens och erfarenhet som finns bl a vid SSV.

Aktörer

Projektet avses löpa över flera år och förutsätter medverkan av många av dem som normalt arbetar med vuxnas kompetensutveckling. Såväl offentliga som privatägda utbildningsanordnare bör kunna engageras. Jag har redan nämnt studieförbunden, folkhögskolorna, komvux och SSV. Även de privata utbildningsföretagen har kompetens som bör kunna utnyttjas: Brevskolan och Hermods har båda viktiga erfarenheter inom området. Slutligen skulle det vara betydelsefullt att få ett aktivt engagemang av de fackliga studieorganisationerna och branschernas utbildningsverksamheter. De sistnämnda skulle kunna spela en viktig roll vid framtagning av kompletterande arbetsplatsanknutet studiematerial.

Utbildningsradion bör engageras på flera olika sätt. UR har en bred erfarenhet av utveckling av läromedel för användning i distansutbildning och av möjligheterna att kombinera ljud, bild och text till en pedagogisk helhet. UR har upparbetade former och unika rättigheter för distribution av dem via post, radio och TV. Vidare har UR erfarenheter av att leda stora distansutbildningsprojekt, som innebär samverkan mellan utbildningsanordnare, och har tidigare gjort insatser på området vuxnas basfärdigheter. Slutligen har UR möjligheter att väcka intresse och påverka attityder genom program i TV och radio.

Folkbildningen täcker Sverige med ett mycket finmaskigt nät av folkhögskolor, studieorganisatörer och cirkelledare såväl geografiskt som organisatoriskt. Genom de nära banden till de stora folkrörelserna kan man nå praktiskt taget alla svenskar. Folkbildningen är därmed en ovärderlig kanal när det gäller rekrytering av deltagare. Folkbildningen representerar också en pedagogisk och organisatorisk kompetens som torde utgöra en förutsättning för att ett utbildningsprojekt, som bygger på användning av distansmetoder för kortutbildade vuxna, skall kunna förverkligas. Slutligen skapar banden mellan LO och TCO å ena sidan och ABF och TBV å

den andra kanaler in på arbetsplatserna som är av största betydelse. Inom såväl studieförbunden som folkhögskolan finns också lång erfarenhet av att arbeta med vuxnas basfärdigheter.

Kommunerna har genom komvux skyldighet att tillhandahålla utbildning för den målgrupp och på den nivå projektet avser. Projektet avses utgöra ett komplement till och en avlastning av kommunernas grundläggande vuxenutbildning. Komvux medverkan i projektet är viktig både för rekrytering och som lokal studieanordnare bl a för dem som inte kan eller vill delta på en arbetsplats. Kommunerna behöver medverka till att de deltagare som önskar skall kunna får formella kometensbevis. Det material som utvecklas inom projektet kan givetvis användas av komvux i den reguljära verksamheten och öka flexibiliteten i denna utbildning.

SSV eller deras efterföljare har en viktig pedagogisk och metodisk kompetens att ta till vara inom projektet. SSV:s utbildning på grundskolenivå är visserligen numera avvecklad men bl a i fråga om hantering av handledning per telefon och insändningsuppgifter finns vid SSV en lång erfarenhet, som behöver tas tillvara.

De *fackliga organisationerna, arbetsgivarna och branschorganisationerna* är inte tänkta som merverkande i själva utbildningsprocessen. Däremot är deras medverkan nödvändig för att skapa de praktiska förutsättningarna för studier på arbetsplatserna. En central tanke i projektet är att ta tillvara möjligheterna att knyta utbildningen fysiskt och innehållsmässigt till arbetsplatsen och att utnyttja de pedagogiska och rekryteringsmässiga fördelarna i en sådan knytning. Som jag betonat flera gånger i detta betänkande borde en höjning av den allmänna kompetensnivå bland de anställda vara ett strategiskt intresse för alla arbetsgivare. Branschorganisationernas roll inom projektet skulle kunna vara att utveckla branschspecifika kompletterande studiematerial, som än tydligare kopplar samman utbildningen med vardagen på den enskilda arbetsplatsen.

Examination och betyg

Erfarenheten talar för att många vuxna vill ha ett formellt bevis på de kunskaper de inhämtat. I vissa fall är ett formellt utbildningsbevis en förutsättning för fortsatt utbildning. Ett kompetensbevis/betyg kan utfärdas av både komvux och folkhögskolorna. Inom projektet måste smidiga former för en formell kreditering utvecklas.

Rekrytering och attityder

Dessa frågor har nämnts i korthet i det föregående. Rekryteringen till utbildningen är en nyckelfråga, som har mycket att göra med attityder till studier. Att bryta igenom den rädsla, osäkerhet och skepsism som präglar många kortutbildades förhållande till utbildning är en förutsättning för projektets framgång. Lika betydelsefullt är att sprida insikten om utbildning som en strategisk investering bland arbetsgivare och andra, som lo-

5 13-0302

kalt kan skapa de yttre förutsättningarna för lärandet. Projektet bör här utnyttja TVmediets stora genomslagskraft. Erfarenheterna från UR:s arbete för personer med läs- och skrivsvårigheter för några år sedan är här mycket positiva.

Organisation

Att leda ett projekt av denna omfattning är en mycket krävande uppgift. Man kan förutse att många särintressen kommer att sträva efter att driva sina idéer. Projektet bör därför organiseras som ett självständigt, fristående och tidsbegränsat organ, som inom givna ramar har stor frihet att förverkliga intentio30nerna. Det skall i hög grad verka som katalysator mellan de olika aktörer som förutsätts medverka i projektet. Huvuddelen av arbetet måste ske genom att man lägger ut uppdrag eller köper tjänster där det finns relevant kompetens. Det bör vara en liten, smidig organisation som disponerar anvisade medel och samordnar verksamheten och som inte onödan belastas med administrativa uppgifter. Det bör därför praktiskt, tekniskt och adminstrativt repliera på någon befintlig myndighet eller organisation, exempelvis UR.

Ytterst bör projektet ledas av en liten styrelse med företrädare för bl a folkbildningen, kommunerna, UR och parterna på arbetsmarknaden.

Jag har övervägt om projektet kan knytas till det föreslagna institutet för utveckling av distansmetoder, men funnit att en sådan koppling i alltför hög grad skulle försvåra uppbyggnaden av institutets egentliga verksamhet. Däremot är det angeläget att man hittar former för samarbete där förutsättningar för sådant finns.

6.3.3 Kostnader

De totala kostnaderna för projektet är omöjliga att uppskatta. Det är naturligt att de medverkande aktörerna i betydande utsträckning fullgör sina roller inom sina reguljära ekonomiska ramar. UR har redan reserverat vissa medel för verksamhet inom området det närmaste året. Studiecirklar, folkhögskolekurser och handledning inom komvux kan också ske som ett led i ordinarie verksamhet. Omfattningen av dessa insatser är svåra att uppskatta.

Projektets karaktär av nationell satsning gör dock att särskilda medel behöver skjutas till för att få den kraftsamling som förutsätts. UR:s insatser torde sålunda behöva bli mer omfattande än för ett normalt UR–projekt. Attitydpåverkande program riktade till andra än den direkta målgruppen för utbildningen är ett exempel på extraordinära inslag som behöver finansieras i särskild ordning. För utveckling av distansmaterial och läromedel behöver särskilda medel tillskjutas, i synnerhet om dessa ska ställas till förfogande gratis eller till ett lågt pris.

Som en stimulans till de medverkande utbildningsanordnarna bör vissa medel kunna ställas till förfogande för utvecklingsarbete, materialfram-

ställning eller rekryteringsinsatser. Även om projektets målsättning väsentligen överensstämmer med målen för såväl studieförbundens och folkhögskolans som komvux verksamhet innebär projeket ett extra åtagande för dem, som motiverar ett särskilt stöd.

Projektets omfattning och kostnader kan illustreras med följande räkneexempel: Antag att man under en femårsperiod skulle kunna nå 50 000 människor med en utbildningsinsats, som motsvarar ett års heltidsstudier. Om motsvararande utbildning skulle anordnas som grundläggande vuxenutbildning i kommunerna kan kostnaden uppskattas till en miljard kr. Siffran 50 000 deltagare kan synas hög. Den bygger inte heller på några beräkningar eller kalkyler, men svarar endast mot ca 5 procent av målgruppen. Den belyser det mycket stora ekonomiska åtagande samhället gjort genom beslutet om grundläggande vuxenutbildning. Som jämförelse vill jag peka på att studieförbunden årligen har 2,8 milj deltagare i sina cirklar. UR har haft upp till 30 000 deltagare i distanskurser på högskolenivå.

Jag föreslår att ca 50 milj kr ställs till förfogande för projektet, att disponeras under en period av fem år. Beloppet är i absoluta tal stort men bör, som antytts, relateras till kostnaderna för att nå motsvarande utbildningseffekt inom komvux eller genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

6.4 Statens skolor för vuxna – uppgifter och ställning

6.4.1 Frågans tidigare handläggning

Statens skolor för vuxna i Norrköping och Härnösand inrättades år 1956 resp. 1962 och innebar då en viktig förbättring av vuxnas studiemöjligheter. Utbyggnaden av den kommunala vuxenutbildningen under 1970–talet medförde att behovet av skolorna sattes i fråga. Verksamheten granskades under 1970talet av bl a riksdagens revisorer och en särskilt tillkallad utredningsman (Ds U 1977:22). Denne förordade en successiv kommunalisering av skolorna. En fortsatt genomlysning skedde i anslutning till komvuxutredningens arbete (Ds U 1979:12 och Ds U 1983:5) och resulterade i förslag om vissa resursförstärkningar och en uppstramning av verksamheten.

I propositionen om statlig och kommunal utbildning för vuxna (prop 1983/84:169, UbU 1, rskr 11) framhölls att SSV skall utgöra ett komplement till komvux. SSV skall i form av distansundervisning erbjuda vuxna kompetensinriktad utbildning av samma slag som ges i komvux, dock i första hand sådan utbildning som inte kan komma till stånd inom komvux med tillräcklig spridning och regelbundenhet. Utbildningen skall stå öppen för vuxna som är behöriga att tas in i komvux men som av något skäl inte lämpligen kan delta i motsvarande utbildning där.

SÖ tog år 1986 initiativ till en utredning om hur SSV:s roll skulle kunna bestämmas och utvecklas. Denna utredning, som genomfördes tillsammans med skolorna, avsågs ligga till grund för en mer långsiktig struktu-

rering och utveckling av verksamheten. I anslutning härtill tillfördes skolorna särskilda medel för utvecklingsarbete.

I prop 1990/91:85 Växa med kunskaper tog föredraganden åter upp diskussionen om behovet av ett statligt komplement till komvux. Som tidigare redovisats förordade föredraganden, mot bakgrund bl a av utbyggnaden av komvux, kommunernas ansvar för vuxenutbildningen och en vidgad användning av distansmetoder i utbildningen, att SSV skulle avvecklas. Staten skulle, i stället för att svara för en marginell del av utbildningsutbudet, ta ansvar för utveckling av metoder, pedagogik och teknik för distansutbildning och på så sätt stödja bl a kommunerna i deras ansträngningar att nå alla medborgare som behöver utbildning. Förslaget att inleda avveckling av SSV avvisades av riksdagen (UbU 1990/91:16), som ansåg att behovet av och formerna för ett resurscenter för distansutbildning borde utredas innan frågan om framtiden för statens skolor för vuxna avgjordes.

6.4.2 Bakgrund för mina överväganden

Ändrad ansvarsfördelning

Budgetåret 1991/92 infördes ett nytt statsbidragssystem för det offentliga skolväsendet, som innebar att statens bidrag till bl a kommunal vuxenutbildning inordnades i ett sektorsbidrag för skolan (prop 1990/91:18, UbU 14). Detta system förändras ytterligare när statens samtliga bidrag till kommunerna nu sammanförs i ett. Staten anger därmed inte längre vilken omfattning den gymnasiala utbildningen för vuxna skall ha i en kommun. Denna förändring av det statliga bidragssystemet är det yttersta uttrycket för att kommunerna har hela ansvaret för de vuxna medborgarnas möjligheter till utbildning på gymnasienivån.

Med riksdagens beslut med anledning av prop 1990/91: 85 lades också den närmare innebörden av kommunens ansvar för den vuxna befolkningens utbildning inom komvux fast. Kommunen har sålunda ansvar för att alla dess innevånare, som behöver och önskar delta i grundläggande vuxenutbildning, också får möjlighet till detta antingen i hemkommunen eller i en annan kommun. Beslutet innebär vidare att en kommun är skyldig att ta emot elever från andra kommuner i gymnasial vuxenutbildning om hemkommunen förklarar sig villig att stå för kostnaderna för eleverna.

Hemkommunen avgör således genom sin prövning av frågan om interkommunal ersättning om en kommuninnevånare skall kunna delta i gymnasial komvux utanför hemkommunen. Genom beslut av detta slag, genom beslut om inriktning och dimensionering av gymnasial komvux i den egna kommunen samt genom beslut om antagning till denna avgör kommunen, med ett undantag, den totala omfattningen av gymnasial komvux för innevånarna.

Undantaget utgörs av de fall då kommuninnevånarna väljer att delta i motsvarande utbildning vid SSV. Kostnaderna betalas då av staten via

anslagen till SSV och – till en mindre del – av Norrköpings och Härnösands kommuner, som genom avtal med staten ställer lokaler till förfogande. Gymnasial vuxenutbildning vid SSV är på så sätt en fri nyttighet som inte omfattas av hemkommunens ansvar eller prioriteringar.

Kostnaderna för verksamheten

En kortfattad beskrivning av verksamheten och vissa data rörande denna redovisas i bilaga 7. En beräkning av kostnaderna för utbildningen vid SSV finns i avsnitt 5.4.

I norrköpingsskolans brevdistanskurserna nyanmäls ungefär 4000 deltagare varje år och skolornas intervallkurser och övriga verksamhet hade läsåret 1991/92 något över 10 000 deltagare. SCB har i en undersökning av nybörjare inom distansutbildning hösten 1988 (U 33 SM 9205) följt deltagarna bl a i SSV:s distansutbildning fram till våren 1991. Undersökningen visar att ungefär två tredjedelar av deltagarna hade heltids- eller deltidsarbete vid sidan av studierna, att endast var tionde uppbar statligt studiestöd i någon form och att drygt hälften (56 procent) bedrev någon form av studier (22 procent bedrev högskolestudier) efter de distansstudier de påbörjade hösten 1988. Avbrottsfrekvensen i brevdistansutbildningen var relativt hög: omkring 80 procent på grundskolekurserna och 65 procent på gymnasiekurserna. I den varvade utbildningen ligger den på samma nivå som redovisas som genomsnitt för komvux i en SCB-undersökning från 1986, nämligen ungefär en tredjedel.

Jag har i avsnitt 5 redovisat beräkningar av kostnaderna för jämförbar gymnasial utbildning hos olika utbildningsanordnare. Materialet antyder att huvuddelen av verksamheten vid SSV bedrivs till en väsentligt lägre kostnad än motsvarande utbildning inom komvux. För intervallkurserna i Härnösand redovisas en kostnad, som motsvarar ca 55 procent av den genomsnittliga kostnaden för utbildning inom komvux. Brevdistansutbildningen i Norrköping ligger på en nivå som utgör ungefär 20 procent av genomsnittskostnaden. Kostnaden för intervallutbildningen i Norrköping är däremot obetydligt lägre än jämförelsevärdet.

För samtliga dessa jämförelser gäller en viss osäkerhet dels till följd av svårigheterna att fördela samkostnader, dels till följd av den osäkerhet som ryms i omräkningen till heltidsstuderande. Det är dock ställt utom tvivel att kostnaden för utbildning av en given omfattning är avsevärt lägre vid SSV än för motsvarande utbildning inom komvux, AMU eller folkhögskolan. Därvid är att märka att studieavbrotten sannolikt inte är fler vid SSV:s intervallkurser än genomsnittet inom komvux.

Huvudmannaskap

I avsnitt 6.2 för jag fram förslag som syftar till att staten skall stödja en vidgad användning av distansmetoder i utbildningen. En bärande tanke i dessa förslag är att ytterligare utbildningsanordnare skall ta olika distans-

metoder i anspråk i sin strävan att öka utbildningens tillgänglighet. I direktiven hänvisas till arbetet med att bygga upp kunskapscentra, vilka skulle kunna utgöra några av de nya användarna av distansmetoder i utbildningen.

Jag har under arbetets gång haft överläggningar med ledande företrädande för Norrköpings och Härnösands kommuner om SSV:s framtid. I båda kommunerna finns avancerade planer på att bygga upp pedagogiska miljöer, som samlar de utbildningsanordnare som är verksamma på orten i en kraftfull samverkan. I dessa planer ingår den distansutbildning som anordnas vid SSV som ett viktigt inslag. Man är i båda kommunerna medveten om, att SSV och i synnerhet den personal som är verksam där är bärare av en pedagogisk och organisatorisk kompetens, som det är angeläget att ta tillvara i det fortsatta utvecklingsarbetet. Mot denna bakgrund finns en vilja och beredskap att finna former att driva verksamheten vidare om staten skulle välja att frånträda sitt engagemang i SSV.

Norrköpings kommunstyrelse har beslutat tillsätta en utredning om en kursutformad gymnasieskola och kunskapscentra i Norrköping som skall ha avslutat sitt arbetet senast den 1 juli 1993. Härnösands kommun har i en skrivelse till utredningen redovisat formerna för ett samarbete inom distansutbildningen mellan kommunen, SSV, högskolan och Eductus. Detta samverkansprojekt leds av länsstyrelsen.

6.4.3 Överväganden

Fortsatt utveckling av verksamheten

Det råder enligt min uppfattning inget tvivel om att den utbildningsverksamhet som bedrivs vid SSV fyller en viktig funktion som komplement till komvux. Utan att därmed ta ställning till varje enskild kurs anser jag att det är angeläget att verksamheten vidareutvecklas och finns kvar som ett profilerat inslag i utbildningsutbudet riktat till vuxna. Vid SSVH finns verksamheter som riktar sig särskilt till småföretag och boende i glesbygd, som rymmer en viktig utvecklingspotential. Som jag framhållit inledningsvis i betänkandet utgör kompetensutveckling riktad till småföretagare och deras anställda ett centralt inslag i den breda satsning på kompetensutveckling av hela arbetskraften.

I de olika utbildningsformerna deltar ett betydande antal deltagare, sammanlagt omkring 17 000 förra läsåret. Inte minst detta faktum utgör ett starkt argument för att gymnasial utbildning för vuxna med användning av distansmetoder utvecklas vidare. De höga deltagarsiffrorna visar att traditionell utbildning, bunden till viss tid och viss lokal inte tillgodoser behovet av utbildningstillfällen för vuxna. Förslaget om avveckling av SSV:s verksamhet våren 1991 möttes också av omfattande protester från de studerande. Det är uppenbarligen ett elevintresse att utbildningsformerna finns kvar.

Det är enligt min mening angeläget, att man skapar goda förutsättningar för att vidareutveckla verksamheten och då inte minst användningen av

distansmetoder i undervisningen. I en dominerande del av kursutbudet sker kunskapsöverföringen i allt väsentligt vid de återkommande samlingarna, som ibland präglas av starkt forcerad, traditionell förmedlingspedagogik. Ur såväl pedagogisk synpunkt som ur kostnadssynpunkt skulle det vara till fördel om kunskapsförmedlingen i större utsträckning kunde ske med användning av distansmetoder och samlingarna ägnas åt bearbetning och smältning av kunskapsstoffet. Utveckling av verksamhetsformerna bör därför ges hög prioritet.

Renodlade ansvarsförhållanden

Omläggningen av statsbidragssystemet för skolväsendet våren 1991 innebar bl. a. att man vid beräkningen av delarna av sektorsbidraget tog hänsyn till olika strukturella förhållanden i kommunerna. När det gäller vuxenutbildningen var det bl a andelen kortutbildade, antalet utländska medborgare och antalet arbetssökande i kommunen (prop 1990/91:18, UbU 14). Principiellt sett har staten vid sin beräkning av statsbidraget, också i dess nuvarande ytterligare schabloniserade form, beaktat det totala behovet av stöd till vuxenutbildningen i kommunerna. SSV har utgjort en fri nyttighet därutöver, som självfallet varit värdefull eftersom den totala resursnivån bl a av statsfinansiella skäl är lägre än som skulle motiverats av efterfrågan på utbildning.

Den renodling av ansvarförhållandena inom vuxenutbildningen som slutligen kom till uttryck i riksdagens beslut med anledning av prop 1990/91:85 bör, enligt min uppfattning, fullföljas i fråga om finansieringen av SSV. *Jag föreslår, att utbildning vid SSV fortsättningsvis finansieras genom att deltagarnas hemkommuner svarar för kostnaderna* på samma sätt som de betalar för medborgarnas studier i annan kommun genom interkommunal ersättning.

De redovisade kostnadsjämförelserna visar att såväl intervallkurser som brevdistanskurser vid SSV kan anordnas till en avsevärt lägre kostnad än motsvarande utbildning inom reguljär komvux. Utbildningen bör sålunda erbjudas som ett ekonomiskt intressant alternativ till komvuxstudier i annan kommun. Den ekonomiska åtstramningen i kommunerna har, som redan nämnts, inneburit ett ökat motstånd mot att betala interkommunal ersättning för gymnasiekurser. Möjligheten att hänvisa sökande till distansstudier skulle kunna motverka en del av konsekvenserna av åtstramningen.

Det bör dessutom, som jag nyss antydde, finnas möjligheter till ytterligare kostnadsminskningar i den verksamhet som drivs inom SSV. En utveckling mot vidgad användning av distansmetoder för kunskapsförmedling, som skapar förutsättningar för mindre frekventa kursträffar än f n. En sådan förändring i kombination med handledning från komvux på hemorten, borde på sikt kunna begränsa kostnaderna ytterligare och för såväl skolhuvudmännen som de studerande utgöra ett attraktivt alternativ till studier i reguljär komvux i annan kommun. Det föreslagna institutet

för utveckling av distansutbildningen borde finna det angeläget att stödja ett sådant utvecklingsarbete.

Det finns sannolikt ett initialmotstånd både bland skolhuvudmännen och de studerande att acceptera distansstudier som ett likvärdigt alternativ till komvuxstudier. Enligt min bedömning borde dock, i den rådande situationen, handledda distansstudier kunna framstå som ett intressant alternativ eller komplement till en egen utbildningsorganisation inte minst för mindre kommuner. Jag kan också tänka mig att mindre och medelstora kommuner årligen upphandlar ett antal utbildningsplatser vid SSV och på så sätt tillhandahåller viss gymnasial komvux för sina innevånare. Man kan då uppnå en betydande bredd i kommuninvånarnas möjligheter att bedriva studier på hemorten till en förhållandevis låg kostnad. En sådan typ av ram– eller avropsavtal skulle också ge verksamheten en önskvärd stabilitet.

I princip är det kommunerna som skall svara för kostnaderna för medborgarnas deltagande i komvux. Kommunernas reella möjlighet och vilja att helttillgodose medborgarnas önskemål om gymnasial utbildning är emellertid begränsad. Genom regeringens beslut kan motsvarande utbildning i många fall erbjudas inom vissa studieförbund och – sedan långt tid – av Hermods. Utbildningen är då avgiftsbelagd. Mot denna bakgrund bör man, som jag diskuterat i avsnitt 1, överväga om det bör vara möjligt för enskilda att själva betala för sin utbildning vid SSV.

Huvudmannaskap

Man bör enligt min uppfattning i detta sammanhang ompröva statens roll som utbildningsanordnare genom SSV. Det avgörande skälet är också för detta ställningstagande 1991 års riksdagsbeslut om kommunernas ansvar för de vuxna innevånarnas utbildningsmöjligheter. Inte på något annat område, specialskolan undantagen, står staten som anordnare av utbildning på gymnasienivå. Staten bör kunna göra en mer betydelsefull insats för vuxnas utbildningsmöjligheter och arbetskraftens kompetensutveckling genom ett allmänt stöd till utvecklingen av distansmetoder, än genom att själv svara för en, i och för sig viktig, men marginell del av utbildningsutbudet.

Genom ett institut för distansutbildning kan staten med en likvärdig resursinsats främja utbildningens tillgänglighet på alla utbildningsnivåer och hos alla utbildningsanordnare. Det är – som redan framgått – min övertygelse att ett avgörande steg för att öka utbildningens tillgänglighet, såväl fysiskt som psykologiskt, är att kraftigt bredda användningen av distansmetoder. Det är genom att flera kommuner t ex genom kommunala kunskapscentrer, privata utbildningsföretag, AMU–gruppen, försvaret, högskolan, branschinstitut samt enskilda större företag och organisationer utnyttjar distansmetodernas möjligheter, som en satsning på distansutbildning kan få genomslag på den allmänna kompetensnivån i arbetskraften. Staten kan med en riktad insats till stöd för denna utveckling spela en

långt viktigare roll för vuxnas kompetensutveckling än som utbildningsanordnare.

Jag förordar därför, att regeringen inleder överläggningar med de berörda kommunerna i syfte att träffa överenskommelse om att föra över verksamheten i kommunal regi. De samtal jag under utredningsarbetet fört med företrädare för Norrköpings och Härnösands kommuner visar, att det finns ett positivt intresse att driva verksamheten vid SSV vidare. I båda kommunerna pågår ett utvecklingsarbete där verksamhet av det slag SSV bedriver utgör ett viktigt inslag. I Norrköping handlar det om att i anslutning till en kursutformad gymnasieskola inom ett kunskapscentrum utveckla distansutbildning. I Härnösand pågår under länsstyrelsens medverkan en satsning för att bygga upp en utbildningsmiljö i kommunen, där användning och utveckling av distansmetoder hos en rad utbildningsanordnare utgör ett centralt inslag.

6.4.4 Övergångsfrågor

Det är viktigt att undvika att en systemförändring leder till att det uppstår en svacka i verksamheten eller – om en sådan ändå skulle uppstå – säkerställa att verksamheten inte skadas på ett sätt som får konsekvenser på lång sikt. Det ligger också, som jag nyss framhållit, i statens intresse att det erforderliga utvecklingsarbetet verkligen kommer till stånd och ger resultat. Utvecklingen av distansmetoderna liksom de tidigare nämnda småföretagar- och glesbygdssatsningarna är exempel på verksamheter som är särskilt angelägna. Staten bör därför, som nämnts i avsnitt 6.2, övergångsvis ge Norrköpings och Härnösands kommuner bidrag som garanterar fortsatt drift och utgör stöd till utvecklingsinsatser. Bidraget bör utgå under några år och trappas av successivt. Bidraget skulle kunna utformas som ett garantibelopp, som utgår i proportion till en ev. minskning av antalet deltagare, och i första hand utnyttjas för att utveckla verksamheten i riktning mot större inslag av distansmetoder i undervisningen. En sådan garanti gör det möjligt för kommunerna att fullt ut utnyttja kostnadsfördelarna vid marknadsföring och prissättning. Totalt bör det möjliga bidragets storlek begränsas med successivt minskande belopp under t.ex. tre eller fem år.

Vissa verksamheter i Härnösand har, som nämnts, tidigare finansierats med medel som anvisats i särskild ordning. Det gäller glesbygdsatsningen, den biståndsrelaterade språkutbildningen och småföretagarutbildningen. Genom en anslagsomläggning för ett par år sedan räknades dessa medel in i anslaget under utbildningshuvudtiteln. Även efter en kommunalisering och övergång till uppdragsfinansiering av verksamheten bör medel för dessa verksamheter tillföras SSVH i form av anslag, exempelvis i form av ett statligt uppdrag. Också inom andra områden bör staten genom särskilda uppdrag kunna utnyttja den specifika kompetens som finns vid SSV. Det gäller inte minst den utbildning i och på teckenspråket som anordnas där.

En viss samordning av skolledning och administration med den kommunala skolorganisationen på resp. ort bör kunna leda till kostnadsminskningar, som frigör resurser exempelvis till utvecklingsarbete. Valet av organisationsform är dock en kommunal angelägenhet. Staten bör därutöver kunna ge kommunerna bidrag till avvecklingskostnader, som kan uppstå vid en kommunalisering. Den slutliga utformningen av statens ekonomiska åtagande vid en övergång får utformas i förhandlingar med de två kommunerna.

Förändringen av kostnadsansvaret bör kunna ske den 1 juli 1993. Frågan bör därför underställas riksdagen i kompletteringspropositionen 1993. Huvudmannaskapsförändringen bör sedan kunna genomföras den 1 januari 1994 i anslutning till det kommunala budgetårsskiftet.

En avgörande fråga för kommunernas möjlighet att på sikt driva SSVverksamheten vidare är andra kommuners vilja att betala interkommunal ersättning. Under utredningsarbetet har tanken på en skyldighet för hemkommunerna att ta kostnadsansvaret vid distansstudier på det sätt som gäller för grundläggande vuxenutbildning aktualiserats. Jag är inte beredd att förorda en sådan lösning, som skulle skapa svåröverskådliga avgränsningsproblem i förhållande till andra utbildningsnivåer och utbildningsanordnare. Möjligheten att erbjuda en i förhållande till reguljär komvux kvalitativt och ekonomiskt konkurrenskraftig utbildning bör kunna vara det incitament som skapar ett tillräckligt elevunderlag. Jag vill särskilt peka på möjligheten för SSV att teckna mer långsiktiga avtal med kommuner om att erbjuda gymnasiekurser med distansmetoder, kompletterade med handledning inom komvux på hemorten. Sådana arrangemang skulle kunna ersätta komvuxstudier på gymnasienivå i t ex en grannkommun för kommunens invånare och vara ekonomiskt fördelaktiga såväl för kommunen som de studerande.

Särskilda yttranden

Av Sven Salin

Jag delar i allt väsentligt de synpunkter som framförs i betänkandet. Jag stöder också de förslag som framförs. Endast på en punkt vill jag anmäla en avvikande åsikt. Jag tror inte på idén att den utbildning som idag bedrivs vid statens skolor för vuxna i framtiden skall finansieras av de studerandes hemkommuner genom interkommunal ersättning.

Metoder och material för kompetensgivande distansutbildning har hittills huvudsakligen utvecklats av Liber–Hermods, statens skolor för vuxna och i viss mån Utbildningsradion inom ramen för den ordinarie verksamheten. Jag instämmer i utredningens uppfattning att det är angeläget att utveckla och vidga möjligheterna att använda distansutbildning på alla nivåer. Jag stöder därför också förslaget att inrätta ett särskilt institut för distansutbildning för utveckling av metoder och material och för utvärdering. Jag anser emellertid – i motsats till utredningen – att staten även måste ta ett ansvar för att distansutbildning kommer till stånd.

Distansutbildning är genom sin natur riksrekryterande. Det krävs en viss volym och viss bredd för att utbildningen skall kunna hålla en hög kvalitet och vara kostnadseffektiv. Det är därför knappast realistiskt att tro att sådan utbildning kan byggas upp på så många håll i landet. Vid statens skolor för vuxna har man byggt upp en kvalificerad kompetens och skaffat sig en mycket stor erfarenhet på detta område – vilket också framhållits i utredningsbetänkandet. Det vore ytterst olyckligt om denna kompetens och erfarenhet skulle raseras. Utredningen föreslår att distansutbildning i fortsättningen skall finansieras genom interkommunal ersättning inom ramen för det generella statsbidraget till kommunerna. Systemet med interkommunal ersättning har emellertid visat sig inte fungera för den typ av riksrekryterande utbildning som statens skolor för vuxna bedriver. Systemet har visat sig vara för tungrott och byråkratiskt och kommunerna är alltför ovilliga att betala för gymnasial utbildning i andra kommuner, utbildningen må sedan vara aldrig så angelägen. Det har också regeringen insett. Katrineholms tekniska skola har beviljats särskilda statsbidrag för sin riksrekryterande tekniska utbildning. I årets budgetproposition begär regeringen ett särskilt bemyndigande att ålägga kommunerna att betala interkommunal ersättning för angelägna påbyggnadsutbildningar av riksrekryterande karaktär – särskilt teknikerutbildning – i komvux.

Utredaren anser att finansieringen av verksamheten vid statens skolor för vuxna inte är förenlig med det nya statliga bidragssystemet till kommunerna. "Gymnasial vuxenutbildning vid SSV är på så sätt en fri nyttighet som inte omfattas av hemkommunernas ansvar eller prioriteringar". Detta låter ju bestickande men det finns åtskilliga undantag från den hu-

vudregeln. Låt mig peka på några. Staten finansierar fortfarande specialskolorna genom direkta anslag. Inom Utrikesdepartementets område ger staten ett direkt bidrag till styrelsen för U–landsutbildning i Sandö på drygt 7 miljoner kronor per år. I förra årets kompletteringsproposition anslog regeringen drygt 48 miljoner kronor till högskolorna för behörighetskomplettering i naturvetenskapliga och tekniska ämnen på gymnasial nivå. Folkhögskolorna får statliga bidrag för bl.a. gymnasial utbildning som ger behörighet för högskolestudier. Även folkhögskoleeleverna ingick ursprungligen – liksom de studerande vid SSV – i beräkningsunderlaget för kommunal vuxenutbildning inom sektorsbidraget. Folkhögskolorna kan alltså med samma motivering som SSV sägas utgöra "en fri nyttighet som inte omfattas av hemkommunens ansvar eller prioriteringar".

Enligt min uppfattning finns det alltså fortfarande starka skäl för staten att värna om smala riksrekryterande utbildningar av det slag som bedrivs vid SSV särskilt i den nu rådande arbetsmarknadssituationen. Regeringen har ju också genom direkta bidrag i de s.k. krisuppgörelserna med socialdemokraterna ökat antalet utbildningsplatser både i gymnasieskolan, komvux och vid folkhögskolorna. Regeringen är nu i färd med att väsentligt öka antalet utbildningsplatser vid högskolorna. Även av det skälet borde man värna om SSV:s möjligheter att ge vuxna behörighetskomplettering. Det vore betydligt billigare och effektivare än att ge anslag till högskolorna för behörighetskomplettering. Jag anser alltså att utredaren borde ha försökt finna andra former för finansiering av verksamheten vid SSV, t.ex. genom Skolverket eller det föreslagna institutet för distansutbildning, i stället för att föreslå interkommunal ersättning.

Jag vänder mig slutligen emot förslaget att denna förändring av kostnadsansvaret skall genomföras redan den 1 juli 1993. Jag ifrågasätter kommunernas beredskap att så snabbt ta över huvudmannaskapet för denna verksamhet. Jag anser därför att även denna fråga bör belysas i en sedvanlig remissomgång.

Utredaren framhåller nödvändigheten av att höja kompetensnivån hos den vuxna befolkningen i arbetslivet och i samhället. Jag delar den uppfattningen. Då bör man snarare överväga möjligheten att öka utbildningsutbudet och mångfalden. Det bör därför, enligt min mening, även i framtiden finnas statligt finansierad distansutbildning med riksrekrytering på gymnasial nivå, liksom på högskolenivå.

Av Elsie Nordén

Utredningen om effektivare vuxenutbildning behandlar frågor av mycket central karaktär för Sveriges möjligheter att behålla positionen som föregångsland i fråga om vuxenutbildning. Återkommande utbildningsmöjligheter har varit en prioriterad målsättning.

Den hårda ekonomiska åtstramning som idag sker inom all offentlig verksamhet ger ett minskat utrymme för alla sektorer och om vår viktiga utbildningssektor skall kunna hävda sig måste delvis nya strategier användas. En sådan är att öka möjligheterna för distansutbildning, men un-

der förutsättning att effektiviteten mätt både i termer av kostnader och kvalitet är god. Utredningen visar att så är fallet. Distansutbildning har en stor tillväxtpotential och bör därför ges ett helt annat utrymme än idag i vårt svenska utbildningsväsende.

Därför är det en självklarhet att de få aktörer som nu bildar stommen i svensk distanskursverksamhet måste ges möjligheter att stärka sina positioner och därmed skapa förutsättningar för den nödvändiga utvecklingen.

Utredarens huvuduppgift vad gäller distansutbildning har varit att belysa dess utvecklingsmöjligheter inom det offentliga utbildningsväsendet. Där finns de stora behoven hos vuxna som måste arbeta och studera samtidigt. I jämförelse med högskoleväsendets resurser i detta sammanhang är de 38 miljoner kronor som idag disponeras på gymnasial nivå (Statens skolor för vuxna) en förhållandevis liten resurs. Samtidigt är alltså behovet av distansutbildningsmöjligheter störst där.

Utredningen visar att SSV–skolorna hävdar sig utomordentligt väl effektivitetsmässigt. Och behovsmässigt är de helt nödvändiga för att stora grupper vuxna alls skall kunna studera. De är dessutom den enda levande distansmiljön där ett praktiskt utvecklingsarbete för den gymnasiala nivån kan appliceras. All logik talar då för att framgången för en svensk distanssatsning är starkt beroende av de förutsättningar som skapas för SSV–verksamheten.

Utredaren bekräftar i allt väsentligt detta men konstaterar samtidigt som ett axiom att staten endast kan svara för en del (Institutet) i utvecklingsarbetet men inte för någon hel utvecklingsmiljö. Den del av utvecklingsmiljön där man kan applicera, mäta och utvärdera anser utredaren att kommunerna skall betala. Det skall ske i form av interkommunala ersättningar. Det är samma interkommunala ersättningar som utredaren tidigt konstaterade att kommunerna idag är allt mindre benägna att betala. Det betyder att halva utvecklingsmiljön i praktiken kommer att saknas. Det betyder vidare att det pågående utvecklingsarbetet vid SSVH som varit framgångsrikt får sämre förutsättningar om ens några om finansieringen skall lösas på detta sätt. Det betyder dessutom att utbildningsmöjligheter för tusentals målinriktade elever minskar i en tid när 7 % av arbetskraften är arbetslös och man ropar på utbildning. Och det är inte någon tillfällig nedgång i konjunkturen.

Utredningen berör endast marginellt utbildningen för de speciella grupper som SSVH idag gör stora utbildningsinsatser för. Dessa är vissa utbildningar för glesbygd, småföretagarutbildningar, utbildningar för hörselhandikappade och språkutbildningar för biståndsarbetare. Dessa utbildningar har byggts upp kring distanskurser som för tiotusentals vuxna varit den enda vägen till studier. Hela denna kreativa och mycket kostnadseffektiva miljö riskerar utredaren att nedrusta.

Utredningen har anlagt ett mycket lovvärt långsiktigt perspektiv men riskerar enligt min mening samtidigt att på 3–5 års sikt starkt försämra distansutbildningsmöjligheterna, vilket kan äventyra hela den ambitiösa målsättningen.

Jag vill som min mening anföra att

★ den utvecklingsmiljö som idag finns vid SSVH måste värnas på ett mera påtagligt sätt än utredningen visar

★ de 38 miljoner kronor som idag satsas på distansutbildning för vuxna inom det offentliga skolväsendet bör användas till en kraftsamling kring ovan nämnda miljö och den satsningen bör snarare förstärkas med resurstillskott från andra sektorer som i dagens lågkonjunktur och 90–talets arbetslöshetsproblematik behöver utbildningsinsatser

★ det föreslagna baskunskapsprojektet bör diskuteras med utgångspunkt från den kraftsamlingen.

Kommittédirektiv

Dir. 1992:48

Effektivare vuxenutbildning

Dir. 1992:48

Beslut vid regeringssammanträde 1992-04-23

Statsrådet Ask anför

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att
- utveckla statens roll som beställare av utbildning för vuxna,
- göra noggranna kostnadsjämförelser mellan olika typer av utbildning för vuxna,
- utarbeta förslag till hur en vidgad användning av distansutbildningsmetoder kan främjas inom olika utbildningsformer.

Tidigare utredningar

Utnyttjandet av de offentliga resurserna för utbildning har kritiserats under senare år. I **Samverkansgruppens rapport** (Ds 1990:59) visades att resurser i form av lokaler och utrustning utnyttjas dåligt och att samutnyttjande förekommer i mycket liten grad.

I **riksdagens beslut om gymnasieskolan och vuxenutbildningen** (prop. 1990/91:85, UbU16) gavs förutsättningar för en utbyggd samverkan mellan gymnasieskola och komvux liksom för utbyggnad av lokala kunskapscentrer, där olika utbildningsanordnare samverkar om lokaler och utrustning.

Arbetsgruppen för utveckling av kunskapscentrer (U 1991:A) har i uppdrag att föreslå hur vissa statliga medel skall användas

som stöd för utvecklingen av lokala kunskapscentrer. Syftet är att utveckla exempel på bättre resursutnyttjande inom de samhällsägda utbildningarna. Flera sådana kunskapscentrer utvecklas nu i kommunerna.

Distansutbildning är ett medel att förbättra tillgången till utbildning för människor, som beroende på geografiska omständigheter eller av tidsskäl, annars inte kan få tillgång till studier. I **utredningen om distansutbildning** (Dir.1991:47) har i form av en förstudie gjorts en kompetens- och erfarenhetsöversikt, en målgruppsanalys, en pedagogisk analys samt en analys av rollfördelningen mellan stat, kommuner m.fl. intressenter i fråga om distansutbildning. Utredningen har under januari 1992 avslutat förstudien och lämnat förslag om inriktningen av eventuellt fortsatt utredning (Ds 1992:3).

Kompetensutredningen (Dir.1990:25) har under januari 1992 lagt fram förslag om kompetensutveckling i arbetslivet (SOU 1992:7). Även **produktivitetsdelegationen** (SOU 1991:82) har behandlat dessa frågor.

Behov av utredning

Det är uppenbart att Sverige har ett mycket stort behov av att höja arbetskraftens kompetens, sett såväl ur ett allmänt tillväxtperspektiv som ur ett specifikt EG-perspektiv. Den teknologiska utvecklingen och den hårdnande internationella konkurrensen innebär att behovet av regelbundet återkommande insatser för fortbildning och andra former av kompetenshöjning växt kraftigt och kan förutses öka ytterligare. Detta innebär att nya krav ställs på det allmännas resurser för utbildning av vuxna och att kravet att utnyttja dem optimalt skärps.

De utredningar m.m. som refererats ger alla uttryck för behovet av en effektivare användning av utbildningsresurserna. Organisationen är dock för närvarande svåröverskådlig och splittrad. Jag är övertygad om att utbildningshuvudmännen måste finna nya organisationsformer och nya former för samverkan för att en effektiv resursanvändning skall uppnås. Det är dock i första hand de olika huvudmännens uppgift att åstadkomma denna, bl.a. genom att vidareutveckla de modeller för samverkan som redan finns, t.ex. i form av lokala kunskapscentrer. Samtidigt är det viktigt att understryka att andra betydelsefulla drivkrafter för ett rationellt resursutnyttjande är fri och öppen konkurrens mellan olika utbildningsanordnare och hög professionalitet bland dem som upphandlar utbildning.

Jag anser mot denna bakgrund att det från statens sida finns anledning att ytterligare utveckla några områden. Det gäller statens roll som beställare av utbildning och formerna för distribution av utbildning med distansmetoder. En grund för den fortsatta ut-

vecklingen kan också vara noggranna kostnadsjämförelser mellan olika utbildningsformer. Det ligger vidare i statens intresse som beställare av utbildning att främja utvecklingen av ett pluralistiskt system. En särskild utredare bör tillkallas för att närmare belysa dessa frågor och lägga fram förslag till de åtgärder som kan erfordras. Målsättningen skall därvid vara att de samlade utbildningskostnaderna för det allmänna skall minska väsentligt.

Utredningsuppdraget

Staten har ett stort inflytande över användningen av utbildningsresurserna i egenskap av dominerande beställare och upphandlare av utbildning. Utbildning upphandlas förutom av arbetsmarknadsverket, av invandrarverket, arbetslivsfonden och - vad gäller personalutbildning - åtskilliga andra myndigheter. Det är viktigt att denna upphandling sker i former som medverkar till ett rationellt och effektivt utnyttjande av alla de resurser som står till förfogande för utbildning. Det ligger därvid i statens intresse såväl att stimulera åtgärder som kan begränsa anordnarnas kostnader t.ex. för investeringar, som att dra nytta av konkurrens mellan olika aktörer. Detta ställer krav på en hög professionalitet hos beställarna/upphandlarna. Den särskilde utredaren bör belysa och lägga fram förslag om hur staten kan stärkas i sin roll som upphandlare och beställare av utbildning för vuxna.

För närvarande saknas adekvat material som kan ligga till grund för noggranna jämförelser av kostnaderna mellan olika utbildningar. Den särskilde utredaren skall ta fram ett sådant material. Det gäller i första hand utbildningar hos kommunerna, statens skolor för vuxna, AMU-gruppen och högskolan.

En vidgad användning av distansutbildning kan utgöra ett väsentligt inslag i strävandena att samtidigt öka pluralismen i utbudet av utbildning och begränsa kostnaderna. Den särskilde utredaren bör närmare belysa statens ansvar för den framtida utvecklingen av distansutbildning och i vilka organisatoriska former ett sådant ansvar bör tas. En satsning på utveckling av distansmetoder för utbildning av vuxna kan också ha stor betydelse för personalutbildning och kompetensutveckling i allmänhet. Den särskilde utredaren bör med utgångspunkt i den rapport (Ds 1992:3) som utarbetats av utredningen om distansutbildning lägga fram förslag om hur staten kan stödja en sådan utveckling.

Den särskilde utredaren skall vidare belysa hur man skapar starka utvecklingsmiljöer, så att statens behov av *utveckling* av fortbildning och vidareutbildning kan tillgodoses. Därvid skall också såväl utveckling av distansutbildning som arbete för kompetensutveckling och arbetsmiljö beaktas. En utgångspunkt skall vara de utvecklingsmiljöer som redan nu finns. Vidare skall möjligheter till *utvärdering* av verksamheten beaktas. Den särskilde ut-

redaren skall i anslutning härtill pröva vilka uppgifter och vilken ställning statens skolor för vuxna bör ha i framtiden.

Det är viktigt att i utredningsarbetet tydliggöra rollfördelningen mellan dem som centralt eller lokalt beställer och upphandlar utbildning och dem som lokalt genomför utbildningsverksamheten. Därutöver kan på nationell nivå finnas resurser för utveckling och utvärdering.

Jag har i detta ärende samrått med chefen för Utbildningsdepartementet och med chefen för Arbetsmarknadsdepartementet.

Ramar för utredningen

Den särskilde utredaren skall samråda med berörda myndigheter och organisationer.

För den särskilde utredaren gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare (Dir. 1984:5).

Arbetet skall vara avslutat före den 1 mars 1993.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om skola och vuxenutbildning

att tillkalla en enmansutredare - omfattad av kommittéförordningen (1976:119) - med uppdrag att

dels föreslå hur statens roll som beställare av utbildning för vuxna samt metoderna för distansutbildning kan utvecklas,

dels presentera kostnadsjämförelser mellan olika utbildningsformer

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta åttonde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Utbildningsdepartementet)

Sakkunniga och experter

Sakkunniga

i personlig kapacitet

Kraft, Jan, rektor,	Komvux Norrköping
Nordén, Elsie, rektor	SSV i Härnösand
Pettersson, Sten–Åke, programchef	Utbildningsradion
Salin, Sven, utredn.chef	Lärarnas riksförbund
Svenningsson, Levi, utbildn.dir.	AMS

Experter

för frågor rörande kostnadsjämförelser

Andrén, Birgitta, projektledare	Skolverket
Engström, Ulla, direktör	AMU–gruppen
Halápi, Mikael, byrådirektör	AMS
Gertsson, Bo, sekreterare	Sv. Kommunförbundet
Schwartz, Ulf, projektledare	Skolverket
Söderberg, Mats, sekreterare	Sv. Kommunförbundet
Öström, Hans–Åke, dep.sekr.	Utbildningsdepartementet

för frågor rörande distansutbildning

Gisselberg, Margareta, utbildn.ledare	Umeå universitet
Kirudd, Jan, rektor	Dalslands folkhögskola
Kroon, Bengt–Ivar, överste	Försvarets förvaltn.högsk.
Sahlin, Erica, studierektor	SSV i Härnösand
Serder, Viveka, utbildningschef	SVERD
Stensfelt, Bertil, rektor	SSV i Norrköping
Svantesson, Bo, projektledare	Utbildningsradion

Kvalitetsbedömning av utbildning

*En uppsats av Eva Åström**

I direktiven till Utredningen om effektivare vuxenutbildning (dir 1992:48) talas om behovet av att effektivisera statens upphandling av vuxenutbildning genom att

- utveckla statens roll som beställare av utbildning för vuxna,
- göra noggranna kostnadsjämförelser mellan olika typer av utbildning för vuxna,
- utarbeta förslag till hur en vidgad användning av distansutbildningsmetoder kan främjas inom olika utbildningsformer.

För att balansera kostnader mot andra kriterier då en utbildning ska köpas in, för att kunna bedöma distansutbildningar i relation till andra former av vuxenutbildningar och framför allt för att kunna beställa eller köpa in passande utbildning i olika sammanhang, är det också nödvändigt att beställaren av utbildning har kunskaper nog att också se på de olika utbildningsalternativen ur en kvalitativ synvinkel.

Utbildning kostar en hel del och dessa kostnader kan bland annat uttryckas i ekonomiska termer. Inför budgetåret 1992/93 tilldelades exempelvis Riksförsäkringsverket 700 miljoner kronor för yrkesinriktad rehabilitering, medan Arbetsmarknadsstyrelsens ursprungliga anslag för åtgärdsmedel samma budgetår uppgick till 20 miljarder kronor. Till dessa kostnader kan läggas eventuellt produktionsbortfall och den lön/det ekonomiska stöd som deltagaren uppbär under studietiden.

Rätt använda fungerar utgifter för utbildning som investeringar som med tiden ger god avkastning. Mer kunskap, större kompetens och förbättrade kvalifikationer är resultat av utbildning som kommer hela samhället till godo. Den enskildes möjligheter att hävda sig på arbetsmarknaden och allmänt att agera och fungera som aktiv samhällsmedlem ökar. Arbetsmarknadens tillgång till högt och adekvat utbildad arbetskraft blir större. Det är en förutsättning för en förbättring av näringslivets och den offentliga sektorns förmåga att utvecklas i takt med förändrade krav och att konkurrera i tider av hårdnande konkurrens. Ur samhällets synvinkel bidrar en hög allmän utbildningsnivå till att skapa jämlika levnadsvillkor för landets medborgare, till att öka den enskildes autonomi och valfrihet i vardagslivet och till att därigenom främja det demokratiska samhällets utveckling.

Felaktigt använda kan inte utbildningskostnader betraktas som mycket annat än som ett slöseri med mänskliga och ekonomiska resurser. Deltagande i utbildningar som inte svarar mot verkliga behov innebär för den

* Uppsatsen har inom sekretariatet självständigt utarbetats av Eva Åström, som också själv svarar för dess utformning och innehåll. Vetenskaplig handledare har varit fil. dr. Inger Andersson, Umeå universitet.

enskilde att tid, möda och förhoppningar satsas på en aktivitet som inte leder någonstans. I sämsta fall kan den misslyckade utbildningssatsningen få förödande effekter på både självförtroende och studiemotivation, samtidigt som deltagarens personliga ekonomi, familjeliv och sociala liv utsätts för påfrestningar. För arbetsmarknadens del betyder felaktiga utbildningssatsningar att nödvändig kompetensförsörjning förhindras eller fördröjs, samtidigt som en hel del pengar försvinner ut i intet.

Staten har som störste enskilde beställare av utbildning ett stort ansvar för hur åtminstone de offentliga utbildningsresurserna används. Den statlige beställaren av utbildning bör kunna stå som garant för att de offentliga resurserna investeras på ett sätt som är till gagn för dess mottagare. I det sammanhanget blir inköparens beställarkompetens avgörande. Som en kanske avgörande del i den kompetensen ingår förmågan att i olika sammanhang urskilja utbildningsbehov och att i samråd med utbildningsproducenten omformulera utbildningsbehoven till konkreta krav på utbildningar. För att detta ska vara möjligt är det nödvändigt att beställaren kan bedöma de olika utbildningsalternativens kvalitet.

På de följande sidorna presenteras en modell som handlar om hur kvalitetsbedömning av utbildningar för vuxna kan gå till. Modellen ger inga "kvalitetsdirektiv" som enskilda uppköpare har att rätta sig efter inför köpet av en utbildning. En checklista av det slaget som pekar ut utbildningens kvalitet i alla de inköpssituationer som det här är frågan om, är varken möjlig eller särskilt ändamålsenlig att arbeta fram. Ambitionen är istället att visa på sätt att tänka och resonera kring utbildning för att ringa in vad som kan betraktas som kvalitet i utbildning i olika situationer.

I modellen ses "kvalitet" och "kvalitetsbedömning" som resultatet av någons värdering av ett objekt/en utbildning. Modellen är främst tänkt att användas inför själva inköpet då det gäller att se på utbildningar för att uppskatta deras värde – en framåtblickande bedömning.

Men modellen innehåller inte bara förslag på hur man som uppköpare kan eller bör resonera inför inköpet. Här diskuteras också olika sätt organisera utbildningsinköpen i en organisation och det organisatoriska stöd/kunskapsstöd som organisationen bör erbjuda sin inköpare för att skapa förutsättningar för upphandling av kvalitetsmässigt god utbildning. Vi talar om en beställarkompetent organisation.

En förutsättning för att det ska vara möjligt att utveckla både den enskilde inköparens kompetens och den beställarkompetenta organisationen, är att de inköp som gjorts, även sammanställs och analyseras. Ett kortare förslag på hur en uppsummering av inköpen skulle kunna genomföras redovisas sist i arbetet.

De utbildningar som är tänkta att bedömas med hjälp av modellen är i första hand arbetsmarknadsutbildning, rehabiliteringsutbildning, invandrarutbildning och (statligt upphandlad) personalutbildning.

Arbetets uppläggning struktureras under följande rubriker:

Del 1: Teoretiska utgångspunkter

1. Vad är kvalitet i utbildning? Hur bedömer man den?

1.1 Utbildningskvalitet – en fråga om utvärdering

1.2 Att bedöma kvalitet genom utvärdering
2. En belysning av hur de teoretiska utgångspunkterna yttrar sig i konkreta utbildnings–sammanhang
2.1 Teorier om utvärdering – Vilken kvalitetssyn står de för?
2.2 Utvärderingsmodellerna i ett historiskt perspektiv – Utbildningens sammanhang på makro– och mikronivå

Del 2: Tillämpning
3. En modell för kvalitetsvärdering av den utbildning som staten upphandlar
3.1 Makroperspektivet
3.2 Mikroperspektivet
3.3 Sammanvägning makro–/mikronivå
3.4 Behov, mål och förutsättningar omsätts till konkreta krav på utbildning
3.5 Faktisk upphandling
4. En beställarkompetent organisation
4.1 Lokal upphandling
4.2 Central upphandling
4.3 Delat ansvar för upphandlingen
5. Uppsummering
5.1 Så här gör man
5.2 Behov av organisatoriskt stöd

I del 1 redogörs inledningsvis för hur frågan om utbildningskvalitet och bedömningen av denna behandlas i vetenskaplig litteratur. För att förtydliga de vetenskapliga resonemangen följer därefter en kortare redogörelse för hur synen på kvalitetsbedömning kan ta sig konkreta uttryck och hur denna syn förändrats under i första hand 1900–talet.

I del 2 visas hur de teoretiska utgångspunkterna går att tillämpa vid ett utbildningsinköp. Tillämpningsdelen har arbetats fram i samråd med berörda inköpare inom berörda statliga verk och myndigheter.

Arbetet avslutas med ett förslag på hur man inom statliga verk och myndigheter också kan arbeta för att i efterhand summera upp resultaten av inköpen.

DEL 1: TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

1 Vad är kvalitet i utbildning? Hur bedömer man den?

1.1 Utbildningskvalitet – en fråga om utvärdering

Det finns inget allmängiltigt svar på frågan om vad kvalitetsmässigt god utbildning är. Det finns inget sätt att utforma en utbildning som gör att den i alla sammanhang, för alla syften, för alla behov eller med alla tänkbara målsättningar som grund kan sägas vara av hög kvalitet. Det är inte möjligt. Det finns heller inga bestämda kriterier som i alla lägen indikerar god utbildningskvalitet och som kan kopplas till alla tänkbara sorters utbildningar för att bedöma dessa i kvalitativt avseende.

Kvalitet är, om inte ett subjektivt laddat omdöme, så åtminstone ett situationsbundet sådant. I Bonniers Svenska Ordbok definieras begreppet bl a som "inre värde". Och som varande definierat som ett "värde" är begreppet beroende av någons bedömning för att få ett operationellt innehåll. Att uppskatta olika utbildningars kvalitet, handlar därför i praktiken om att finna sätt att uppskatta utbildningarnas "inre värde" genom att på olika sätt uttrycka dessa värden på operationella och greppbara sätt.

I ett sådant sammanhang ligger det nära till hands att använda sig av principer hämtade från utvärderingsmetodikens område:
"I grunden innebär utvärdering att uttala en värdering, en kvalitativ bedömning av något." (Att värdera utbildning. Del 1, s 10)

1.2 Att bedöma kvalitet genom utvärdering

"Allmänt kan sägas att all utvärdering innebär någon form av kvalitetsbedömning. För att kunna betecknas som en utvärdering i egentlig och seriös mening måste kvalitetsbedömningen förutsättas bygga på information som har insamlats på ett systematiskt sätt och med klargjorda syften." (Utvärderingens mångfald – några ledtrådar för vilsna utbildare, s 3)

Den pedagogiska utvärderingen har en lång historia, inte minst i vårt land. Redan de folkskoleinspektörer som tillsattes för att granska den nyinrättade svenska folkskolan under senare delen av förra århundradet gavs utvärderande uppgifter. De skulle kontrollera att församlingarna verkligen fullgjorde sin lagstadgade skyldighet att bygga skolhus och anställa examinerade lärare. Om församlingarna misslyckades med detta, skulle inspektörernas bedömningar användas som underlag för förändringar av skolan eller skolorna i fråga. Den information som de första inspektörerna redovisade gällde främst de materiella förutsättningarna för undervisningen, d v s skolhusens antal och beskaffenhet, skolsalarnas standard, lärarnas utbildningsnivå, tillgången till undervisningsmaterial och tillgängliga läroböcker. Under åren sedan dess har den pedagogiska utvärderingen utvecklats, dess – åtminstone tillmätta – betydelse har ökat och en mängd olika utvärderingsmodeller har utvecklats. Var och en av

dessa står för olika sätt att se på och bedöma utbildningars kvalitativa värde.

Författarna till Att värdera utbildning Del 1, Sigbrit Franke–Wikberg och Ulf P Lundgren, ställer för sin del upp fem frågor om utvärderingens genomförande för att ge operationella definitioner av vad olika utvärderingar är och vilka funktioner de är tänkta att ha. I förlängningen ger frågorna också svar på ur vilket perspektiv man i utvärderingar ser på och värderar olika utbildningar. Författarna undrar;

1. Vad är det som ska utvärderas?

Genom att fråga sig vad det är som ska utvärderas, avgränsar utvärderaren ett objekt för sin undersökning. Vid ett första påseenden verkar inte detta vara en särskilt svår uppgift. I frågan om pedagogisk utvärdering är svaret ofta givet; utbildning. Utbildning är objektet. Det är utbildningens kvalitet i något avseende som ska värderas.

Vid ett andra påseende blir saken emellertid mer komplicerad. Utbildning – som de flesta andra till synes "självklara" utbildningsobjekt – är en mångfacetterad företeelse. Var i en utbildning kan man egentligen spåra dess kvalitet? Hos aktörerna – i lärarens agerande, elevernas prestationer eller i skolledningens kompetens? I utbildningsresultatet – genom att studera genomströmningstakt, avhoppsfrekvens eller kanske andelen arbetsplacerade? I läromedlens utformning? I den pedagogiska processen?

En utbildning kan studeras i en mängd avseenden och ur nästan hur många perspektiv som helst. En systematisering av olika aspekter av utbildning under rubrikerna förutsättningar, genomförande och resultat, ger en uppfattning om hur komplex en utbildning i verkligheten är:

– Som förutsättningar för en utbildning kan t ex räknas ekonomiska och tidsmässiga villkor, utbildningens mål, tillgängliga läromedel, lärarkompetens, utrustning, lokalmässiga förhållanden samt studiehandledning och –vägledning i samband med undervisningen.

– I undervisningsprocessen ingår bl a frågor om undervisningens innehåll, dess organisation och sättet på vilket den genomförs.

– Resultaten kan till exempel diskuteras i termer av måluppfyllelse, deltagartrivsel och studieavbrott.

Den pedagogiska utvärderarens inledande uppgift är att välja ut relevanta utbildningsaspekter att studera och att definiera ett perspektiv ur vilket denna studie ska ske.

I den situationen rekommenderar Sigbrit Franke–Wikberg i boken Evaluation as policymaking, att en referensram kring utvärderingsobjektet utarbetas. En referensram används för att ytterligare klargöra ur vilket perspektiv (ut)värderingen genomförs, för att ringa in (ut)värderingens objekt och för att klarlägga objektets betydelse och innehåll. Referensramen är utvärderarens beskrivning av utbildningens sammanhang. Varje försök att ändra eller påverka en utbildning, eller varje försök att förklara de resultat som uppnåtts i en bedömning av en utbildning, måste bygga på

kunskaper om hur utbildningen styrs och begränsas av det sammanhang som den existerar i.

Sigbrit Franke–Wikberg ser åtminstone tre skäl till att arbeta fram en sådan referensram:

– den pekar ut vilken sorts information om utbildningen som är viktig att samla in,

– den ger en bakgrund mot vilken informationen kan tolkas

– och den ger en vägvisning som gör det möjligt för intresserade parter att bedöma utvärderingens värde och utgångspunkter.

Referensramen – sammanhangsbeskrivningen – utformas lämpligtvis utifrån två olika nivåer; utifrån makronivån där relationen mellan samhälle och utbildning belyses och utifrån mikronivån som handlar om utbildning i relation till deltagare och elever:

Utbildning i samhällsperspektiv (makronivå)

I Att värdera utbildning, Del 1, beskriver författarna hur varje utbildning existerar i en bestämd verklighet och hur denna verklighet kan beskrivas på olika sätt; som t ex en ekonomisk, social och kulturell verklighet. I denna samhälleliga verklighet har utbildningen en bestämd position och uppfyller vissa bestämda syften. Utbildningens funktion i samhället växer historiskt fram, förankras materiellt och förändras.

(Under de senaste två decennierna har utbildning utvecklats i en riktning där den blir allt viktigare, sedd som en investering både för individens och samhällets bästa. Det finns två huvudsakliga orsaker till denna utveckling – en ideologisk och en ekonomisk. Enligt den ideologiska förklaringen har det utvecklats idéer och tankemönster som identifierar utbildning som ett instrument för att förändra den sociala strukturen i samhället. Utbildning ses som något värdefullt i sig och som en mänsklig rättighet. Den ekonomiska förklaringen handlar om att se utbildning som en viktig faktor för att öka den ekonomiska tillväxten i ett land. Detta gör utbildningen genom att antingen utveckla det "mänskliga kapitalet" eller genom att fungera som sorteringsinstrument med hjälp av vilket samhället sorterar individerna med hänsyn till var och ens förmåga. Samtidigt ger utbildningen information om "produkterna" (eleverna/deltagarna) till den arbetsmarknad som sedan ska dra nytta av "produkternas" förmågor och kompetenser. Teorierna talar om utbildningens möjligheter – som anses stora – men innehåller också en viss tvekan beträffande samhällets förmåga att ta tillvara dessa möjligheter i praktiken.

När det gäller vuxnas utbildning, är det frågan om arbetslivets kompetensförsörjning – den ekonomiska förklaringen – som dominerat diskussionen sedan mitten av 1980–talet.

I rapporten Långt kvar till kunskapssamhället (SIND 1991:2) konstaterar Statens industriverk att industrins tillgång till arbetskraft med en kunnighet och kompetens som motsvarar de krav som arbetsmarknad och arbetsplats ställer, är väsentlig för de svenska företagens möjligheter till utveckling. Dessa krav höjs och förändras i en allt snabbare takt. Internatio-

naliseringen av ländernas ekonomier med tillhörande ökad konkurrens, och framstegen inom vetenskap och teknologi, skapar en arbetsmarknad där arbetskraftens kunskaper och färdigheter snabbt blir inaktuella och där kraven på ett större kunskapsinnehåll i arbetet ökar. Utbildning – vuxenutbildning, företagsutbildning, vidareutbildning, kompetensutveckling – framhålls som ett viktigt medel att höja arbetskraftens kompetens och för att därigenom öka arbetslivets effektivitet och produktivitet. Betydelsen av vuxnas utbildning, speciellt med inriktning på arbetsmarknadens behov, betonas även av kompetensutredningen (SOU 1991:56, Kompetensutveckling – en utmaning), produktivitetsdelegationen (SOU 1991:92, Drivkrafter för produktivitet och välstånd), Skolöverstyrelsen (Fördjupad anslagsframställning, hösten 1990) och EG–komissionen (Open distance learning in the European Community).

Så länge en utbildning upplevs uppfylla sina tilldelade funktioner i samhället är den legitim. Om utbildningen verkligen presterar vad den antas prestera spelar mindre roll. Det viktiga är att den upplevs uppfylla sina grundläggande funktioner. I politiskt avseende, ekonomiskt, socialt eller vilket avseende som tillmäts störst betydelse i samhälle och samhällsdebatt just då, anses utbildningen klara av att uppfylla sina tilldelade uppgifter. Så länge definieras utbildningen som kvalitetsmässigt god, eller åtminstone acceptabel.

När utbildningens faktiska och tilldelade syften sedan ändrar karaktär, ändras samtidigt synen på utbildningens kvalitet. Dessa förändringar sker ofta långsamt och innebär därmed långsamma förskjutningar i debatten om vad som är problem i skola och utbildning. Det kan handla om att synen på barn– och ungdomsskolans funktion som etisk eller moralisk fostrare av eleverna förändrats och att skolans nuvarande agerande på detta område därmed uppfattas som felaktigt eller bristfälligt. Eller möjligen om att tyngdpunkten på den kommunala vuxenutbildningens roll förskjutits från att vara fördelningspolitisk till att bli tillväxtpolitisk och satsningen på utbildningsmässigt eftersatta deltagare därmed plötsligt ser ut som en felsatsning. Eller om att arbetsmarknadsutbildningen ges andra mål än "arbetsplacering" och rehabiliteringsutbildningen andra mål än "tillbaka till arbete", och invanda prioriteringar i fråga om utbildningssatsningar och utbildningsinköp inte längre är självklart accepterade.

Det är med andra ord rimligt att anta att en utbildning som blir ifrågasatt eller kritiserad, lika ofta blir det för att den inte längre upplevs uppfylla sina tilldelade syften och funktioner i samhället, som för att utbildningen i sig förändrats och försämrats. Därför är det nödvändigt att belysa en utbildnings samhälleliga förankring och funktion då det gäller att uttala sig om utbildningens påstådda kvalitet.

Till saken hör dessutom att när samhällsförhållanden förändras på ett sådant sätt att utbildningar ifrågasätts, ändras också förutsättningarna som styr det sätt på vilket utbildningarna kommer att värderas och bedömas. Nya utvärderingsobjekt lyfts fram, nya perspektiv och frågeställningar blir aktuella, nya grupper av beställare av utbildningar kommer fram och valet av värderingsmetoder och värderingsstrategier kommer att förändras.

Liknande tankegångar – om hur utbildningar definieras och utvärderingar styrs av sättet på vilket de uppfattas i samhället – förs fram i en artikel i boken New directions in educational evaluations. I denna beskriver Ernest R House hur sociala program och utbildningar beskrivs i speciella metaforer. House diskuterar hur dessa metaforer avslöjar den bakomliggande uppfattningen om utbildningen i fråga och hur de därigenom också förutsäger de åtgärder som kommer att föreslås med avseende på respektive program eller utbildning. Han menar att ett problem/fenomen i samhälle och utbildning definieras efter det sätt på vilket det beskrivs i olika sammanhang eller under olika tidsperioder. Indirekt indikeras samtidigt också vissa bestämda åtgärder för att handskas med de fenomen som definierats som problematiska och kanske föreslås en utvärdering som även den kommer att korrespondera med programmets eller problemets upplevda/beskrivna "natur".

Som underlag för sina slutsatser har han bl a en undersökning av hur utbildning och sociala program beskrivs i en av USAs mest använda läroböcker i utvärdering. I denna diskuteras utbildning i termer hämtade från industriell produktion. Problemen med utbildning definieras ofta som produktivitets–, effektivitets– eller rationalitetsbrister och föreslagna utvärderingar inriktas på att snabbt ta fram mätbara och fådimensionella data som underlag för åtgärder.

Det finns alltså anledning att utgå från att beskrivningen av en utbildning i stor utsträckning både speglar objektiva förhållanden och subjektiva uppfattningar om utbildningen, uppfattningar som formats av olika förhållanden i utbildningens samhälleliga sammanhang. Och det är lika befogat att anta att dessa subjektiva uppfattningar i sin tur kommer att påverka en kvalitetsbedömning av utbildningen.

Utbildning i ett elev–/deltagarperspektiv (mikronivå)

I analysen av utbildningens sammanhang är det viktigt att studera både dess förankring i samhället och hur den uppfattas och värderas av elever och deltagare.

Samtidigt som utbildningar tillmäts olika värden och funktioner i ett samhälleligt perspektiv och inom de olika utbildningsinstitutionerna, varierar också synen på utbildningar och deras upplevda värde (kvalitet) med avseende på olika individers och gruppers förhållande till utbildning.

På gruppnivå finns skillnader i utbildningssyn som varierar bl a med avseende på kön, social status och ålder. Män och kvinnor har olika uppfattningar om och förhåller sig olika till utbildningar. Studieerfarenheter och utbildningssyn varierar mellan personer som ingår i olika sociala grupper. Även mellan yngre och äldre personer, yrkesverksamma eller inte, vuxenstuderande och ungdomsstuderande, finns skillnader i förhållandet till utbildning. Inställningen till utbildningar, tidigare studieerfarenheter och faktiska förhållanden i gruppernas livssituationer inverkar på hur de kommer att fungera i själva utbildningssituationen.

Vuxna människor

Den kanske främsta skillnaden mellan ungas och vuxnas lärande gäller utnyttjandet av inlärningsstrategier. Vuxna förlitar sig på och utnyttjar tidigare kunskaper och erfarenheter för lärande i nya situationer i högre utsträckning än vad barn/unga gör. Karaktären hos, och omfattningen av barns och vuxnas erfarenheter och kunskaper är dessutom olika.

De erfarenheter och kunskaper som vuxna bär med sig till undervisningssituationen är till stora delar hämtade från arbetslivet och samhällslivet. Det är dessa kunskaper som vuxna, medvetet eller omedvetet, bygger mycket av sin kompetens och sitt självförtroende på. Det är dessa erfarenheter som de relaterar de nya kunskaper som en utbildning ger. Ibland fungerar detta bra. Deltagaren förmår och uppmuntras i utbildningen att se värdet av sina tidigare erfarenheter och att utveckla dessa med stöd av utbildningens mer formaliserade kunskaper. Ibland – alltför ofta – fungerar det sämre. De kunskaper som vunnits genom informellt lärande i arbete och livet i övrigt nedvärderas i undervisningssituationen. Deltagarens informella kompetens erkänns inte, av honom själv och/eller av utbildaren, och resultatet för deltagarens del blir att han eller hon känner sig okunnig och otillräcklig .

En annan konsekvens av den vuxnes syn på sig själv ofta som först och främst syrkesutövare och arbetstagare med ansvar för hem och familj, är att man gärna vill studera ämnen som har anknytning till tidigare yrkesverksamhet eller för att uppnå ett väl preciserat mål.

Vuxna studerande och de förutsättningar som styr deras studier skiljer sig dessutom i både psykologiska och sociala avseenden från barns och ungdomars. Som vuxen, van att ansvara både för sig själv och ofta en familj, kan det t ex vara svårt att glida in i lärlingens eller elevens roll, att överhuvudtaget acceptera att bli undervisad. Eller att lära in och lära om. Det visar sig bl a genom att människor i medelåldern och däröver deltar i vuxenutbildning i relativt liten omfattning i jämförelse med andra grupper. Man anser sig redan vara fullärd och ser därför ingen anledning att förändra sitt liv eller utsätta sig för nya krav.

Samtidigt finns många vuxna som är osäkra på den egna studieförmågan och som avstår från att studera av den orsaken.

För vuxna medför ofta studier kännbara omställningar i livssituationen– familjeliv, ekonomi, arbetssituation, m m påverkas – och omställningar som sådana för med sig osäkerhet. Dessutom handlar det för många också om en omställning till en ny situation som man inte är säker på att klara av. I synnerhet de personer som inte har studievana, de som misslyckats med tidigare studier eller som upptäckt att de inte längre räcker till på arbetsmarknaden kommer ofta till den nya utbildningen med ett bräckligt självförtroende.

Kvinnor och män

I bedömningen av en utbildning är det också viktigt att vara medveten om att mäns och kvinnors lärande och förhållande till utbildning skiljer sig åt.

Tidigare diskuterades hur vuxna förlitar sig på tidigare kunskaper och erfarenheter för lärande, i utbildningar och andra nya (livs)situationer. Detta gäller både kvinnor och män, men kvinnor i större utsträckning än män. Undersökningar visar hur kvinnor i sina vuxenstudier i första hand söker en studiemiljö där de kan få möjligheter att problematisera sina erfarenheter och göra dem begripliga i ett större sammanhang.

Sådana undersökningsresultat bekräftas av studier av vad som äger rum mellan lärare och deltagare/elever i själva undervisningssituationen: Mäns och kvinnors kommunikation och interaktion med läraren skiljer sig åt. Männen förhåller sig relativt sett mer objektiva till ämnesstoffet och opersonliga i kontakten med läraren, medan kvinnorna försöker relatera både ämnesstoff och lärarens intresse till den egna personen och till de egna personliga erfarenheterna. Detta är könsbundna kommunikationsmönster som visar sig redan i sjuårsåldern när barnet börjar i grundskolan och som sedan vidmakthålls och förstärks upp till vuxen ålder.

Dessutom är kvinnor generellt sett mer beroende av den sociala samvaron och tryggheten i studiegruppen än vad män är. Medan männen diskuterar och argumenterar och på så sätt dominerar själva undervisningen genom både tonläge och genom att uppta större delen av undervisningstiden, svarar kvinnorna på lärarens frågor och ägnar en stor del av sin tid och möda åt att värna om och utveckla det sociala klimatet i gruppen.

Båda könens behov av att kunna relatera studierna till egna erfarenheter visar sig också i valet av ämne eller inriktning på de utbildningar man väljer att studera. Män väljer traditionellt manligt könsmärkta utbildningar som kvalificerar för arbetsuppgifter inom traditionellt manliga yrken – och som berör yrkesområden som de har erfarenheter av – medan kvinnor väljer utbildningar inom de yrkes– och samhällsområden som de i sin tur känner till och verkar inom. Att utbildningsutbud och ämnesinnehåll är anpassade efter både mäns och kvinnors erfarenhetssfärer/arbetsmarknader är därför viktigt för att kunna erbjuda båda könen samma möjligheter att tillgodogöra sig, få sina behov tillfredsställda och finna sig tillrätta i en utbildning. Erfarenheten visar att människor som väljer otypiska utbildningar för sitt kön – män som väljer kvinnodominerade utbildningar och kvinnor som väljer mansdominerade – oftare än andra avbryter sina studier i förtid.

För kvinnor är dessutom utbildningsutbudet och arbetsmarknaden på hemorten i allmänhet viktigare än för män. Med den fortfarande förhärskande arbetsfördelningen i hemmen, där kvinnor har huvudansvar för barn och hemarbete, är det för många kvinnor svårt att resa bort för att studera, eller att tvingas till långa dagliga resvägar för att komma åt sina studier. Den servicefunktion som kvinnor ofta har både hemma och på arbetet och som lätt kommer att prägla hennes förhållningssätt till sin omgivning, gör också att hennes behov av en lugn och avskild studiemiljö är stor. Det ska vara möjligt att studera utan att andra (arbets)uppgifter samtidigt pockar på uppmärksamhet.

För att utbildningarna ska kunna anses vara anpassade efter både mäns och kvinnors behov, är det inte tillräckligt att de innehållsmässigt knyter an till både manliga och kvinnliga erfarenhetssfärer. Det är också viktigt

att studiernas uppläggning och den begreppsapparat som används i undervisningen inte är ensidigt könsmärkt åt något håll. Helhet och sammanhang är t ex viktiga i kvinnors sätt att se på vad rationellt handlande och studerande innebär, medan män generellt sett betonar delen snarare än helheten. Begrepp och förhållningssätt i utbildningen som "objektivitet" och "resultatorientering" stämmer bättre ihop med mäns lärande än kvinnors. Kvinnor ägnar sig hellre åt ett mer subjektivt inriktat och mer processorienterat lärande. Kvinnor ser oftare än män sina studier som ett mål i sig, medan männen mer medvetet använder studierna som ett medel för att uppnå ett mer övergripande mål.

Dessa skillnader i förhållningssätt påverkar som sagt mäns och kvinnors lärande i själva undervisningssituationen, men de inverkar också på mäns och kvinnors studiestrategier i vuxen ålder. Kvinnors motiv att börja studera är ofta vagare än mäns. I de situationer där valet att studera är helt frivilligt och grundar sig på en verklig längtan efter studier, är det vanligt att kvinnorna börjar studera i samband med en omställning i livssituationen och att de letar sig fram mellan olika studier och studievägar för att så småningom komma fram till vilken utbildning som är den riktiga för dem. I den statligt upphandlade och av staten finansierade utbildningen är emellertid möjligheterna för en studerande att prova på olika utbildningar begränsade. I denna sortens utbildningssituationer förutsätts en målmedvetenhet med studierna, att man vet vad man vill och vart man vill komma, en målmedvetenhet som kvinnor troligen inte kan prestera i lika hög grad som vad män kan. Istället för att få söka sig fram till rätt utbildningsalternativ tvingas man att omedelbart ta ställning och välja/acceptera en bestämd utbildning. Risken att kvinnan då så småningom ska upptäcka att den valda eller accepterade utbildningen inte uppfyller henne egentliga behov är stor. Möjligen ökar samtidigt risken för kvinnliga studieavbrott.

Ett annat utmärkande drag i kvinnors studiestrategier är att de oftare än män påbörjar sina vuxenstudier på en nivå som ligger under deras faktiska kompetens. Kvinnor "om–igen–utbildar" sig.

Ej självvalt

Människors motstånd mot förändringar förs ibland fram nästan som en naturkraft och motståndet att förändras är kanske det största hindret för lärande.

Mot detta motstånd står en annan kraft, människans behov av att söka nya uppgifter och utmaningar. I Kompetensutveckling – en utmaning (SOU 1991:56) beskriver kompetensutredningen "en miljö som stimulerar till närhet och emotionell kontakt, som i ringa grad är normreglerad och förutsägbar och som är varm och tillmötesgående", som en miljö som uppfyller betingelserna för det som många förknippar med personligt lärande, växt och jagutveckling.

Den situation eller den miljö som de presumtiva deltagarna i t ex arbetsmarknadsutbildningar eller rehabiliteringsutbildningar befinner sig i uppfattas knappast som varm, tillmötesgående och stimulerande till närhet och emotionell kontakt av de berörda. Följaktligen lär den inte heller

föra med sig särskilt goda förutsättningar för lärande. Här handlar det om människor som försatts i en situation där de mer eller mindre blir tvingade till förändring och utbildning – samtidigt som stora delar av deras övriga livssituation gungar eller raseras. Arbetslöshet, hot om arbetslöshet och arbetsskador , med försämrad ekonomi, självförtroendet hotat, påfrestningar på familje– och socialt liv som följd, är för många de drivkrafter som ligger bakom "beslutet" att studera. Studierna är med andra ord bara i formell mening självvalda. Någon egentlig personlig motivation för studier, eller några välgenomtänkta och planerade utbildningsval, lär inte vara att förvänta från flertalet deltagare.

Kortutbildade

I arbetskraften beräknas 850 000 personer ha kortare formell utbildning än 10 år och de flesta av dem kommer att vara kvar i arbetslivet ytterligare ett eller ett par årtionden. Många av dessa är äldre och skillnaderna i utbildningsnivå är till vissa delar geografiskt betingade, påverkade av lokalt eller regionalt utbildningsutbud och av arbetsmarknaden på de kortutbildades hemort. De regionala utbildningsmönstren förstärks genom att de lägre utbildade är mindre benägna än andra att flytta från hemorten eller ur regionen.

Vetskapen om den stora delen kortutbildade människor i arbetskraften får – eller bör åtminstone få – konsekvenser för samhällets och arbetslivets prioriteringar då det gäller utbildning för vuxna. Arbetskraftens kunskaps– och kompetensnivå påverkar effektiviteten i arbetslivet. Lokalt får t ex utbildning av de lägst utbildade konsekvenser för i synnerhet företagets eller organisationens utvecklingsmöjligheter. En hög allmän utbildningsnivå hos de anställda utgör ofta en förutsättning för fortsatta och mer specialiserade utbildningssatsningar.

Men arbetskraftens utbildningsnivå är förstås inte bara en samhällsangelägenhet. Utbildningsnivån har betydelse för den enskilda människans möjligheter på arbetsmarknaden och i samhället. På en föränderlig arbetsmarknad är det de kortutbildade som befinner sig på de mest utsatta positionerna. De riskerar mer än andra arbetslöshet, bland annat för att de har svårare än andra att ställa om sig i takt med att arbetsuppgifter och arbetsorganisation förändras. En höjd utbildningsnivå ökar de anställdas möjligheter att fungera i en föränderlig och mer kunskapsintensiv arbetsorganisation.

Dessutom blir kortutbildade oftare än andra skadade i sitt arbete. Oftare än andra har de arbeten som sliter på och förstör kroppen.

Av ekonomiska, demokratiska och fördelningspolitiska skäl är det med andra ord ganska självklart att samhällets och arbetslivets utbildningsresurser i första hand bör satsas på de vuxna som behöver dem mest, på dem som har de kortaste utbildningarna. I verkligheten går det emellertid inte till på det viset. De välutbildade både kräver och erbjuds internutbildning och andra möjligheter till kompetensutveckling oftare än sina kollegor med kortare utbildning. De kortutbildades möjligheter till utbildning dyker i många fall upp först i samband med permitteringar, uppsägningar eller kanske i samband med arbetsskador som tvingar fram utbild-

ningsåtgärder. Det som kortutbildade erbjuds i utbildningsväg är följaktligen ofta arbetsmarknadsutbildningar eller olika former av rehabiliteringsutbildningar.

Även då utbildningsmöjligheten finns, då den kortutbildade står inför möjligheten att studera eller inte studera eller att välja mellan olika utbildningsalternativ, är hans eller hennes förutsättningar sämre än vad den högutbildade vuxnes är. Många kortutbildade har ensidiga, repetitiva och innehållsfattiga arbetsuppgifter, den sortens arbetsuppgifter som gör att de löper större risk än andra att skadas i sitt arbete och att bli arbetslösa. Det är dessutom den sortens arbetsuppgifter som ställer små eller inga krav på kunskap eller kunskapsutveckling i arbetet, som inte ger särskilt mycket referenskunskap att bygga studier på och som inte heller ger inlärningsvana.

Många kortutbildade, speciellt bland äldre, värjer sig mot förändringar i arbetsuppgifterna, i synnerhet om dessa förändringar kräver utbildning. Orsakerna till detta står bland annat att finna i själva arbetssituationen, i den inte särskilt inlärningsbefrämjande miljö som beskrivits ovan, och kanske även i erfarenheter av att yngre välutbildad arbetskraft som kommer in i produktionen och tar över arbetsuppgifter från sina äldre och kortare utbildade kollegor. Synen på den egna kompetensen och studieförmågan påverkas också av tidigare erfarenheter av utbildning och av den egna relativt osäkra och ofta lågt värderade ställningen på arbetsplatsen och arbetsmarknaden.

Undersökningar visar att kortutbildade avbryter sina studier oftare än högutbildade. Åtminstone är det så inom komvux. De största orsakerna till avhoppen har att göra med att man påbörjat studierna på fel – för hög – nivå, att utbildningen i övrigt inte svarar mot deltagarnas önskemål eller att studierna innebär mer av konkurrens och jämförelser av deltagarna sinsemellan, än vad många kan acceptera eller klara av.

Erfarenheten säger att möjligheterna att rekrytera särskilt de vuxna med den kortaste utbildningen till studier är beroende av en nära koppling till den enskildes verklighet, exempelvis en koppling till en reell eller tänkt arbetssituation. Även motivationen för studier i allmänna ämnen, och inlärningen av dessa, förstärks när utbildningen kan anknytas till något som är angeläget för den studerande själv och som berör och kan förändra den egna vardagen.

Detta senare faktum är betydelsefullt i ett mer långsiktigt perspektiv: Det ligger både i arbetsgivares och samhällets intresse att vuxnas behov av basfärdigheter är tillgodosedda. Det handlar då framför allt om kunskaper i att läsa, skriva, tala, om kunskaper i engelska, samhällsorientering och möjligen även datakunskap. Inte minst är detta viktigt med tanke på att basfärdigheter, ofta på en nivå som motsvarar två års gymnasial utbildning, är en förutsättning för den yrkes– eller funktionsspecifika utbildning som dagens och morgondagens arbetsliv ställer krav på. Staten har också tagit på sig ett ansvar för att erbjuda relevant utbildning till de vuxna som saknar grundläggande basfärdigheter.)

Då utbildningar studeras och värderas i kvalitativt avseende kommer resultaten i hög grad att styras av just "deltagarspecifika" förutsättningar.

6 13-0302

Det som definieras som "kvalitet" är i mycket en indikation på om och hur en utbildning har anpassats efter olika deltagargruppers behov, förväntningar och förutsättningar för studier.

Är utbildningsnivån anpassad efter deltagarnas förkunskaper och studievana? Är inriktningen eller ämnet valt med hänsyn tagen till deltagarnas förväntningar? Finns beredskap att arbeta motivationshöjande och självförtroendehöjande med de deltagare som kommer omotiverade och osäkra till utbildningen? En viktig princip vid bedömning, planering och genomförande av utbildning är t ex att arbetsformerna och sättet på vilket de anpassas efter deltagarnas förutsättningar, kan vara lika viktiga som utbildningens innehåll. En utbildnings uppläggning leder alltid till någon form av meta–inlärande. Utbildningen kan genom valet av arbetsformer bli ett instrument för kunskapsuppbyggnad och för individ– och verksamhetsutveckling. Den kan också komma att leda till passivisering, underordning, dekvalificering och inlärd hjälplöshet.

På samma sätt som utbildningars kvalitet uppfattas olika och påverkas av förhållanden som har med olika deltagar– eller elevgrupper att göra, styrs den också av hur enskilda personer ser på och förhåller sig till utbildningen.

Utan en beskrivning och analys av utbildningens sammanhang som innefattar deltagarnas eller elevernas relation till utbildningen, kommer det heller inte att var möjligt att uttala sig med någon större trovärdighet om utbildningens kvalitet.

2. I vilket syfte genomförs utvärderingen ?

Utvärderingens syfte påverkar referensramen. Syftet får betydelse för ur vilken synvinkel utbildningens sammanhang beskrivs.

Tidigare i texten beskrevs hur 1800–talets folkskoleinspektörer gavs i uppgift att i första hand kontrollera, men också att ta fram underlag för förbättringar av den dåtida svenska folkskolan. Just dessa två motiv, att ge beslutsfattare underlag för att kontrollera och att förändra, är kanske de två vanligaste då man bestämmer sig för att värdera olika utbildningar. Genomförs utbildningen på avsett sätt? Hur ska vi bära oss åt för att göra dem bättre?

En annan ansats inom utvärderingsforskningen betonar utvärderingens främjande funktion, d v s attupplysa i en vidare mening, att "skildra vad som sker i det som synes ske, att tala om varför just detta sker, att ange möjligheterna för hur något annat kan ske", att bidra till förståelse av grundläggande förhållanden och processer.

Utvärderingar kan ges olika strategiska motiv som ofta inte är direkt uttalade.

– Då används de exempelvis som potemkinkulisser för att vinna tid eller ge intryck av rationalitet. De många och skiftande målen och syftena med utbildning kan vara svåra att hantera, men det kan gå med hjälp av (ut)värdering. Problemet med att hantera många olika mål och syften med utbildningar löses genom att man helt enkelt reducerar antalet. Med hjälp

av en utvärdering lyfts vissa mål fram medan andra ignoreras och därmed också görs osynliga.

– Eller så används i de legitimerande syfte genom att inriktas på att ensidigt leta upp positiva (eller negativa) inslag för att ge underlag till försvar (eller underminering) av en verksamhet. Utvärdering har idag hög status. Resultaten från utvärderingar antas alltför ofta vara "sanna" bara för att de tagits fram genom en aktivitet som kallas "utvärdering". Utan ifrågasättande eller kritisk granskning av utvärderingsresultaten kan även strategiska motiv som just legitimering av en verksamhet tillåtas styra utvärderingens inriktning och resultat.

– Utvärdering kan ges sociopolitiska syften, för att motivera inblandade aktörer och intressenter och för att skapa ett allmänt stöd för verksamheten

– och även administrativa syften, som ett sätt för någon att utöva auktoritet över någon annan.

3. För vem genomförs utvärderingen? Vem eller vilka är utvärderingens beställare?

Vilket syfte som utvärderingen ges hänger nära samman med vem som beställer den , d v s "för vem som utvärderingen genomförs". För att en utvärdering alls ska bli användbar måste den vara användbar för någon speciell klient eller ett speciellt "auditorium".

Även beställarens frågeställningar inverkar på hur utbildningens sammanhang kommer att beskrivas – vilket innehåll referensramen kommer att ges.

Olika klienter har olika utvärderingsbehov – det är t ex oftast chefer och andra personer i överordnade positioner som efterfrågar utvärderingar i kontrollerande syften eller för att utöva auktoritet. Utvärderingar kan genomföras för fler än en "klient", t ex genom att riktas till anställda på olika nivåer på en arbetsplats för att tjäna som underlag i ett förändringsarbete eller för att på en arbetsplats bidra till att skapa en vidare förståelse av grundläggande förhållanden och processer. Utvärderingar med ett flertal "klienter" kan ges flera parallella syften – chefen vill kontrollera medan verkställande personal vill ha förändringsunderlag, eller chefen vill utöva auktoritet medan inblandade i ett projekt i samma utvärdering kan vara intresserade av att legitimera en misslyckad verksamhet.

4. Vem är det som utför utvärderingen?

Valet av utvärderare är en annan faktor som påverkar utvärderingens förutsättningar och därmed också referensramens innehåll.

Den bild som samtida utvärderingslitteratur målar upp av den ideala utvärderaren är nära nog att betrakta som övermänsklig. För att vara en kompetent och trovärdig utvärderare bör man vara tekniskt kompetent inom mät– och forskningsområdet, ha förståelse för det sociala samman-

hang inom vilket utvärderingen ska bedrivas, ha god kunskap om utvärderingsobjektets natur, ha god kompetens när det gäller mänskliga relationer, ha personlig integritet, vara objektiv, kunna utöva auktoritet och besitta ett stort mått av ansvarskänsla. I verkliga undersökningar får man låta sig nöjas med en person som har de mest passande egenskaperna för den värdering som ska genomföras.

Det gäller t ex att ta ställning till frågan om en utbildning eller annan verksamhet ska värderas av en professionell utvärderare eller av en lekman inom utvärderingsområdet, en person som kompenserar tekniska kunskapsbrister genom att istället känna utvärderingsobjektet väl?

Men det handlar inte bara om personliga egenskaper hos den som genomför utvärderingen. Viktigt i sammanhanget är också dennes relation till det utvärderade objektet eller till den myndighet eller organisation inom vilken utvärderingen ska genomföras. Ska en utbildning bedömas av en intern – i verksamheten direkt inblandad person – eller av en extern (utanförstående) utvärderare?

Valet av utvärderare styr utvärderingens förutsättningar och troligen också dess utfall. Enligt Evert Vedung i boken Utvärdering i politik och förvaltning, kan en intern utvärdering genomföras snabbt genom att den utförs i en välkänd omgivning och i nära kontakt med de flesta verksamma inom verksamheten. En extern utvärdering blir mer tidsödande genom att längre inläsningsperioder krävs. Kunskapsmässigt har internutredningar ett försteg framför externa eftersom utvärderingen utförs av de mest kunniga. Internutvärderingar resulterar vidare lättare i återföring och inlärning eftersom handläggare och utvärderare är samma person eller i alla fall står varandra organisationsmässigt nära. Genom internutredningar bygger myndigheten upp en kompetens i utvärderingsfrågor, vilket på längre sikt kan öka effektiviteten.

Den största nackdelen med intern utvärdering gäller enligt Vedung objektiviteten. Ingen gräver i sitt anletes svett fram fakta som är ofördelaktiga för en själv eller kritiserar med förtjusning vad han själv åstadkommit. Externa utredningar är dessutom bättre på att producera nytänkande eftersom externa utvärderare inte gärna kan drabbas av "hemmablindhet". Troligen får den externa utvärderingen också större tyngd i en konfliktsituation än en intern.

Frågan om interna versus externa utvärderare har också nära samband med frågan om på vilken nivå i en organisation eller en myndighet som ansvaret för utvärderingen ska läggas, om den ska genomföras "uppifrån–och–ner" i den organisatoriska hierarkin (högre nivåers kontroll av lägre nivåers prestationer), eller "nerifrån–och–upp" (då lägre nivåer värderar den verksamhet som utförs på högre nivåer än den egna) eller i form av "horisontell" utvärdering (då verksamheten utvärderas för och av personer som själva är direkt inblandade i verksamheten).

I sammanhanget hör också hemma den mer allmänna diskussionen om vilken roll som utvärderaren själv, med sina personliga åsikter och ställningstaganden, ska eller bör spela i värderingen. Den opartiske observatörens eller den engagerade medaktörens? Informationsförmedlarens eller opinionsbildarens?

5. Hur ska utvärderingen gå till?

Det verkar inte finnas någon enighet mellan olika experter på utvärdering om vilken process som är den bästa att följa i genomförandet av en utvärdering. De flesta tycks emellertid vara överens om att alla utvärderingar bör inkludera ett visst mått av interaktion mellan utvärderare och deras auditorier under planeringen av utvärderingen (för att identifiera de senares behov) och i avslutningen av utvärderingen för att föra utvärderingens resultat vidare. Utvärderingen bör inte begränsas till att bara vara den tekniska process som datainsamling och analys innebär.

Kontakten med beställaren är avgörande för vilken inriktning utvärderingen ges, för vad som kommer att definieras som utvärderingens objekt och hur detta ska studeras samt för hur utvärderingen, eller åtminstone dess resultat, kommer att användas.

Avgörande för dessa senare frågeställningar är också valet av metod för datainsamling och analys. Det finns ingen metodologisk ansats som passar alla syften eller frågor, utan metodvalet måste i varje enskilt fall avgöras av de aktuella frågeställningarna i den speciella utvärderingen. Genom valet av metod påverkas också vilken data som tas fram/som är möjlig att ta fram. Experiment, tester, intervjuer, enkäter, fallstudier, deltagande observationer, peer–reviews, expertbedömningar – de medför samtliga begränsningar i fråga om möjligheter till datainsamling, analys och värdering av resultatet.

Vad som kommer att betraktas som kvalitet i en utbildning påverkas således också av sättet på vilket man väljer att studera och värdera densamma. Och utvärderingssättet påverkas som sagt i sin tur av de övriga och mer organiatoriska villkor som gäller för utvärderingen.

Konsekvenser för kvalitetsbedömningen av utbildningen

Med referensramen som "pekar ut vilken sorts information om utbildningen som är viktig att samla in" är det möjligt att bilda sig en uppfattning om utbildningens kvalitet. Med utbildningen belyst ur samhälls– och deltagarperspektiv– en belysning som formats av utvärderingens syfte, beställare och genomförare samt av den metod för datainsamling och analys som valts – går det att härleda vilka konkreta krav som bör ställas på utbildnngen för att den i ett visst sammanhang ska kunna sägas vara av hög kvalitet.

Ur referensramen härleds förslagsvis;

– vilka förutsättningar för utbildningen som är önskvärda (t ex ekonomiska och tidsmässiga villkor, utbildningsmål, läromedel, lärarkompetens, utrustning, lokalmässiga förhållanden, studiehandledning och – vägledning)

– hur undervisningen bör utformas (t ex undervisningens innehåll, dess organisation och sättet på vilket den genomförs)

– och vilka resultat av utbildningen som bör uppnås (t ex måluppfyllelse, deltagartrivsel, studieavbrott).

2. En belysning av hur de teoretiska utgångspunkterna yttrar sig i konkreta utbildningssammanhang

2.1 Teorier om utvärdering – Vilken kvalitetssyn står de för?

Grovt sett kan olika utvärderingsmodeller grupperas under två huvudtyper, beroende framför allt på vilken inriktning utvärderingen ges. Modeller inom den ena gruppen kan sägas fokusera på "produkten" av ett program (produktionsinriktade modeller), medan modeller inom den andra lägger vikt vid att också beskriva den "process" som kännetecknar programmet i fråga (processinriktade modeller). Skiljelinjen dras alltså upp framför allt beroende på hur man besvarar frågan om vad det är som ska utvärderas.

2.1.1 Produktionsinriktade modeller

Vilket är utvärderingens objekt?
I de produktionsinriktade modellerna förespråkas oftast utvärdering för att studera en utbildnings resultat ("produkt") och detta görs konkret genom att det till studiet av resultatet kopplas frågor om effektivitet och produktivitet. Dessa begrepp förs därmed fram som de huvudsakliga bärarna av en presumtiv kvalitet i utbildningen. Om utbildningens resultat kan bedömas vara effektivt och produktivt så betraktas utbildningen därmed också som varande av hög kvalitet. Effektiviteten och produktiviteten bedöms på två olika sätt; antingen genom att två utbildningsvarianter jämförs med varandra, eller genom att en utbildnings resultat relateras till samma utbildnings mål.

I båda fallen utgör utbildningarnas officiellt fastlagda mål den bedömningsgrund utifrån vilken kvaliteten – effektiviteten och produktiviten – uppskattas. Graden av måluppfyllelse visar på utbildningens resultat. Hög måluppfyllelse, eller högre måluppfyllelse i en utbildning än i en annan, betyder ett gott resultat, alltså samma sak som ett effektivt och produktivt sådant. De uppställda målen för olika utbildningar ifrågasätts inte.

Måluppfyllelsen – uttryckt i termer av effektivitet och produktivitet – bedöms emellertid för det mesta som omöjlig att mäta direkt utifrån officiella målskrivningar. Målen formuleras på central nivå på ett alltför abstrakt och icke greppbart sätt för att dessa och de två huvudsakliga kvalitetskriterierna – effektiiteten och produktiviteten – ska gå att relatera till varandra. Lösningen består i att bryta ner både mål och kvalitetsmått till en mer konkret nivå för att på så sätt uttrycka dem i mätbara termer. Fram till början av 60–talet utgjordes dessa "mätbara termer" i stort sett uteslutande av olika elevbeteenden. Elevers läsförmåga i olika årskurser relaterad till läroplanens målskrivningar, elevers förmåga att hantera aritmetiska resonemang av olika svårighetsgrad eller elevers ordförråd i frammande språk, och andra liknande elevprestationer, visade på utbildningars kvalitet. Från 60–talet började man dessutom att arbeta med utvärdering-

ar av hela utbildningsprogram och floran av mätbara kvalitetskriterier utökades väsentligt.

Men oavsett om det är enskilda elevers eller hela programs prestationer som studeras, är grundtanken i de produktionsinriktade modellerna densamma: Utbildningens kvalitet uppskattas genom att utbildningens produkt/resultat jämförs med dess mål. Utfallet av denna jämförelse uttrycks i första hand i termer av effektivitet och produktivitet.

Vilket är utvärderingens syfte och för vem genomförs utvärderingen?
De produktionsinriktade modellerna hämtade – då de först utvecklades – mycket av sin inspiration från produktionslivet och i den andan likaställdes produktion av kunskaper och vetande med framställning av industriella produkter. Dessutom lånades den då dominerande styrfilosofin från industrins värld och översattes till skolans och utbildningens. Den rationella paradigmen byggde på tron att det är möjligt att från central nivå rationellt planera och styra en verksamhet om man centralt bara har tillgång till objektiva och adekvata beslutsunderlag. I linje med denna tro inriktades också utvärderingen av skolan på att ta fram data som framstod som neutral och objektiv. På basis av utvärderingsresultaten var det sedan tänkt att beslutsfattare skulle kunna avgöra vilka åtgärder som skulle vidtas inom skolområdet. Relationen mellan (neutrala) beslutsfattare som fattar rationella beslut, beslut som i sin tur styr hur utbildningen kommer att utformas, ansågs självklar.

Som beställare av produktionsinriktade utvärderingar står fortfarande för det mesta beslutsfattare på olika nivåer och syftet är i första hand att kontrollera.

Utbildningens kvalitet bedöms i så fall utifrån ett centralt perspektiv och utifrån de frågeställningar som är dominerande där. På avstånd från utbildningen som den utformas i verkligheten och från den komplexitet och de frågor som blir betydelsefulla för människor som arbetar med att genomföra utbildningen i praktiken, utformas utvärderingar som först och främst är inriktade på att ta fram underlag för att belysa organisatoriska förhållanden och på att tjäna som underlag för beslut om organisatoriska förändringar. Den pedagogiska processen ingår t ex sällan eller aldrig som undersökningsområde i en produktionsinriktad utvärdering.

Vem genomför utvärderingen?
I en produktionsinriktad utvärdering spelar utvärderaren den objektive och neutrale informationsinsamlarens och –förmedlarens roll. Det är dennes kompetens inom mätområdet som räknas, inget annat. Val av utvärderingens objekt, kriterieval och vilket syfte som utvärderingen ges bestäms av andra. Hur resultaten från utvärderingen ska tolkas och vilka åtgärder de lämpligtvis bör leda till hör inte heller till utvärderarens arbetsuppgifter. Utvärderaren tilldelas en servicefunktion.

Hur genomförs utvärderingen?
I sina strävanden att ta fram ett objektivt underlag för beslutsfattare inriktar sig den produktionsinriktade utvärderaren på att få fram generaliserba-

ra resultat, genom att använda sig av en relativt stor undersökningsgrupp och ett representativt urval personer eller utbildningsaspekter att studera. I praktiken innebär en produktionsinriktad utvärdering att, med avseende på den stora undersökningsgruppen, mäta ett urval relativt enkla kunskaps- och färdighetsmål. Det är sådana utbildningsmål som är möjliga att kvantifiera och göra jämförbara och att presentera på ett sådant sätt att de kan användas som underlag i en beslutssituation. Arbetsgången är vanligvis sådan att man utgår från de övergripande målen, bryter ner dem i mindre beståndsdelar, för att så småningom komma fram till en så konkret nivå att målen går att mäta på ett (upplevt) objektivt sätt.

Indirekt kommer i detta led ofta att väljas ut kvalitetskriterier för utbildningen som mer styrs av utvärderingsmetodens begränsningar än av utbildningens utformning och funktion i sig. Vilka aspekter av utbildningen som i praktiken mäts och som därmed pekas ut som potentiellt kvalitetsbärande, är i första hand de som anses mätbara.

Som datainsamlingmetoder i produktionsinriktade utvärderingar används kvantitativt inriktade metoder som möjliggör en "bred" datainsamling. Tester, statistikframtagning och olika former av experimentförfaranden är vanligast.

2.1.2 Processinriktade modeller

Vilket är utvärderingens objekt?

De processinriktade utvärderingsmodellerna utvecklades mycket som en reaktion på det smala och alltför förenklade sätt att se på utbildning som många forskare ansåg att de produktionsinriktade modellerna stod för. Syftet med denna typ av utvärderingsmodeller är att fånga och förmedla en bild av en utbildningsverklighet som är mer komplex än vad de produktivitetsinriktade modellerna ger uttryck för. De processinriktade modellerna är alla inriktade på att försöka beskriva utbildningens innehåll och förlopp. Dynamiska skeenden snarare än statiska aspekter betonas.

I ett sådant sammanhang blir frågan om utvärderingens objekt inte lika enkel att besvara som i de tidigare modellerna. Objektet kan fortfarande vara utbildningens resultat, till och med uttryckt i termer av effektivitet och produktivitet, men sättet att beskriva detta resultat blir här mer komplicerat och mångfacetterat. Med inriktningen att se på undervisningen som en mångdimensionell process med avgörande betydelse för utbildningens resultat, är det inte längre intressant att använda enbart "måluppfyllelse" som kvalitetskriterium. Själva undervisningsprocessen och analysen av denna blir istället central då det gäller att förklara resultaten av en utbildning.

På så sätt kan man säga att det är undervisningsprocessen i sig som ses som kvalitetsbärande element då en utbildning utvärderas utifrån ett processinriktat perspektiv. Undervisningsprocessen görs till utvärderingens objekt och detta objekt – denna process – bör helst studeras i hela sin komplexitet för att resultaten ska komma verkligheten så nära som möjligt. I en processinriktad utvärdering finns inga enkla eller självklara eller

enstaka utbildningsaspekter att lyfta fram som i alla sammanhang relevanta och tillräckliga för att bedöma kvaliteten på en utbildning. Avsikten är istället att skapa en så heltäckande bild av utbildningen som möjligt (med hänsyn tagen till den enskilda utvärderingens syfte och dess beställares frågor och kunskapsbehov). I en processinriktad utvärdering är t ex icke förutsedda resultat och konsekvenser lika nödvändiga att belysa som utbildningens förväntade effekter.

Vilket är utvärderingens syfte och för vem genomförs utvärderingen?
Perspektivskiftet mellan den produktions– och den processinriktade utvärderingen då det gäller utvärderingens objekt – från utbildningens resultat till utbildningsprocessen – beror på att utvärderingarna har delvis olika syften och beställare.

I en processinriktad utvärdering är inte längre beslutsfattare de självklara beställarna och deras informationsbehov bestämmer inte automatiskt utvärderingens inriktning. De processinriktade utvärderingarna utformas vanligtvis utifrån i de kunskapsbehov som de människor har som är direkt inblandade i att genomföra en utbildning. Då blir undervisningsprocessen det naturliga utvärderingsobjektet och syftet blir inte längre att kontrollera utan att utvärdera för att få underlag till förändring och utveckling av den pedagogiska verksamheten.

Vem genomför utvärderingen?
I en processinriktad utvärdering, liksom i en produktionsinriktad, fyller utvärderaren i första hand en teknisk servicefunktion – är en person som kopplas in för att utföra en bestämd mät– eller bedömningsuppgift i ett i förväg definierat sammanhang och under givna förutsättningar. Men i den processinriktade utvärderingen ges utvärderarens personliga uppfattningar och erfarenheter ändå relativt stort utrymme, på så sätt att denne ibland själv definierar och väljer ut vilka kriterier som kommer att användas som kvalitetsindikatorer i bedömningen av utbildningen. I en processinriktad utvärdering antas utvärderaren dessutom oftast redovisa sin egen förförståelse för att mottagaren av utvärderingsresultaten ska kunna bilda sig en uppfattning om de premisser på vilka utvärderingen genomförts. Utvärderarens personliga uppfattningar ses som styrande för utvärderingsresultaten. Bland senare utvärderingsstudier återfinns också exempel på aktionsinriktade modeller, där utvärderaren inte bara ger återkoppling av information utan även deltar och aktivt bidrar till att påverka genomförandeprocessen.

Hur genomförs utvärderingen?
När ambitionen i denna sortens utvärderingar är att producera så fylliga beskrivningar som möjligt av det studerade objektet – den pedagogiska processen – blir valet av konkreta kvalitetskriterier inte längre självklart. Valet av dessa kriterier står antingen utvärderaren själv för eller så överlåter denne åt berörda intressegrupper att formulera vad som möjligen kan tänkas indikera en kvalitetsmässigt god utbildning. Urvalet av krite-

rier baseras i båda fallen på känsla, erfarenhet och intuition hos de tillfrågade.

Då det handlar om att beskriva en undervisningsprocess så verklighetsnära som möjligt är heller inte kvantitativa mått tillräckliga som underlag och datainsamlingsmetoder som bara producerar denna sortens mått eller resultat blir ointressanta. I den processinriktade utvärderingen används metoder inriktade på att ta fram breda kvalitativa underlag. Intervjuer, fallstudier och observationer är vanliga. Det helhetsgrepp över utbildningen som denna sortens mätmetoder tillåter, gör att valet av kvalitetskriterier inte styrs av mätmetoden i lika stor omfattning som då de handlar om de kvantitativa metoder som för det mesta används inom produktionsinriktade utvärderingar.

2.2 Utvärderingsmodellerna i ett historiskt perspektiv – Utbildningens sammanhang på makro– och mikronivå

I de inledande avsnitten talas om hur synen på utbildning och utvärdering och den inriktning och utformning som utvärderingar ges, påverkas av förhållanden som inte direkt ingår i själva utbildningssituationen. Där talas om utbildningens sammanhang på makro– och mikronivå och om hur dessa påverkar utbildningens utformning..

Dessa sammanhang ges liten eller ingen alls betydelse i de utvärderingsmodeller som beskrivits ovan. I dessa accepteras utbildnings– och samhällssystemet som sådant, det ifrågasätts inte och sätts – åtminstone då det gäller de produktionsinriktade modellerna – överhuvudtaget inte ens i relation till de utbildningar eller utbildningsprocesser som ska utvärderas. Följden blir att beskrivningar eller tolkningar av de resultat som tas fram, för det mesta endast relateras till interna förhållanden, till den speciella utbildningen. Det blir sällan fråga om att undersöka om och hur de problem som står i fokus är rotade i förhållanden utanför själva utbildningssituationen. Uppgiften att beskriva och analysera en utbildning har därmed reducerats till att belysa några aspekter av utbildningen, där valet av aspekt berott på olika föreställningar om vad utbildning är och skall vara, men utan att detta "beroendeförhållande" gjorts tydligt i analysen.

Det blir heller aldrig fråga om att undersöka hur utvärderingen i sig påverkats av sådana externa förhållanden.

I det följande avsnittet visas hur synen på utbildning och utvärdering påverkas av sitt sammanhang. Avsnittet syftar dels till belysa hur denna påverkansprocess har tagit sig uttryck under främst de senaste 50 åren, dels till att fungera som förklaring till under vilka villkor som utredningens modell för kvalitetsbedömning av utbildning kommit till.

2.2.1 Fram till början av 1970–talet

Omfattningen av utvärdering i utbildningssammanhang hänger ofta samman med den stabilitet utbildningen har. I ett väl utprövat utbildningssys-

tem, där behovet av förändringar upplevs som svagt, är också omfattningen av utvärdering liten.

I åtminstone Sverige och USA var perioden fram till andra världskrigets slut en sådan (relativt) stabil period i utbildningshistorien och den utvärdering som bedrevs, gjordes följaktligen så i relativt liten omfattning. I Sverige levde 1800–talets inspektörssystem – som byggde på personliga omdömen – kvar och dominerade utvärderingsområdet till mitten av 1900–talet. Parallellt med inspektörssystemet tillkom vid tiden kring sekelskiftet psykologi och pedagogik som särskilda universitetsdiscipliner, nya vetenskapliga metoder introducerades efter utländskt mönster och statistiska mätningar och metoder kom snart i förgrunden för forskarnas intresse. Under 1920–talet utprövades de första svenska standardproven – en form av individutvärdering – och dessa vidareutvecklades under 1940–talet och kom senare att utnyttjas som underlag för den grupprelaterade beygssättning som infördes med grundskolan 1962.

Med en inriktning på att mäta utbildningars resultat i form av vissa utvalda elevprestationer, med stora undersökningsgrupper och statistiska bearbetningsmetoder uppstod redan i början på seklet de första ansatserna till en produktionsinriktad utvärdering av den svenska skolan. Till att börja med var syftet med standardproven att ge lärarna underlag för att bedöma och utveckla den egna undervisningen, men med tiden användes standardproven – som grund för den grupprelaterade betygssättningen – alltmer som bedömnings– och kontrollunderlag för beslutsfattare på olika nivåer inom skolväsendet.

Skolutvecklingen mellan de två världskrigen präglades alltmer av å ena sidan de krav på differentierad arbetskraft som arbetslivet ställde och å andra sidan krav på att den grundläggande medborgerliga utbildningen skulle vara konkret och praktiskt inriktad.

Under samma period genomfördes i USA uttagning av soldater med hjälp av tester. Resultaten av dessa visade bl a att stora medborgargrupper saknade grundläggande basfärdigheter i läsning, skrivning och räkning. Dessa resultat fick åtminstone två effekter. Dels kom utbildningens situation att uppmärksammas, de väl utprövade utbildningssystemen började ifrågasättas då utbildningarnas förmåga att uppfylla sin roll i samhället kunde ifrågasättas. Dels visade testerna på behovet av mer konkret och övergripande information om utbildningens effekter. Utvärdering av skolan ansågs motiverad och gavs en inriktning mot så objektiva mätmetoder som möjligt. Den redan utvecklade och utprövade testmetodiken gavs stort utrymme inom utvärderingen.

Den stora expansionsperioden inom både svenskt och amerikanskt utbildningsväsendet kom på 1950– och 1960–talen. Samhällsekonomin var god och detta skapade utrymme för en kraftig statlig expansion. Man hade generellt en optimistisk syn på styrningen av ett land och dess administration. Med den rationella paradigmen som dominerande styrfilosofi ansågs att officiella program, under förutsättning att deras målsättningar var väl artikulerade, mycket väl kunde sättas igång och utan större problem genomföras som planerat. Eventuella brister och misslyckanden i genomförandet förklarades av brister i den ursprungliga planen och an-

sågs kunna avhjälpas med hjälp av forskning och därtill hörande ackumulation av kunskaper. Enligt den rationella paradigmen och under expansionen av den offentliga sektorn blev centralt policy–formulerande viktigt.

Även synen på utbildning var optimistisk. Tilltron till utbildningars förmåga att bidra till samhällets utveckling var nästan obegränsad samtidigt som kraven på välutbildad och differentierad arbetskraft kvarstod och till och med accentuerades. Den utbildningsexplosion som blev resultatet ansågs även den kunna styras rationellt om bara den grundläggande planeringen var rätt. På makronivå efterfrågades objektiva och generaliserbara beslutsunderlag – utvärderingsresultat – som kunde tjäna som grund för rationell planering och genomförandet av nationella utbildningsstrategier. Utbildningarna skulle bli fler och inriktas på att svara upp mot samhällets behov av arbetskraft. De produktionsinriktade utvärderingsmodellerna dominerade stort under dessa årtionden.

Lokalt och i skolorna var inställningen till utbildning densamma som centralt. De dominerande frågeställningarna inom utbildningsområdet handlade om hur man på bästa skulle expanera sin verksamhet och om hur och i vilken riktning man skulle styra denna expansion. I klassrummen studerades elevprestationer med hjälp av centralt administrerade och standardiserade tester för att ta fram underlag till lägesbeskrivningar och sedemera till organisatorisk förändring och utveckling av verksamheten. Utbildningens kvalitet handlade mycket om volym – ju mer desto bättre – och om väl administrerad volym. Vad som verkligen ägde rum ute på de enskilda skolorna, i undervisningsprocess och övrig verklighet, bedömdes inte som lika intressant.

Utbildningsoptimismen omfattade även synen på individen och dennes förhållande till utbildning och den gavs i detta sammanhang sociala förtecken. Arbetsmarknaden var god och tillgången till utbildningar stor och om bara medborgaren bestämde sig för vart han eller hon ville nå kunde en rätt organiserad utbildning föra honom eller henne dit. Utbildningens funktion på mikronivå uppfattades generellt sett inte mer komplicerad än så. Även om man anlade ett individperspektiv på utbildningen, sågs ingen anledning att studera denna utbildning utifrån annat än ett organisatoriskt och kvantitativt perspektiv. Det handlade om att på effektivast möjliga sätt, med hänsyn tagen till faktorer såsom differentiering, valmönster och rekrytering, sprida så mycket utbildning som möjligt till så många personer som det bara gick.

2.2.2 1970–talet

Under 70–talet stagnerade den ekonomiska utvecklingen i länder som USA, Storbritannien och Sverige. I takt med valutornas fall började diskussionen föras i termer av ekonomisk kris. Reformtakten inom samhället bromsades upp. Man upptäckte att reformer som planerats och implementerats centralt inte genomförts som planerat och inte heller fått åsyf-

tade resultat (varken ekonomiska eller ideologiska). I och med detta började tron på den rationella paradigmen som styrfilosofi att svikta.

Tonvikten inom reformverksamheten kom därmed att förskjutas till att i högre grad gälla inre förändringar av systemet. Lokalt knutna frågor fick ökad prioritet jämfört med tidigare. I större utsträckning kom decentralisering att betonas i samband med förslag till förändring.

Även reformeringen av utbildningssystemet bromsades upp och gavs dessutom en ny inriktning. Som ett resultat av förändrade villkor på arbetsmarknaden och en nyskapad och kanske permanent ungdomsarbetslöshet, tillsammans med nya insikter om de genomförda utbildningarnas trots allt ganska begränsade effekter på samhälle och samhällsekonomi, och för att legitimera nedskärningar inom skolområdet, började utbildningssystemet kritiseras. Det ställdes krav på bättre anpassning av utbildning och undervisning efter nya behov i samhälle och på arbetsmarknaden. I 70–talets mitt utbröt en livlig och mycket häftig utbildningsdebatt i Sverige. Debatten återspeglar hur tilltron kom att svikta både vad gäller reformerna och den reformstrategi som hade tillämpats, men också beträffande det sätt på vilket reformerna hade utvärderats. De produktionsinriktade utvärderingar som genomförts kritiserades för att ha varit alltför ensidiga och begränsade. Med sin tonvikt på elevresultat, och då särskilt sådana som var relativt lätta att mäta och kvantifiera, sades utvärderingen ha förbisett väsentliga resultat som var mer svårfångade och som kanske först på sikt uppenbarades. Kanske var det så att reformerna misslyckats för att själva utbildningen och undervisningen inte hade genomförts på det sätt som förutsatts? De utvärderingar som gjorts hade ju avgränsats till att gälla beskrivningar enbart av resultat eller av hur väl resultaten uppfyllde målen, medan det som hände under utbildningens gång förblev förborgat.

Med pläderingen för att överge den centralstyrda reformstrategi som använts vid den organisatoriska omstöpningen av skola och utbildning, uttrycktes krav på att decentralisera ansvar och beslut. Genom att tillvarata initiativ och kreativa idéer på gräsrotsnivå skulle utbildning och undervisning kunna förbättras och kvaliteten höjas. Den s k top down–strategin borde ersättas av en annan reformstrategi, den s k bottom–up–strategin, hävdades det från olika håll. Propåerna om decentralisering och ändrad taktik för reformering av skolväsendet följdes av krav på andra slag av utvärderingsmodeller.

De processinriktade utvärderingsmodllerna lanserades i mitten på 70–talet som motvikt till de tidigare dominerande produktionsinriktade. Med tonvikten i utvärderingen lagd på undervisningsprocessen, med en inriktning på att erbjuda de pedagogiskt verksamma underlag för att utveckla den praktiska pedagogiska verksamheten och med användandet av nya, kvalitativt och helhetsinriktade undersökningsmetoder, svarade de upp mot nya krav och förhållanden i samhället.

I och med 70–talet och de processinriktade utvärderingarna förskjöts alltså intresset i utbildningsdebatten från organisatoriska utbildningsfrågor på central nivå till processfrågor på verkställande nivå. Synen på utbildningskvalitet förändrades i linje med utbildningsdebatten. Från att ti-

digare ha handlat om utbildningsresultat och måluppfyllelse, övergick den nu till att i första hand fokusera på skeendet i utbildningen, på kvaliteten i själva undervisningsprocessen.

Införandet och genombrottet för de processinriktade utvärderingarna skedde samtidigt som den stora utbildningsoptimismen utbyttes i pessimism. De förhoppningar som knutits till skola och utbildning grusades. Trots att skola och utbildning expanderat så kraftigt och nu omfattade så många fler elever under så mycket längre tid av deras liv än tidigare, kunde de högt ställda målen om jämlikhet och jämställdhet i utbildning och samhälle knappast sägas ha uppfyllts. Även ur individens perspektiv – på mikronivå – blev det därmed intressant att rikta utvärderingsintresset på vad som äger rum i klassrummet. Om inte tillgången till utbildning avgör människors möjligheter i samhälle och på arbetsmarknad, vad är det då? Under förutsättning att utbildning har något med saken att göra, bör svaret kanske istället sökas i själva undervisningen, i utbildningens utformning och genomförande?

2.2.3 1980–talet och fram till nu

Mycket av det som kännetecknade 70–talets samhälls– och utbildningsarena lever fortfarande kvar in på 90–talet. De begränsade ekonomiska resurserna och därmed också incitamenten till nedskärningar och inre – snarare än yttre – förändringar av utbildningssystemen kvarstår. Utbildningsoptimismen lyser fortfarande med sin frånvaro och arbetsmarknaden fortsätter att vara kärv. Decentraliserings– och målstyrningsambitionerna dominerar fortfarande synen på hur samhället och utbildningen ska styras och organiseras.

Men något har ändå förändrats sedan dess, något som gjort att de existerande utbildnings– och utvärderingssystemen inte längre uppfattas som legitima och att nya lösningar därför söks. Under 1980–talets gång började de produktionsinriktade modellerna inom utvärdering att vinna terräng igen och har fortsatt att öka i popularitet fram till idag. En inriktning på kontroll och på resultat–, effektivitets– och produktivitetsmätning är vad som efterlyses allt mer inom skola och utbildning. Resultaten ska vara lättförståeliga och helst möjliga att använda som underlag i internationella jämförelser av skolor och utbildningssystem. De standardiserade testerna ser ut att stå inför en renässans.

Delvis beror den nya inriktningen på utvärdering och bedömning av utbildning, på att skol– och utbildningsdebatten har ändrat ton. Från 70–talets experimenterade och sökande efter nya former för undervisning och inlärning har pendeln svängt över mot det nygamla budskapet: "Fram för en mer rationell och effektiv undervisning och inlärning av de sanna baskunskaperna och de nyttiga färdigheterna". Problemen i skolan förklaras på mikronivå med att eleverna kan för lite. Kvalitet i utbildning handlar nu allt mer om konkreta och greppbara baskunskaper, och kvalitetsmätningen kan följaktligen återigen begränsas till bedömningen av ett mindre antal enkelt kvantifierbara och generaliserbara variabler. Det blir den sor-

tens bedömning som möjligen kan uppfattas som tillräcklig på nivåerna över och långt borta från den pedagogiska verkligheten, för beslutsfattare och administratörer som önskar underlag för att kunna kontrollera och styra hur verksamhetsansvariga sköter sina uppgifter. Däremot är resultaten knappast till någon glädje för de pedagogiskt verksamma som önskar utveckla och förbättra sin pedagogiska verksamhet.

Med andra ord innebär det ökande utrymmet för produktionssinriktade utvärderingar att även utvärderingarnas syften och beställare blir annorlunda. Kontrollsyftet kommer tillbaka och beslutsfattares informationsbehov och syn på utbildning ges prioritet.

Kontrollsyftets återkomst hänger troligen samman med de växande problemen i många västländer som har att göra med hur utbildning kan styras. I Sverige finns vid det här laget några decenniers erfarenheter av försök med decentralisering och målstyrning av både utbildnings– och annan verksamhet. Oavsett andra effekter, innebär decentralisering också förlust av kontrollmöjligheter på central nivå, samtidigt som luddiga och oklara målformuleringar ytterligare ökar osäkerheten om hur verksamheten utformas i praktiken. Saken – utbildningarna – måste kontrolleras och bedömningsinstrumenten – utvärderingarna – anpassas därefter.

Under de senaste årtiondena har vuxenutbildningens ekonomiska betydelse för både individ och samhälle allt mer poängterats. Utbildning framhålls som ett viktigt medel för att höja arbetskraftens kompetens och för att därigenom öka arbetslivets effektivitet och produktivitet.

I kölvattnet på en sådan syn på utbildningars betydelse och funktion följer lätt också ett speciellt sätt att se på utbildningarna i sig. Inriktningen på ekonomiska vinster, på utbildning som i första hand definieras som ett led i ett lands ekonomisk utveckling, på utbildning mer sedd mer som ett konjunkturhöjande redskap än som en verksamhet med ett ideologiskt värde i sig, gör att fenomenet utbildning kan komma att styras utifrån ett produktionstänkande. Utbildning diskuteras i termer hämtade från produktionslivet, med begrepp hämtade från framför allt den industriella produktionen. Pedagoger från både USA och Sverige varnar för en trend i riktning mot utbildningens "industrialisering" eller till och med dess "taylorisering".

Problem och målsättningar med utbildningar uttrycks gärna i termer av "effektivitet", "produktivitet" och "rationalitet".

Karaktären av en verksamhet – t ex vuxenutbildning – definieras till stora delar av hur människor resonerar kring och beskriver verksamheten i fråga. Och den beskrivningen blir lätt avgörande för de åtgärder som föreslås i syfte att förändra och förbättra verksamheten. Det är svårt att bryta kopplingen mellan problembeskrivning och dess till synes logiska konsekvenser. Icke desto mindre är det möjligt, och i fallet vuxenutbildning, helt nödvändigt att ändå göra så.

Det finns risker med att alltför ensidigt se på utbildning som ett distributions– eller produktionssystem där (kostnads)effektiviteten görs till det avgörande måttet på och målet för systemets sätt att fungera. Allvarligast är kanske risken att man då bortser från att en utbildnings syfte i grunden är lärande och att det lärande som äger rum, sker i den pedagogiska processen – i undervisningen. I en diskussion om kvalitet i utbildning är det knappast ändamålsenligt att utesluta själva lärandet och undervisningen.

Lärande och inlärning bygger på att det i en undervisningssituation finns två aktiva subjekt, en lärare/handledare och en deltagare/elev. Graden, innehållet och kvaliteten i det lärande som äger rum avgös i ett samspel mellan lärare och elev och av de ramar och förutsättningar som givits för utbildningen eller kursen i fråga. Frågan om kvalitet i inlärning måste därför bli en fråga om helhetssyn – om hela undervisningssituationens utfall sett som ett resultat av samtliga de faktorer och aktörer som ingår i och påverkar undervisningen. Inlärningsprocessen är mer än ett antal isolerade, från varandra separerbara, "inputs" och "outputs" som organiseras på olika mer eller mindre (kostnads)effektiva sätt.

Av ovanstående följer att ansatsen för den modell för kvalitetsvärdering av utbildning som föreslås, mer ansluter sig till den processinriktade än den produktionsinriktade synen på utbildning och utvärdering. I valet

av kvalitetsbedömningens objekt, syfte, avnämare, genomförare, och i frågan om hur bedömningen lämpligtvis genomförs, görs det processinriktade perspektivet tydligt:

– Bedömningens objekt – utbildningskvalitet – är tänkt att belysas ur ett brett perspektiv i vilket utbildningens sammanhang på både makro- och mikronivå analyseras. De kunskapsbehov och mål som kan härledas omsätts till konkreta krav på utbildningens förutsättningar, genomförande och resultat.

– Bedömningens syften är i första hand att den ska fungera upplysande (ta fram ett brett underlag inför utbildningsinköp) och utvecklande (bidra till att utveckla inköparens beställarkompetens). Genom att (ut)värderaren i det här sammanhanget också ges en aktiv roll – då det är dennes i förväg definierade önskemål/krav på utbildningen som är tänkta att vägleda inköpet och då utvärderaren i och med detta också kan påverka utbildningsproducenten att anpassa sina utbildningar efter dessa krav – bör bedömningens resultat även kunna fungera utvecklande för utbildningsproducenten och dennes verksamhet.

– Som avnämare för bedömningen står först och främst de personer som direkt arbetar med att köpa in utbildningar inom statliga verk och myndigheter. I förlängningen kommer resultaten av kvalitetsbedömningen också att komma utbildningsproducenter, deltagare och andra intressenter till godo.

– Inriktningen på kompetensuppbyggnad och på att ta fram ett bedömningsunderlag som är direkt användbart i olika inköpssituationer talar för en intern utvärdering/bedömning av de olika utbildningsalternativen, allså "intern" i den betydelse att bedömningen genomförs av personer som är direkt inblandade i den inköpande verksamheten.

Hur den tankemodell som skisserats i de inledande avsnitten, kan tillämpas i praktiken, beskrivs i denna avslutande Del 2. Beskrivningen inleds med en sammanfattning av arbetsgången vid kvalitetsbedömningen, följd av en kortare diskussion av vilka organisatoriska förutsättningar som är nödvändiga för att modellen ska gå att tillämpa och avslutas med ett förslag på hur den genomförda upphandlingen kan följas upp.

De åsikter som redovisas i den fortsatta framställningen, bygger på egen erfarenhet, på litteraturstudier och på samtal med berörda intressenter. Några av dessa samtal har förts i form av gruppdiskussioner mellan utbildningsproducenter och utbildningsinköpare på olika nivåer inom privat och offentlig sektor, samtal som anordnats på utredningens uppdrag. (De citat som förekommer i den följande texten är, om inte annat anges, hämtade från dessa gruppdiskussioner.)

3. En modell för kvalitetsvärdering av den utbildning som staten upphandlar

Det som ska bedömas i en upphandling är inte olika utbildningars värde i sig. Värdet av eller kvaliteten på en utbildning är inte egenskaper som kan uppskattas oberoende av allt annat. Det som är intressant och möjligt

att bedöma är utbildningens värde i förhållande till den funktion som den ges i samhället och som dess deltagare tillmäter den. Vilka behov ska utbildningen tillfredsställa?

Inköparens första uppgift blir alltså att skaffa sig en uppfattning om vilka behov av kunskaper och färdigheter som utbildningen ska svara mot. Detta gör han eller hon genom att studera utbildningens sammanhang och genom att försöka föreställa sig hur detta sammanhang leder fram till konkreta krav på utbildningsinsatser och till konkreta krav på hur utbildningarna ska utformas på – kvalitativt – bästa sätt.

Utbildningens sammanhang analyseras ur två perspektiv; ur ett samhälls–/myndighetsperspektiv (makronivå) och ur de potentiella deltagarnas perspektiv (mikronivå).

3.1. Makroperspektivet

En analys av utbildningars sammanhang på makronivå är en förutsättning för att de utbildningar som köps in av statliga myndigheter och verk ska kunna svara upp mot de krav som samhälle, arbetsmarknad och den egna organisationen ställer på dem. Utan en sådan analys riskeras ett utbildningsköp som inte självklart är till någon nytta för någon – varken för samhälle eller individ.

Att definiera vad kvalitetsmässigt god utbildning är ur myndighetens eller verkets perspektiv, innebär för inköparen att göra klart för sig vilka myndighetens mål är – beträffande innehållet i verksamheten – och hur utbildningen är tänkt att bidra till att dessa målsättningar uppfylls. Åtminstone fyra frågor är väsentliga att ställa sig:

1. Vilka är samhällets övergripande mål med utbildningen?

Ett första sätt att beskriva dessa mål är genom att definiera utbildningarna mer som medel än som mål i sig. På makronivå sträcker sig samhällets ambitioner längre än till de konkreta utbildningarnas nivå. Målen definieras formellt i termer av t ex personalpolitik, arbetsmarknadspolitik, invandrarpolitik och socialförsäkringspolitik. De utbildningar som köps in av statliga myndigheter är avsedda att fungera som medel för att uppfylla en mer övergripande politik, för att jämna vägen för den "större" politikens genomförande.

På samhällsnivå är det svårt att formulera klara och välavgränsade mål för olika verksamheter. Många viljor och åsikter ska tillgodoses från både politiskt och annat håll och riktlinjerna som dras upp ska ofta beskriva och styra en komplex verksamhet. De mål som formuleras för offentlig verksamhet blir därför ofta allmänt och oprecist hållna. Dessutom blir de ibland motsägelsefulla.

I samband med varje mer omfattande verksamhet redovisas vanligtvis en hel uppsättning av mål. Visserligen kan ofta ett eller några få av dem pekas ut som mer viktiga än andra, men samtidigt står det klart att samtli-

ga mål ska beaktas och vägas samman. Hur denna sammanvägning ska gå till definieras mer sällan. Samma problem med motsägelsefullhet uppstår då målen inom en verksamhet strider mot mål i andra verksamheter, eller då mål i en politikersektor strider mot målen i en annan sektor. Någon form av avvägning är tänkt att ske, men det är inte klart hur den ska gå till.

Problemet med målkonflikter och svårigheten att prioritera mellan olika mål blir aktuellt i frågan om utbildning för vuxna. Exempel på detta är t ex frågan om hur man som upphandlare av utbildning för statens räkning väljer eller prioriterar mellan de fyra övergripande mål som på samhällsnivå gäller för vuxenutbildningen. I dag dominerar det tillväxtpolitiska målet debatten och styr vilka åtgärder som vidtas inom vuxenutbildningsområdet.

> "att utbilda vuxna för varierande arbetsuppgifter, medverka till arbetslivets förändring och bidra till full sysselsättning och därigenom främja utveckling och framsteg i samhället."

Men detta är ett mål som är mer av konjunkturen än av naturen givet. Det finns även fördelningspolitiska, demokratiska och servicepolitiska mål att ta hänsyn till. De olika målen pekar ut olika och ibland motstridiga kunskaps – och utbildningsbehov.

2. *Vilken sorts utbildningsmål är viktigast? Ska utbildningarna t ex tillfredsställa breda och långsiktiga eller mer "smala", akuta och kortsiktiga behov?*

Att definiera mål och utbildningsbehov ur ett samhällsperspektiv, innebär inte bara att studera policydokument och målskrivningar och att lära sig att arbeta efter dessa. Även en fortlöpande kritisk granskning av dessa mål och behov är nödvändig. I Del 1 talades om hur synen på utbildning varierar efter den roll som den ges i olika tider och under olika förutsättningar. Att analysera utbildningsbehov bör därför också vara samma sak som att fråga sig vilka målen med utbildning egentligen bör vara.

En förutsättning att då ta hänsyn till är konjunkturen. Både mål och ekonomiska ramar för utbildning förändras när konjunkturen svänger. Under 90–talets lågkonjunktur är det t ex möjligt att det är dags att ifrågasätta arbetsmarknadspolitikens så här långt gällande mål, som handlar om att satsa på utbildningar som så fort som möjligt leder "tillbaka till arbete". Kanske finns också anledning att fråga sig om arbetsmarknadsverkets inriktning på "arbetsplacering" är den mest realistiska och ändamålsenliga i alla lägen. Kanske kan en satsning på att höja deltagarnas baskunskaper vara mer motiverad? Kanske är en sådan satsning motiverad när möjligheterna att faktiskt få arbete är så små som de är idag?

I den kritiska analysen av utbildningens sammanhang och mål på samhällsnivå finns fler faktorer än "lågkonjunktur" och "hög arbetslöshet" att ta hänsyn till. Analyser av arbetsmarknadens behov pekar entydigt på behovet av att höja hela arbetskraftens kunskapsnivå för att skapa förutsättningar för utveckling av samhällsliv och näringsliv i framtiden.

3. *Vilken är utbildningens roll i förhållande till andra åtgärder som vi arbetar med? Vilka behov av kunskap och kompetens tillfredsställs med hjälp av utbildning och vilka behov tillfredsställs med andra åtgärder?*

Formell kompetensutveckling är bara ett av målen för de myndigheter som idag upphandlar (större kvantiteter) utbildning. Och utbildning är bara en möjlig åtgärd bland flera andra som står t ex arbetsförmedlaren eller försäkringskassans handläggare till buds. Ett långsiktigt och brett perspektiv handlar också om att fundera över utbildning i relation till andra möjliga åtgärder. Är utbildning svaret? Hur är i så fall utbildningen tänkt att samverka med övriga resurser som satsas på en speciell deltagare eller grupp av deltagare?

4. *Hur ser samhällets övergripande mål ut då de omsätts till den inköpsnivå/nivå i organisationen som jag befinner mig på?*

Tolkningen av målen påverkas inte bara av målkonflikter och prioriteringsfrågor i centrala policydokument, eller av framtidsanalyser. Den styrs också av vem och på vilken nivå i en verksamhet som målen tolkas och omsätts till reell verksamhet. Ur de övergripande centrala målsättningarna utkristalliseras lokala/mer verksamhetsanknutna och konkreta mål. De verksamheter som slutligen blir resultatet lokalt kan ibland tyckas ha lite att göra med de centrala mål som de ursprungligen var tänkta att uppfylla.

Detta kan möjligen förvåna någon verksamhetsansvarig på central nivå. På beslutsfattande och policyskapande nivå i en organisation ger verksamhetens mål intrycket av att vara solida och konkreta produkter. Sedda i ett genomförandeperspektiv visar sig detta ofta vara en illusion. På genomförandenivån fungerar de centrala målen i ett helt annat sammahang , ett sammanhang som genom sin nära koppling till en komplex verklighet tvingar fram både en nyansering och en ytterligare konkretisering av målen och som ger dem en delvis annan innebörd än den ursprungliga.

En analys av hur utbildningsbehov och –mål tar sig konkreta uttryck på den nivå i organisationen där utbildningar upphandlas, behövs för att det ska vara möjligt att arbeta med utbildningar efter en gemensam policy i hela organisationen.

3.2 Mikroperspektivet

"Samtidigt som utbildningar tillmäts olika värden och funktioner i ett samhälleligt perspektiv och inom de olika utbildningsinstitutionerna, varierar också synen på utbildningar och deras upplevda värde (kvalitet) med avseende på olika individers och gruppers förhållande till utbildning." (s 8)

Utgångspunkten för en analys av utbildningens sammanhang i mikroperspektiv är den enskilde deltagaren. Deltagarens förutsättningar och behov avgör hur han eller hon kommer att kunna tillgodogöra sig olika utbildningar. Utbildningens förmåga att fånga upp de individuella förutsättningarna och behoven av kunskap bestämmer därmed i praktiken dess kvalitet i detta avseende.

En bristfälliga individanpassning – som leder till att utbildningens förutsättningar och till att undervisningen utformas utifrån ofullständiga premisser – får negativa konsekvenser både i ekonomiska och sociala avseenden. Förutom det samhällsekonomiskt olönsamma i att satsa ekonomiska och mänskliga resurser på åtgärder som inte leder någon vart – t ex på utbildningar som blir ett tidsfördriv vilket som helst och bara det, eller på utbildningsplatser som står tomma för att deltagarna varit missnöjda och avbrutit sin utbildning – upplevs dåligt anpassade utbildningar gärna som personliga misslyckanden. Istället för att bli en avstamp mot något nytt, blir utbildningen för deltagaren bara (ytterligare) en bekräftelse på det meningslösa med studier och på den egna bristande förmågan att styra och göra något bra av sitt liv med hjälp av utbildning. Den blir en bekräftelse på den egna dumheten och ger många en anledning att inte gärna försöka sig på det här med studier igen.

I de sammanhang där individanpassade utbildningar inte är önskvärda eller möjliga att få till stånd, finns istället grupprelaterade förhållningssätt till utbildning att ta hänsyn till. I Del 1 diskuteras kort hur mäns och kvinnors förhållande till utbildning och undervisning skiljer sig åt, vilka speciella krav som bör ställas på en utbildning då deltagaren är kortutbildad och hur det faktum att många deltagare inte egentligen själva valt att påbörja t ex en arbetsmarknads– eller rehabiliteringsutbildning, får betydelse för hur utbildningar bör utformas.

En analys av deltagarperspektivet i utbildning bör utgå från individens eller gruppens kunskaps– och kompetensbehov i en vid mening, snarare än från behovet av en speciell utbildning.

"Här är utbildningskatalogen. Vilken utbildning behöver du?"

Med tanke på det relativt ofrivilliga och oplanerade med mångas deltagande i den sortens utbildningar som diskuteras här, kan man som inköpare förutsätta att de flesta deltagare inte har sina utbildningsbehov klara för sig. De flesta deltar inte i en av dessa utbildningar i första hand för att utbilda sig, utan för att få ett jobb, slippa bli arbetslös, öka sin konkurrenskraft på arbetsmarknaden eller för att lära sig svenska. Eller av andra skäl. Utbildningen är för de flesta mer ett medel än ett mål i sig.

För inköparen innebär uppgiften att analysera utbildning ur ett mikroperspektiv, att hjälpa deltagaren att först göra klart för sig sina övergripande mål, för att sedan se om och hur olika utbildningar kan bidra till att uppfylla dessa.

3.3 Sammanvägning makro-/mikronivå

När utbildningens sammanhang på makro- och mikronivå är analyserade och de mål som går att urskilja är definierade, är nästa steg att väga samman de två perspektiven – deltagarens och samhällets.

Detta innebär att lösa ännu en målkonflikt, utöver de som redan berörts, och det är en målkonflikt med anor åtminstone ett 20-tal år tillbaka i tiden: Problemet blev riktigt aktuellt för första gången i början av 70-talet, när utbildningars begränsade effekter på samhälle och samhällsekonomi blev tydliga på allvar och den bristande behovsanpassningen började uppfattas som en bidragande faktor till problemet. Något allmängiltigt svar på frågan om hur denna behovsanpassning ska göras finns fortfarande inte. Däremot kvarstår insikten om att individualisering av utbildning och undervisning är en lika nödvändig förutsättning för en framgångrik utbildning, som vad samhällsanpassning och hänsynstagande till samhällsmål är.

Frågan om hur individens behov och önskemål ska värderas i förhållande till samhällets eller myndighetens, bör besvaras i en policydiskussion. Utan gemensamma riktlinjer att hålla sig till finns risk att ett perspektiv regelmässigt tillåts dominera över det andra vid inköpet. Och att resultatet därmed blir en utbildningssatsning som inte tillfredsställer (alla relevanta) reella utbildningsbehov. Eller så bestäms "viktningen" mellan samhälls- och individbehov slumpartat. Verkets eller myndighetens ambitioner att arbeta långsiktigt och konsekvent utifrån en sammanhållen utbildningsstrategi, går därmed i stöpet.

3.4 Behov, mål, förutsättningar omsätts till konkreta krav på utbildning

Syftet med denna modell för hur man kan gå till väga för att kvalitetsbestämma utbildningar är i första hand att visa på hur man som inköpare av utbildning kan resonera för att kunna inta ett offensivt förhållningssätt inför ett inköp. För att inköparen

– åtminstone ska kunna göra relevanta val i det utbildningsutbud som redan finns,

– men helst också för att han eller hon ska kunna ställa krav innan inköpet som utbildningsanordnaren sedan utformar sina utbildningar efter.

Nästa steg, det fjärde, innebär därför att de kunskapsmål och utbildningsbehov som definierats så här långt, omsätts till konkreta krav på utbildningens utformning. Detta görs genom att målen och behoven relateras till utbildningens förutsättningar, tillundervisningsprocessen och till utbildningsresultaten."

"– Som förutsättningar för en utbildning kan t ex räknas ekonomiska och tidsmässiga villkor, utbildningens mål, läromedel, lärarkompetens, utrustning, lokalmässiga förhållanden samt studiehandledning och – vägledning i samband med undervisningen.

– I undervisningsprocessen ingår bl a frågor om undervisningens innehåll, dess organisation och sättet på vilket den genomförs.

– Resultaten kan till exempel diskuteras i termer av måluppfyllelse, deltagartrivsel och studieavbrott." (sid 5)

Utifrån de behov och mål som ska uppfyllas genom utbildningsinköpet – vilka förutsättningar krävs, hur ska undervisningen utformas och vilka resultat av utbildningen bör man kunna förvänta sig?

När de frågorna är besvarade finns också en färdig beskrivning på en utbildning som i sammanhanget kan ses som kvalitetsmässigt god.

3.5 Faktisk upphandling

Då är det med andra ord dags för den faktiska upphandlingen av utbildning. Hur denna upphandling ska gå till i en teknisk mening – anbudsförfarande, förhandlingar, avtalsskrivning – är inte en fråga som kommer att diskuteras i det här sammanhanget. Inte heller berörs diskussionen om hur andra faktorer än utbildningskvalitet – t ex kostnader – ska behandlas i inköpet.

Däremot finns åtminstone två påpekanden att göra som har att göra med kvalitetsbestämningen inför inköpet. Det första handlar om att ta de resultat som analysen så här långt lett fram till, ad notam och att genomföra inköpet med dessa resultat som utgångspunkter. Det handlar med andra ord om att t ex inte göra rutinmässiga inköp som automatiskt ges samma innehåll som året innan och året innan dess. Det handlar också om att inte låta personliga och väletablerade kontakter med utbildningsproducenten stå ivägen för en reell kravspecificering från inköparens sida. Varje inköpssituation är unik och de utbildningar eller utbildningsplatser som upphandlas ska hela tiden svara mot skiftande behov. Oavsett kompetens och erfarenhet kan ingen producent i förväg erbjuda utbildningar som i alla lägen svarar upp mot dessa varierande behov.

För att det ska finnas verkliga möjligheter att göra sammanhangsanpassade utbildningsinköp, är det också nödvändigt med överblick över utbildningsmarknaden. D v s, inköparen behöver m a o känna till vilka utbildningsproducenter som finns och vilka utbildningar, eller inriktningar på utbildningar, som dessa har att erbjuda.

4. En beställarkompetent organisation

För att det ska vara möjligt att genomföra upphandling av utbildning på det sätt som beskrivits på de föregående sidorna, krävs att den enskilde inköparen får stöd på sin arbetsplats. Det som behövs är både olika former av kunskapsstöd och av organisatoriskt stöd. Det är inte realistiskt att begära att en enda människa ska sitta inne med all den kunskap och kompetens som beskrivs som nödvändig, eller att en enda person ska kunna genomföra inköpet utan att det egna och organisationens arbete anpassats för att ge utrymme för den sortens upphandling.

Vilken sorts kunskapsstöd och vilka sorters organisatoriska anpassningar som blir nödvändiga, beror på hur ansvaret för upphandlingen fördelats inom organisationen. I den följande diskussionen utgår vi från tre olika sätt att organisera utbildningsinköpen:

- hela ansvaret för inköpet läggs på lokal nivå/Lokal upphandling
- hela ansvaret för inköpet läggs på central nivå/Central upphandling
- delat ansvar för inköpet – olika nivåer svarar för olika kompetenser/Delat ansvar för upphandling.

4.1 Lokal upphandling

Lokal upphandling innebär att hela utbildningsinköpet – från analysen av utbildningens sammanhang till den faktiska upphandlingen – genomförs av handläggare som arbetar lokalt i organisationen. Ansvaret för upphandlingen ligger antingen hos en särskild handläggare eller delas av flera på samma nivå. De inköp som diskuteras gäller både enstaka utbildningsplatser och hela kurser.

Ibland gäller olika villkor för handläggaren på lokal nivå i kontakten med olika utbildningsproducenter. Det handlar i vissa fall om totalt självbestämmande. I andra kontakter begränsas den lokale handläggarens handlingsfrihet genom att delar av ansvaret för utbildningsinköpet ligger på central nivå i organisationen. Inför inköp – kontakt med de producenter där ansvaret för inköpet delas mellan olika nivåer i organisationen – hänvisas till det senare avsnittet Delat ansvar för upphandling.

4.1.1 Makroperspektivet

Den lokale handläggaren behöver troligen få hjälp med att att föra in makro–/samhällsperspektivet i sin analys av utbildningens sammanhang. Deltagarperspektivet har man gratis, kontakten med de presumtiva deltagarna ingår i arbetet. Men en analys av samhällets och den egna organisationens mål är för det mesta inget som direkt ingår i det dagliga arbetet.

Kunskap om makroperspektivet är nödvändig för att handläggaren ska kunna göra en riktig bedömning av vilka kunskapsbehov som olika utbildningar ska tillfredsställa. Kunskapen är nödvändig för att inköparen i sin bedömning ska kunna komplettera sitt eget individperspektiv. Men också för att denne ska ha kunskap nog att vid behov kunna ifrågasätta/bemöta krav på en överdrivet stark fokusering på samhällsbehoven.

Det stöd som med andra ord blir nödvändigt i den här situationen är en policydiskussion. Diskussionen bör syfta till att dels klarlägga vilken syn på utbildningen som bör genomsyra hela organisationens arbete, dels hur den synen ska tolkas på lokal nivå, där inköpet av utbildning genomförs.

4.1.2 Mikroperspektivet

På lokal nivå i organisationen finns ofta den individuella kontakten med de blivande deltagarna i en utbildning. Handläggare ute på t ex arbetsförmedlingar och försäkringskassor arbetar närmare de blivande kursdeltagarna och blir därför både mer kunniga och mer medvetna om de individuella behoven än vad tjänstemän på högre nivåer är. Handläggaren blir därför också mer benägen att ta hänsyn till dessa behov inför inköpet av en utbildning – om utrymmet finns för den sortens hänsynstagande.

Den lokala inköparen bör ges möjligheter att organisera sitt arbete så att han eller hon verkligen har tid med personlig kontakt med kursdeltagarna, så att tid finns att ta reda på vilka de individuella kunskapsbehoven är.

4.1.3 Sammanvägning makro–/mikronivå

Inför lokala utbildningsinköp är det nödvändigt med en diskussion om hur deltagarens behov ska värderas i förhållande till samhällets och myndighetens och att riktlinjer för den bedömningen har tagits fram. Denna policydiskussion skapar förutsättningar för allsidighet och konsekvens i myndighetens arbete med utbildningar. Frågan – eller målkonflikten – bör därför inte helt lämnas åt enskilda handläggare att lösa inför varje särskilt inköp.

4.1.4 Behov, mål och förutsättningar omsätts till konkreta krav på utbildning

För att det ska vara möjligt att omsätta kunskapsbehov till direkta krav på hur en utbildning bör utformas, krävs viss pedagogisk kunskap. Det handlar inte om expertkunskap, utan om mer grundläggande insikter om hur olika sätt att utforma utbildningar svarar mot/samverkar med/påverkar olika deltagares möjligheter att tillgodogöra sig innehållet i en utbildning. Och om hur t ex faktorer som lärarkompetens, den pedagogik som används i undervisningen och utbildningens placering i tid och rum samspelar för att bestämma kvaliteten på en utbildning.

På en arbetsplats där de anställdas kompetens ligger inom andra områden än just utbildning, så som förhållandet är inom de flesta statliga myndigheter som upphandlar utbildning, är det önskvärt med någon form av fortbildning i pedagogik för att detta fjärde steg i kvalitetsbedömningen ska kunna genomföras.

4.1.5 Faktisk upphandling

Kunskap om den lokala utbildningsmarknaden räcker inte alltid till för att ge den överblick som är nödvändig inför inköpet av en utbildning eller

utbildningsplats. Men detta är den sortens marknadskunskap som man kan förvänta sig att finna lokalt i statliga myndigheter. På lokal nivå, för den enskilde handläggaren, är det inte möjligt att kunna hela utbildningsmarknaden. Likväl är det nödvändigt för denne att känna till vilka utbildningsanordnare och vilket utbildningsutbud som finns, för att kunna göra ett riktigt inköp.

Tillgången till heltäckande och uppdaterad marknadsinformation om utbildningar måste därför säkras på annat sätt inom myndigheten.

Utvecklingen inom statsförvaltningen går i riktning mot decentralisering av både utbildningsinköp och annan verksamhet. Detta är en utveckling som kräver att kompetens förs ut i organisationen. Inom de myndigheter där ansvaret för utbildningsinköpen håller på att flyttas ut i organisationen, behöver därför också kunskapen om hur inköp genomförs rent praktiskt spridas till berörda. Här behövs m a o utbildning i praktisk upphandling.

4.2 Central upphandling

I den centrala upphandlingen genomförs samtliga steg i utbildningsinköpet av handläggare som arbetar centralt i organisationen, antingen av en speciellt inköpsansvarig eller av flera handläggare som delar på ansvaret för utbildningsinköpen.

4.2.1 Makroperspektivet

När utbildning köps in på central nivå, innebär detta för det mesta att ramavtal sluts och att stora kvantiteter av utbildning upphandlas. I valet mellan olika utbildningsalternativ dominerar oftast samhällets, arbetsmarknadens och den egna myndighetens perspektiv. Detta beror åtminstone delvis på att det är en prioritering som ter sig riktig utifrån den position upphandlaren befinner sig i. Där handlar verkligheten mer om myndighetens strategiska planering och styrning än om närkontakt med kursdeltagare och deras behov.

Makroperspektivet – i någon mening – finns alltså med i den behovsanalys som inköparen på central nvå gör inför inköpet. Men hur det perspektivet ser ut, vilket innehåll det ges och hur det formats varierar från person till person och mellan olika delar av myndigheten. För att underlätta konsekventa utbildningsinköp, långsiktighet i planering och upphandling och för att skapa möjligheter till styrning av verksamheten, är det nödvändigt att en policydiskussion föregår upphandlingen av utbildning, även då denna upphandling genomförs centralt i organisationen.

4.2.2 Mikroperspektivet

Mikroperpsektivet prioriteras sällan i centrala utbildningsinköp. Där handlar verkligheten mer om samhällets behov och organisationens mål än om deltagarnas. Centralt är det dessutom svårt att rent praktiskt ta hänsyn till individuella behov med tanke på de stora kvantiteter utbildning som upphandlas.

För att man ska kunna köpa in utbildningar som är anpassade efter åtminstone de flesta av de relevanta krav som kan ställas på dem, är det emellertid nödvändigt att mikroperspektivet ges utrymme också inför de utbildningsinköp som genomförs på denna nivå.

Detta kan göras genom att kunskapen ökas om de grupprelaterade förhållningssätt till utbildning som pedagogisk forskning och erfarenhet kan visa på, kunskap som handlar om hur olika grupper av deltagare har olika behov och olika förutsättningar när det gäller utbildning. Det handlar med andra ord om ett behov av fortbildning i pedagogik för berörda uppköpare.

Mikroperspektivet kan också fångas upp genom att det i myndigheten skapas kanaler mellan central och lokal nivå, som gör att den kunskap om de enskilda kursdeltagarnas kunskapsbehov som samlas in på lokal nivå, kan föras över till inköparen centralt.

4.2.3 Sammanvägning makro–/mikronivå

Även inför utbildningsköp på central nivå bör diskussionen om hur samhällets och individens behov ska jämkas samman, ha förts inom myndigheten. Att bara informera om hur deltagarnas kunskapsbehov och individuella önskemål ser ut är inte tillräckligt. Policydiskussionen om makro– respektive mikroperspektivets betydelse behövs för att ge ökad tyngd åt mikroperspektivet vid centrala inköp av utbildning.

4.2.4 Behov, mål och förutsättningar omsätts till konkreta krav på utbildning

Även om det inom statliga myndigheter länge har varit så att större delen av utbildningsinköpen genomförts på central nivå – vanan att köpa in utbildningar finns här – går det inte att utgå från att den pedagogisk kunskap som krävs för att det ska vara möjligt att genomföra steg fyra i kvalitetsbedömningen också finns här. Som inköpen genomförs idag, överlämnas oftast åt utbildningsproducenten att göra pedagogiska anpassningar av utbildningen efter deltagarnas behov och förutsättningar. Att garantera eller diskutera de anpassningarna före inköpet blir sällan aktuellt.

För att skapa förutsättningar för den diskussionen lär det inom de flesta myndigheter krävas ytterligare pedagogisk kunskap på central inköpsnivå.

Inköpskompetensen i teknisk mening finns i nuläget ofta centralt. Här vet man hur man fordrar in anbud och skriver avtal och för det mesta finns också en relativt god överblick över vilka utbildningar och utbildningsproducenter som finna att välja bland. Några ytterligare satsningar på att öka kunskapen inom de här områdena lär sällan behövas.

Den ofta långa erfarenheten av utbildningsinköp kan leda till att man som inköpare skaffar sig bestämda vanor. Risken är att man i förväg "vet" vilka utbildningar som behövs och att man "vet" vilken producent som kan erbjuda de utbildningarna. Det som därför kan visa sig nödvändigt, är att inom organisationen skapa incitament för inköparen att verkligen agera utifrån de resultat som kvalitetsbedömningen lett fram till, d v s att i olika inköp agera utifrån de olika krav och förutsättningar som gäller.

4.3 Delat ansvar för upphandling

Att dela ansvaret för utbildningsinköp mellan lokal och central nivå i myndigheten kan på många håll visa sig vara det mest rationella. På så sätt kan man ta tillvara och förena de olika kompetenser som finns på olika nivåer i en organisation. Den centrala nivåns makroperspektiv, "tekniska" inköpskompetens och marknadsöverblick kan läggas samman med den lokala nivåns kunskap om de enskilda deltagarnas behov och önskemål på utbildningen.

Av de stödåtgärder som diskuterats så här långt, återstår då bara behovet av de policydiskussioner som handlar om utbildningens sammanhang på makronivå i ett framtids- och reellt situationsanpassat perspektiv och om frågan om hur samhälls- och deltagarbehoven ska vägas samman inför inköpet. Behovet av ökad pedagogisk kunskap kvarstår och möjligen även behovet av att skapa incitament för situationsanpassade inköp.

De organisatoriska insatser som blir aktuella vid denna sortens inköpsorganisation handlar istället i första hand om att samordna organisationens olika nivåer:

- att finna rationella samarbetsvägar för att inte skapa onödiga förseningar och onödigt administrativt krångel i inköpet,
- att korrelera ansvar och befogenheter på olika nivåer (t ex att lägga inköps-och budgetansvar på samma nivå i organisationen),
- att klarlägga ansvars- och befogenhetsfördelning mellan olika nivåer
- och att skapa en allmän acceptans kring organisationen.

5. Uppsummeringen

Ett annat sätt att gruppera utvärderingar än den tidigare indelningen i produktions- respektive processinriktade utvärderingar (Del 1), är att

istället fokusera på varifrån initiativet till utvärderingen kommer och på var intresset för att utvärderingen genomförs ligger. På så sätt går det att urskilja åtmnistone tre olika utvärderingstyper:

– en vertikal utvärdering som genomförs utifrån överliggande beslutsinstansers behov av information för att kunna utöva kontroll och utifrån dessa agera,

– en omvänd typ av vertikal utvärdering där det handlar om att via utvärdering utöva kontroll "nerifrån och upp". Utvärderingen görs för de intressenter som har en underordnad position i en eller annan bemärkelse

– och en horisontell utvärdering, där syftet är att utveckla och förbättra verksamhetens kvalitet. Utvärderingen utförs för och helst också av de som är direkt involverade i verksamheten och det enda inslag av kontroll som följaktligen förekommer, är självkontroll.

5.1 Så här gör man

Vid pedagogiska institutionen vid Umeå universitet har man arbetat fram den s k Umeå–modellen för horisontell utvärdering som till vissa delar passar att tillämpa i de inköps– och uppsummeringssituationer som är aktuella för statens upphandlare av utbildning. Enligt Umeå–modellen genomförs utvärderingen i tre steg; i form av självvärdering, kollegors bedömning och uppföljning. Vid självvärderingen bedömer inköparen det egna arbetet, i det andra steget erbjuds kollegor att granska arbetet och under uppföljningen dras slutsatser och anpassas den fortsatta verksamheten efter resultaten från den egna och kollegornas bedömning.

– Självvärderingen är en kritisk analys och bedömning av den egna verksamheten som innebär att olika fakta tas fram för att allsidigt presentera verksamheten på gott och ont.

I självvärderingen går inköparen själv igenom de fyra steg som han eller hon genomfört enligt modellen för kvalitetsvärdering:

– analysen av makroperspektivet
– analysen av mikroperspektivet
– sammanvägningen av makro– och mikroperspektivet
– utbildningsbehoven omsätts till konkreta krav på utbildning.

Hur fungerade det egna arbetet i vart och ett av dessa steg? Hur fungerade det stöd som organisationen erbjöd?

Resultaten av självvärderingen sammanfattas i en rapport.

– Kollegors bedömning innebär att en (liten) grupp av utifrån kommande utvärderare utses. Hur många som ska ingå i gruppen och vilka de ska vara kan diskuteras. Allmänt anses en grupp på tre till fem personer – som man respekterar och vars omdöme man känner förtroende för – lämpligt.

Lämpligt är också att gruppen utformas så att information om utbildningar och utbildningsinköp kan spridas mellan olika nivåer i verket eller myndigheten. Att handläggare på högre nivåer väljs ut att ingå i den grupp av kollegor som studerar underordnade nivåers utbildningsinköp och på så sätt får bedöma och lära av "underordnade" kollegors arbete, och vice versa. De grupper som utses behöver emellertid inte bara bestå

av representanter från den egna myndigheten eller organisationen. Även t ex kursdeltagare och utbildningsproducenter kan tänkas ingå i en sådan grupp.

I kollegornas bedömning ingår att studera den självvärdering som genomförts, att själva på valfritt sätt skaffa sig en uppfattning om den studerade verksamheten – de inköpta utbildningarna – och att utifrån detta formulera bedömningar, råd och rekommendationer som kan leda till att inköpskvaliteten/utbildningskvaliteten på respektive nivå förbättras.

– Uppföljningen innebär att man anpassar den fortsatta inköpsverksamheten/kvalitetsbedömningen utifrån slutsatserna i självvärderingen och kollegornas bedömning .

Uppsummeringen behöver inte genomföras särskilt ofta. En gång om året, eller möjligen en gång vartannat år, kan i de flesta fall anses tillräckligt och realistiskt.

5.2 Behov av organisatoriskt stöd

Inför uppsummeringen av inköpen är det nödvändigt med både speciella förberedelser och att tid avsätts och planeras in i arbetet.

– Till de speciella förberedelserna hör att modellen och metoder som ska användas diskuteras och anpassas efter verksamheten.

– Det handlar bl a om att lära om vilka uppföljningsmetoder som står till förfogande och vilka dokumentationssätt som är de mest lämpliga.

– Det handlar också om att besluta sig för var ansvaret för att uppsummeringen verkligen genomförs ska placeras och eventuellt också att ta beslut om hur en övergripande uppföljning av "kvalitetsbedömningsverksamheten" ska genomföras.

– Till förberedelserna hör också att avsätta tid för uppsummering av inköpen. Inköparens analys av de egna inköpen, dokumentation, inkallande av kollegor och omprövning av de använda inköpsstrategierna/ planering av nya strategier, kräver mer tid än vad som kan antas finnas till övers i de flestas vardagliga verksamhet.

Förfrågningsunderlag för kostnadsjämförelserna

UTREDNINGEN OM EFFEKTIVARE VUXENUTBILDNING 1992–11–04 dnr 92:35

Kopia till
rektor för komvux
i kommunen,
Statens skolverk,
Svenska kommunförbundet

Berörda kommuner

Begäran om vissa uppgifter rörande komvux och uppdragsutbildning

Genom beslut den 23 april 1992 uppdrog regeringen åt mig att som särskild utredare bl a göra noggranna kostnadsjämförelser mellan olika typer av utbildning för vuxna. Arbetet skall redovisas senast den 1 mars 1993.

Som ett led i arbetet med detta uppdrag har jag efter samråd med företrädare för Skolverket, AMS, AMU–gruppen och Svenska kommunförbundet beslutat att bygga jämförelserna på uppgifter bl a från ett 20–tal kommuner, valda så att de skall ge en representativ bild av förhållandena inom komvux i landet. I syfte att förenkla datainsamling och bearbetning har kommuner som använder det s k Umeåsystemet för registrering av kurser och deltagare mm i några fall prioriterats.

Det är min förhoppning att Skolstyrelsen i Borås kommun vill medverka i detta arbete genom att ställa de önskade uppgifterna till utredningens förfogande.

Uppgifterna skall efter bearbetning användas för jämförelse med kostnaderna för likvärdig utbildning inom i första hand AMU, folkhögskolan och SSV. Därvid är uppgifternas jämförbarhet ett avgörande problem. I en slutrapport blir det knappast fråga om direkta jämförelser av krontal utan snarare om resonemang kring kostnader, deltagare, utbildningsmål och anordnarnas verksamhetsvillkor. Uppgifterna kommer inte att användas på ett sådant sätt att enskilda kommuner kan identifieras.

Det är viktigt att de data som redovisas är korrekta och bygger på entydiga definitioner. I bifogade PM finns en detaljerad redovisning av de uppgifter utredningen behöver. PM:an anknyter fortlöpande till hur data kan hämtas ur Umeåsystemet. Inom utredningens sekretariat är Annika Hellberg närmast ansvarig promemorians utformning och bearbetning av resultaten. Kontaktperson inom Svenska Kommunförbundet är Mats Söderberg. I fråga om tillämpningen av Umeåsystemet har sekretariatet

samarbetat med Lennart Jonsson, De Geerskolan i Norrköping och Mats Lindgren, Progma Umeå AB.

Uppgifterna bör vara utredningen tillhanda senast den 1 december och – om möjligt – på diskett.

Med vänliga hälsningar

Larz Johansson
särskild utredare

Anders Franzén
huvudsekreterare

Bilagor: PM 921104, direktiven, sändlista

ENKÄT OM UTBILDNINGSKOSTNADER INOM KOMVUX

1 Inledning

Utredningen om effektivare vuxenutbildning skall göra noggranna kostnadsjämförelser av komvux, AMU, SSV och folkhögskolan.

Sammanfattningsvis behöver vi inom reguljär gymnasial komvuxutbildning och uppdragsutbildning för varje kurs höstterminen 91 och vårterminen 92 uppgifter om:

* kostnaden per deltagare
* antal deltagare och antal studiepoäng
* deltagarna fördelade på ålder, kön och studiepoäng

En stor del av dessa uppgifter går att få fram ur KOMVUX–SYSTEMUMEÅ ("Umeå–systemet"). Systemet har utvecklats av Progma Umeå AB och används vid många komvuxenheter för registrering av deltagare, studiepoäng m m.

I det följande görs en noggrann beskrivning av de uppgifter som skall insamlas.

2 Kostnadsuppgifter

För att göra kostnadsjämförelser behöver vi uppgifter om kostnaden per deltagare och kurs. Därvid gäller två alternativ.

Alternativ ett

I de fall kommunen fastställt interkommunal ersättning enligt den av kommunförbundet rekommenderade kalkylmodellen för beräkning av interkommunala ersättningar (CIRKULÄR 1992:131 och 1991:63) gäller denna som approximation av kostnaden.

Den interkommunala ersättningen används således som en approximation för kurskostnaden även för den del som inte har sålts till annan kommun.

Om kostnader ingår för fria skolmåltider och fria läromedel i den interkommunala ersättningen skall detta anges särskilt.

Beloppet för den interkommunala ersättningen finns inlagt i "Umeå-systemet" under rubriken "elevkostnad".

Alternativ två

I de fall kommunen inte fastställt några belopp för interkommunal ersättning eller tillämpat någon annan metod än den nämnda bör ni ta kontakt med utredningen för diskussion.

Detta gäller t ex om den interkommunala ersättningen utgör ett schablonbelopp och inte baseras på faktiska kostnader.

I dessa fall måste kompletterande beräkningar göras utifrån kommunförbundets kalkylmodell för att fastställa kostnaden per kurs.

I fråga om kostnader för uppdragsutbildning återkommer vi under punkt 4.

3 Kursspecifika uppgifter från Umeå-systemet

I det följande specificeras vilka uppgifter som vi vill ha för varje kurs. Dessa går samtliga att hämta från "Umeå-systemet". Vi använder nedan den terminologi som används i "Umeå-systemet".

För *varje kurs* behöver vi uppgifter för både höstterminen 91 och vårterminen 92 om

* Skolform; dvs vilken etapp kursen tillhör eller om det är en SY-kurs etc
* SÖ-kod; den kod som anges i läroplanen
* Antal deltagare
* Stp. (denna); antal studiepoäng som kursen omfattar under terminen

Gruppering

Vid redovisningen skall kurserna grupperas i följande tre grupper:

A) De teoretiska kurserna, dvs etapp 2, 3 och 4.
Dessa går under beteckningen E2, E3 och E4 i registret.

B) De särskilda yrkesinriktade kurserna, specialkurserna och påbyggnadsutbildningarna samt kurser (yrkesinriktade) från gymnasieskolans 2- eller 3-åriga linjer. Dessa betecknas i registret med SY, SP och PU samt GY2 och GY3.

Dessa skall helst redovisas i nummerordning enligt SÖ-koden.

C) Uppdragsutbildning, som betecknas U, samt kurser för arbetslösa, som betecknas A.

De uppgifter som vi vill ha angående uppdragsutbildningen specificeras separat under punkt 4.

Sammanställning av uppgifterna

I det följande presenteras en mall för redovisning av uppgifterna.

Det skulle underlätta om vi fick uppgifterna både på diskett och på papper. Om ni har möjlighet att exportera uppgifterna till excel–format underlättar det för oss.

Förklaring till sammanställningen

I huvudet anges vilken kommun och vilken termin uppgifterna avser. Därefter anges vilken grupp (A eller B) som uppgifterna gäller.

Kurserna identifieras med SÖ–koden och förtecknas i nummerordning.

För varje kurs anges antal studiepoäng och antalet deltagare. Som deltagare räknas den som påbörjat utbildningen och som inte avbrutit denna så tidigt att reserv kunnat kallas.

Dessutom redovisas elevkostnaden, dvs i förekommande fall den interkommunala ersättningen.

SAMMANSTÄLLNING

Kommun _____

Termin _____

Grupp _____

Kurs SÖ–kod (redovisas helst i nummer–ordning)	studie-poäng för hela kursen denna termin	antal elever	elev-kostnad för hela kursen denna termin
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
_____	_____	_____	_____
etc			
Summa för denna grupp	_____	_____	_____

4 Uppdragsutbildningen

De uppgifter vi vill ha avseende uppdragsutbildningen motsvarar i princip uppgifterna om den reguljära utbildningen.
Vi ber er att för varje kurs läsåret 1991/92 redovisa:

* kursnamn

* i förekommande fall läroplanskod (SÖ eller AMU–nummer)

* kostnad

* antal deltagare per kurs

* kursens omfattning uttryckt som
  a) antal undervisningstimmar för deltagarna
  b) antal kursdagar eller kursveckor
  c) i mån av uppgift studiernas omfattning för den studerande (t ex 50%, 75%, 100%)

Kostnaden skall beräknas utifrån faktiska kostnader och det kan vara bra att ha kommunförbundets kalkylmodell som underlag. (Kommunförbundets CIRKULÄR 1992:131 och 1991:63, som utgör underlag för beräkning av interkommunal ersättning) Det är viktigt att få med samtliga kostnader. Detta kan innehålla särskilda kostnader för administration av uppdragsutbildningen och även del av den gemensamma administrationen vid kommunen och skolan.

Om kommunen har uppdragsutbildningen inlagd i "Umeå–systemet" går det troligen att få fram följande uppgifter per kurs genom registerutdrag:

* kursnamn

* antal deltagare

* SÖ–kod (om sådan finns) eller kursplanekod (AMU)

I det följande redovisas hur vi vill ha uppgifterna sammanställda.

SAMMANSTÄLLNING UPPDRAGSUTBILDNING

Kommun _____

Termin _____

Kurs namn	läroplans-/ kursplane– nummer	antal deltagare	kursens omfattning enligt ovan a) b) c)	kostnad per elev
_____	_____	_____	_ _ _	_____
_____	_____	_____	_ _ _	_____
_____	_____	_____	_ _ _	_____
etc				
Summa för uppdrags– utbildningen	_____	_____	_ _ _	_____

5 Allmänna beskrivande volymuppgifter

Det lokala registreringssystemet ger möjlighet till en mer detaljerad beskrivning av deltagarna än SCB:s statistik. Genom att ta in vissa uppgifter om deltagarna och jämföra dessa med SCB:s siffror för riket kan vi också få en uppfattning om urvalets representativitet.

Följande allmänna beskrivande uppgifter vill vi ha för deltagarna i gymnasial komvux:

Tabell 5.1 Antal personer fördelade efter kön och ålder.

Ålder	Kön Kvinnor	Män	Totalt
Summa för			
15 – 17			
18 – 20			
21 – 23			
24 – 26			
27 – 29			
30 – 32			
33 – 35			
36 – 38			
39 – 41			
42 – 44			
45 – 47			
48 – 50			
51 – 59			
över 60			
Summa			

Medelålder kvinnor: ____
män: ____
totalt: ____

Ålder yngsta elev: ____
Ålder äldsta elev: ____

Tabell 5.2 Antal personer fördelade efter kön och studiepoäng.

Studiepoäng	Kön Kvinnor	Män	Totalt
0 – 19			
20– 39			
40 – 59			
60 – 79			
80 – 99			
100 – 119			
120 – 139			
140 – 159			
160 – 179			
180 – 199			
200 – 219			
220 – 239			

Studiepoäng	Kön Kvinnor	Män	Totalt
240 – 259			
260 – 279			
280 – 299			
över 300			
Summa			

Medelvärde kvinnor: ____
män: ____
totalt: ____

Lägsta studiepoäng: ____
Högsta studiepoäng: ____

Dessa tabeller får man fram i "Umeå–systemet" genom att först gå till
K) Elevlistor 1
och därefter välja alternativet
B) Statistik
Under punkten B kan man välja att få individerna fördelade på ålder och kön eller på studiepoäng.

De åldersgrupper och studiepoängsgrupper som anges i tabellerna finns inlagda i systemet som standardalternativ. Även de medelvärden som anges under tabellerna är standardalternativ.

6 Registerhantering och uppgiftslämnande

Uppgifterna skall ha inkommit till oss senast den första december.

Om uppgiftslämnandet är arbetskrävande ber vi er att prioritera frågorna under punkten två och tre, dvs frågorna om den reguljära utbildningen inom komvux. Lämna i så fall uppgifterna om den reguljära utbildningen snarast möjligt och återkom senare med uppgifter om uppdragsutbildningen.

Uppgifterna skall helst lämnas både på papper och på diskett. Om ni har möjlighet att exportera uppgifterna till excel–format underlättar det för oss.

De uppgifter vi efterfrågar kräver speciella utdrag ur registreringssystemet. I de fall ni behöver hjälp med programvaran eller med registerutdragen bör ni ta kontakt med:

Lennart Jonsson

tel 011–15 38 04 De Geerskolan i
tel vxl 011–15 38 00 Norrköping

fax 011–16 15 50

eller

Mats Lindgren
tel 090 – 19 43 50

Progma Umeå AB,
Silvervägen 6
907 50 Umeå

I vissa fall krävs diskussion med utredningssekretariatet om hur uppgifterna skall beräknas. För samtal om detta och för frågor i övrigt om enkäten tag gärna kontakt med:

Annika Hellberg

tel 08 – 763 17 32
fax 08 – 613 40 07

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Slutligen ett stort tack för er medverkan!

Remissammanställning

1 Inledning

Utredningen om distansutbildning överlämnade den 7 januari 1992 betänkandet Långt borta och mycket nära (Ds 1992:3) till utbildningsministern. Regeringen beslutade den 23 april 1992 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag bl a att med utgångspunkt i detta betänkande belysa vissa frågor rörande distansutbildning. Som en första åtgärd beslutade utredningsmannen att remittera det nämnda betänkandet till ett femtiotal instanser med anknytning till distansutbildningsområdet. Vid remisstidens slut hade 35 yttranden kommit in till utredningen.

Remissvar har inkommit från följande myndigheter och organisationer m fl:

Försvarets förvaltningshögskola (FörvHS), Statens handikappråd, Skolverket, Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), AMUgruppen, Nutek, Glesbygdsmyndigheten, Universitetet i Linköping, Umeå universitet, Högskolan i Växjö, Högskolan i Sundsvall/Härnösand, Statens skola för vuxna i Norrköping (SSVN), Statens skola för vuxna i Härnösand (SSVH), Haninge kommun, Katrineholms kommun, Norrköpings kommun, Torsås kommun, Västerås kommun, Sandvikens kommun, Skellefteå kommun, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Sveriges Utbildningsradio AB (UR), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Landsorganisationen (LO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Almqvist & Wiksell, Hermods, Folkbildningsförbundet, Ingenjörssamfundet (ISF), Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund, Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO), Sveriges universitetslärarförbund samt TelePedagogik AB.

Vissa delar av de inkomna yttrandena har utelämnats i sammanställningen eftersom delfrågorna inte faller inom utredningens uppdrag. Det gäller högskolans distansutbildning och det s k DOS–projektet. En del yttranden innehåller detaljerade förslag och/eller beskrivningar av pågående eller planerad distansverksamhet. Dessa beskrivningar redovisas inte i denna sammanställning.

2 Den framtida utvecklingen av distansutbildningen i Sverige

De inkomna remissvaren uttrycker samtliga en generellt sett positiv syn på distansutbildning. Framför allt framhåller man distansutbildningens utvecklingspotential om och när gynnsamma förutsättningar för utveckling skapas.

I betänkandet sammanfattas utredningens syn på distansutbildningens framtida utveckling på följande sätt:

Distansutbildning studeras här primärt som en möjlighet till kompetensutveckling i arbetslivet. En satsning på detta område förutsätter med-

verkan av många utbildningsanordnare. För att motverka effektivitets-, samordnings- och kompetensproblem, fordras ett kompetent stöd i frågor som rör organisation och utveckling av distansutbildning.

I 25 av yttrandena kommenteras detta förslag och enigheten är stor: någon form av sammanhållet stöd och en förändring/utveckling av nuvarande organisation är nödvändig för att utvecklingen av distansutbildning ska underlättas och för att ge distansmetoderna en större spridning än vad de hittills har fått i svenskt utbildningsväsende. I denna grupp ingår yttrandena från arbetsmarknadens parter, flertalet tillfrågade kommuner och de utbildningsanordnare som inkommit med svar.

Så menar t ex *Landstingsförbundet* att;

"Om distansutbildningen skall utvecklas är det viktigt att resurser satsas på forsknings- och utvecklingsarbete samt på utvärdering av olika projekt."

I *LO:s* yttrande framhålls att;

"Det är angeläget att det skapas effektiva former för samarbete och kunskapsutbyte mellan olika utbildningsanordnare. "

ISF anser, "att kunskapen om och verksamheten med distansutbildning i Sverige idag är alltför splittrad och ostrukturerad för att kunna utgöra den stabila grund som är nödvändig för en större satsning inom området."

AMS framhåller att;

"För att distansutbildning ska vara ett bra alternativ också för personer med stort behov av kontinuerligt stöd i utbildningssituationen – det torde inte minst gälla deltagare i arbetsmarknadsutbildning – kommer ett omfattande utvecklingsarbete att behövas."

I ytterligare ett tjugotal yttranden uttrycks åsikten att de nuvarande förutsättningarna för utveckling av distansutbildning inte är tillräckligt goda för att tillgodose de stora behov av utveckling som faktiskt föreligger, och att något därför bör göras för att förändra och förbättra dessa förutsättningar.

2.1 En ny organisation för distansutbildning – funktioner och uppgifter

I remissvaren talas om nationella centra, om nätverk och om tillfälliga samarbetskonstellationer, om behovet av specialisering och ekonomiskt stöd, om regionala och kommunala organisationer – bredden på förslagen är stor – men gemensamt för dem alla är den grundläggande tanken att den svenska decentraliserade och integrerade modellen för distansutbildning bör kvarstå. I detta avseende ansluter sig remissinstanserna till utredningens ställningstagande. Distansutbildningen skall finnas och göras tillgänglig för samtliga utbildningsanordnare, som vill använda sig av dessa metoder i sin verksamhet. Även det utvecklingsarbete som bedöms vara nödvändigt skall i första hand skötas av respektive utbildningsanordnare.

Denna tanke uttrycks tydligt i t ex *Skolverkets* remissvar. Skolverket menar att det bör vara varje utbildningsanordnares egna ansvar att kom-

plettera den vanliga undervisningen med t ex erbjudanden om distansutbildning. Detta måste ses som ett led i den metodutveckling, som varje utbildningsanordnare har ansvar för. Att utveckla distansmetoderna för att förbättra undervisningen och för att minska studieavbrotten, måste enligt Skolverket ses som ett metodutvecklingsansvar som åvilar dem inom ramen för deras respektive verksamhet. Skolhuvudmännen bör diskutera och utveckla formerna för den utbildning som efterfrågas i arbetslivet tillsammans med företrädare för arbetslivet.

I slutet av yttrandet framhåller Skolverket vikten av att staten stimulerar utvecklingen av distansutbildningen genom att i första hand erbjuda stöd till utvecklingscentra/–miljöer. Dessutom framhåller man att regelmässig uppföljning och fördjupade utvärderingar är viktiga medel för att långsiktigt stimulera en utveckling mot effektiv distansutbildning.

I ett antal av remissvaren förespråkas att ett nationellt center för distansutbildning skapas och exemplifieras de arbetsuppgifter och ansvarsområden som ett sådant center bör ges.

Exempelvis menar *Haninge kommun* att det fortsatta utredningsarbetet bör leda till ett samlat grepp när det gäller pedagogisk–metodisk–teknisk och läromedelsmässig samordning/utveckling.

TCO föreslår att ett centrum inrättas som får i uppgift att utveckla, utvärdera och sprida effektiva metoder för distansutbildning. TCO anser att ett sådant centrum skulle kunna bli en nationell samlingspunkt för forskare, lärare och organisationer.

"Ett centrum för vuxenutbildning/distansutbildning bör kunna ta initiativ till kompetensutvecklingsprojekt med distansmetoder där utgångspunkten är behov som arbetsmarknadens parter pekar på. Därför bör arbetslivets organisationer vara representerade i styrelsen."

TCO anser att ett sådant center bör fungera ungefär som forskningsråden gör idag – det bör ha ekonomiska resurser för att kunna bevilja medel till utveckling av distansmetoder – och understyrker samtidigt att ett nationellt center inte ska ta över ansvaret för planering och genomförande av utbildning per distans. Det ansvaret bör även i framtiden ligga på varje enskild utbildningsanordnare.

LO är inne på liknande tankegångar när det gäller distansutbildningens framtida organisation:

"Forskning, utvärdering och pedagogiskt, metodiskt och tekniskt utvecklingsarbete behöver stärkas. I det fortsatta arbetet bör man överväga inrättandet av ett utvecklingscentrum där medel för projekt inom distansutbildning kan sökas. LO vill betona att det är angeläget att finna former som tar tillvara på den kompetens och det engagemang som finns för distansutbildning hos parterna på arbetsmarknaden och inom folkbildningen."

Lärarförbundet hänvisar i sitt remissvar till arbetsmarknadens krav, till befolkningsstrukturen och den ökande arbetslösheten och för fram ett förslag som i allt väsentligt liknar LOs och TCOs tankar om ett nationellt utvecklingscenter för distansutbildning.

Även i yttrandena från *NUTEK, Ingenjörssamfundet, högskolan i Sundsvall/Härnösand* och *FörvHS* framförs tankar på ett nationellt cent-

rum för distansutbildning (och eventuellt också annan vuxenutbildning). Glesbygdsmyndigheten talar om behovet av en "samordningsfunktion" för att underlätta erfarenhetsutbyte och kunskapsspridning, för att bidra med ekonomiskt stöd och för att motverka resursslöseri. *SSVN* och *SSVH* vill också se att ett nationellt center för distansutbildning skapas och hänvisar då bl a till statens ansvar att garantera sina medborgare grundutbildning och till riskerna för att en decentralisering av resurserna kan komma att leda till en "decentralisering till intet".

Telepedagogik AB förespråkar att ett nationellt centrum – Center of Excellence bildas. Centret bör ha till uppgift att samordna och fördela resurser till olika kunskapscenter inom distansutbildningsområdet och avsikten med det föreslagna nationella samordningen är att skapa överblick och att stimulera utvecklingen av distansutbildning.

Tanken på en stark centraliserad styrning av den svenska distansutbildningen och dess utveckling, finner inte något som helst uttalat stöd in yttrandena. De centra som diskuteras har i de flesta fall en relativt "tillbakadragen" funktion; att erbjuda ekonomiskt stöd och stimulans i utvecklings–, forsknings–, utvärderings– och informationsfrågor, utan att ta över ansvaret för det direkta genomförandet av vare sig utvecklingsarbetet eller av själva distansutbildningen.

I en del ytttranden argumenterar man också för ett nationellt centers placering och dess organisation.

Högskolan i Sundsvall/Härnösand beskriver en samverkansorganisation för distansutbildning i mellersta Norrland, inom vilken högskolan skulle utveckla samarbetet med SSV i Härnösand, Eductus, SIH, UR, Open university, Fern Universität, Regionaltelevision HS/H ITV, Sandö U–centrum, Televerket, Linköpings och Umeå universitet.

Lärarförbundet föreslår att Vuxenutbildarcentrum vid Linköpings universitet erhåller uppdraget som nationellt centrum för vuxenutbildning med distansmetodik.

SSVH argumenterar för att en satsning på en sammanhållen organisation för distansutbildningen bör ske i Härnösand utifrån den kompetens som finns vid SSVH. I sammanhanget hänvisar man bl a till de egna erfarenheterna av distansutbildning på högstadie– och gymnasienivå, på samarbetsmöjligheter med Utbildningsradion och på erfarenheter inom SSVH av att arbeta med utbildningar för särskilda målgrupper.

I sitt remissvar påminner SSVN om att man sedan mitten av 70–talet varit representerad i Vuxenpedagogiska seminariet i Linköping och så småningom också varit delaktig vid bildandet av Vuxenutbildarcentrum i Linköping. SSVN ser sig själva som en naturlig del av ett framtida centrum för vuxen– och distansutbildning i Norrköping/Linköping.

Mot förslag av detta slag argumenterar inrdirekt *Glesbygdsmyndigheten* och *ISF*, som båda trycker på vikten av att inte låta någon av de nuvarande "aktörerna" få ett samordningsansvar för distansutbildningen. *Glesbygdmyndigheten* anser således att:

"Den bristande samordningen mellan olika intressenter, som är en följd av den decentraliserade modell som ursprungligen valts för distansutbildningens utveckling utgör enligt vår mening idag ett hinder för den fortsat-

ta utvecklingen. Att nu skapa en samordning kan ställa sig svårt. Det förefaller lämpligast att inte låta någon av de nuvarande aktörerna få ett samordningsansvar, utan låta detta gå till en ny myndighet eller ett institut."

Telepedagogik är den enda remissinstans som kombinerar ett nationellt centrum med en regional/lokal nätverksorganisation. I övriga yttranden i vilka distansutbildningens organisation diskuteras, talas antingen om nationella centra eller om nätverksorganisationer. Nätverkstanken förs fram bl a av *Hermods*:

"Småskalighet och samarbete i såväl permanenta nätverk som tillfälliga konstellationer är att föredra framför storskaliga lösningar. De senare medför byråkrati och administrativ överbyggnad som motverkar de syften man eftersträvar."

Övriga remissinstanser som förordar en nätverksorganisation för distansutbildningen beskriver mer detaljerat hur en sådan skulle kunna se ut. Beskrivningarna skiljer sig åt bl a med avseende på om man önskar bygga nätverken på redan befintlig kompetens på olika håll i landet eller om den önskade kompetensen ska skapas/byggas upp lokalt eller regionalt.

Till dem som diskuterar olika former av nätverk kring regional eller lokal kompetens hör *Haninge, Katrineholms, Norrköpings, Sandvikens* och *Skellefteå* kommuner. De vill alla se utbildningsanordnarna i den egna kommunen som en nod eller i någon annan roll i ett nätverk. Haninge kommun framhåller sålunda, liksom *Telepedagogik AB* möjligheten att bygga vidare på det samarbete som finns kring Riksäpplet i Handen.

I andra yttranden framhålls vikten av att ta tillvara på den kompetens som redan finns när man bygger upp nätverk för distansutbildning. Så framhåller t ex *Landstingsförbundet* att

"...det inte finns någon anledning att i nuläget avsätta resurser för ett nationellt kompetens–och utvecklingscentrum för distansutbildning. Starka nätverk mellan institutioner och skolor som bedriver respektive som planerar distansutbildning är däremot nödvändiga."

RIO påpekar att folkhögskolornas verksamhet karaktäriseras numera av fria arbetsvillkor och att de tidigare administrativa svårigheterna att anordna statsbidragsberättigade folkhögskolekurser som distansutbildning är avskaffade. RIO ser därför stora möjligheter för folkhögskolornas vidkommande att delta i utvecklingen av den svenska distansutbildningen:

Svenska kommunförbundet ser den kommunala vuxenutbildningen i rollen som naturlig utgångspunkt för mycket av den närundervisning som kan komma att ske i samband med utbildning av distansöverbryggande karaktär.

I flera yttranden som utgår från en nätverksorganisation byggd på redan befintlig kompetens, anknyter man till den kompetens som finns vid SSV i Norrköping och Härnösand. Hit hör yttrandena från LR samt *Norrköpings, Sandvikens* och *Västerås kommuner*

LR förespråkar vare sig ett nationellt centrum för distansutbildning eller en nätverksorganisation. Man menar att den fortsatta utredningen bör koncentrera sig på att finna varianter och mellanformer på dessa teman.

Det vore enligt LR resursslöseri om olika kunskapscentra eller komvux-enheter ägnade sig åt samma sak som SSV.

Västerås kommun beskriver datorn som ett nödvändigt pedagogiskt hjälpmedel i modern distansutbildning och menar att utveckling av metoder och tekniker bör samordnas genom statens försorg, förslagsvis vid SSV eller vid regionala kunskapscentra.

2.2 Statens ansvar för utvecklingen av distansutbildningen

Det är betydligt färre av de tillfrågade remissinstanserna som uttalar sig direkt om statens eventuella ansvar i en ny organisation för distansutbildning, än som uttalat sig om hur denna nya organisation kan tänkas se ut – endast i 15 yttranden berörs frågan.

Däremot finns det statliga ansvaret outtalat i mångas svar. Då det t ex på olika håll talas om behovet av ett nationellt distansutbildningscenter, är det svårt att föreställa sig något annat än att åtminstone initiativet till ett sådant bör komma från statligt håll. Även då uppbyggnaden av lokala/kommunala kunskapscentra kommer på tal lär det i de flesta fall förutsättas någon sorts offentligt initiativ och stöd, eller i alla fall om det offentligas delaktighet i skapandet av sådana centra. Inte i något remissvar utesluts heller en statlig/offentlig inblandning i skapandet av en ny organisation för distansutbildning i Sverige.

De flesta som direkt uttalar sig för en statlig inblandning i utvecklingen av distansutbildningen, talar om statens övergripande ansvar för samordning av resurserna och som stöd för de nödvändiga utvecklings–, utvärderings– och forskningsinsatserna inom området. Behovet av överblick och en fungerande/samordnad informationsspridning nämns också. Hit hör *Glesbygdsmyndigheten*, samt *Katrineholms ,Sandvikens* och *Skellefteå kommuner*. Den sistnämnda framhåller att

Staten bör därför ta ett särskilt ansvar för dessa frågor framför allt i två avseenden; dels som stöd för utveckling, dels som stöd för genomförande. Skellefteå kommun understryker också statens ekonomiska ansvar för att utbildningarna kan genomföras.

Hermods efterlyser ett övergripande statligt ansvar för distansutbildningen och framhåller att en väsentlig uppgift för staten, t ex via Skolverket, är att informera om fördelar, pedagogiska och ekonomiska, som en ökad användning av distansutbildning inom bl a den reguljära utbildningen skulle innebära.

Även *Skolverket* pekar på behovet av ett statligt övergripande ansvar inom området. Det direkta ansvaret för distansutbildningen åligger således inte staten, däremot är det viktigt att staten genom olika insatser stimulerar utvecklingen. De insatser som här behövs gäller i första hand stöd till utvecklingscentra/–miljöer, regelbundna fördjupade utvärderingar och kunskapsförmedling. Fortbildningen av skolans personal, högskolans och Utbildningsradions roller och utvecklingen av distansutbildning, är enligt Skolverkets mening en central fråga inom det statliga ansvarsområdet. Att öka tillgängligheten till god fortbildning och att utveckla

former för effektiv fortbildning är av stort intresse och Skolverket kan förhoppningsvis bidra med erfarenheter i den fortsatta diskussionen med utredningen."

Några remissinstanser såsom *Nutek, LO* och *Svenska kommunförbundet* preciserar särskilda områden inom vilka ett statligt ansvar är speciellt angeläget. LO och Nutek betonar t ex att det är viktigt med särskilda åtgärder för att garantera ett utbud även av den distansutbildning som inte är omedelbart kommersiellt lönsam. *Kommunförbundet* och *Västerås kommun* tar upp användningen av ny teknik.

2.3 Statens skolor för vuxna i Härnösand och Norrköping

Ett annat område inom vilket staten, enligt ett tiotal remissinstanser, bör ta ett särskilt ansvar SSV i Härnösand och Norrköping. Remissinstanserna vänder sig härigenom mot utredningens åsikt att åtgärder som skulle syfta till att staten i särskild ordning tog ansvar för att i egen regi anordna distansutbildning inte är aktuella. I frågan om SSV bör det statliga ansvaret kvarstå och skolorna utnyttjas i arbetet att sprida användningen av distansmetoder. Till dessa remissinstanser hör *Glesbygdsmyndigheten, Skolverket, LR,* samt *Sandvikens* och *Norrköpings kommuner*.

Fyra remissinstanser *LR, Västerås kommun, SSVN* och *SSVH* beskriver i sina yttranden hur SSV skulle kunna fungera som centra för utvecklingen av distansutbildningen i Sverige. *Västerås kommun* kan tänka sig SSV som centra för utveckling av datorn som pedagogiskt hjälpmedel inom distansutbildningen. *LR* framhåller

"...man bör pröva möjligheten att bevara de båda skolorna som statliga resurscentra för metod–, kompetens– och materialutveckling inom distansutbildningen. De bör också ha möjligheter att att bedriva egen undervisning för att pröva ut material och metoder."

Några remissyttranden behandlar frågan om SSVs framtida finansiering. *Svenska Kommunförbundet* uttrycker tveksamhet inför tanken på att verksamheten vid SSV skulle finansieras via bidrag från elevernas hemkommuner. En sådan förändring förutsätter enligt förbundets mening att en motsvarande kostnadskompensation först tillförs kommunerna från staten så att inte kommunerna påförs ytterligare kostnader mot bakgrund av de kraftiga besparingar som hittills skett från statens sida på skolområdet.

Norrköpings kommun anser att en kombination av anslagsfinansierad och uppdragsfinansierad verksamhet är att föredra för finansieringen av SSV. Även de båda SSV och LR motsätter sig en renodlad finansiering med ersättning från elevernas hemkommuner.

3 Distansutbildningens möjligheter och utvecklingsbehov

3.1 Distansutbildningens möjligheter

De flesta remissinstanser är eniga om att distansmetoderna har en hel del att tillföra reguljär undervisning och det svenska utbildningssystemet. Skolverket anför exempelvis:

"Motiven för att utveckla distansutbildningen som ett alternativ till andra former av offentlig utbildning är i huvudsak tre – utbildningens tillgänglighet för enskilda medborgare, ökat rekryteringsunderlag till de ordinarie inslagen i utbildningen samt förbättrad konkurrenskraft med anledning av arbetslivets kompetensutvecklingsbehov."

Den mest utbredda uppfattningen tycks vara att distansutbildningen har sin största roll att fylla inom områdena fort– och vidareutbildning – kompetensutveckling – för redan yrkesverksamma. *Norrköpings kommun, universitetet i Linköping, högskolan i Sundsvall/Härnösand* ger uttryck för denna uppfattning. Universitetet i Linköping anser att:

"Inom utbildningar med direkt anknytning till praktisk verksamhet och speciellt till vidareutbildningar bör distansutbildning vara ett lämpligt alternativ, i många fall kanske det lämpligaste alternativet."

TCO framhåller i sitt yttrande att distansmetoder kan vara viktiga inslag i en nationell utveckling av arbetskraftens kompetens.

NUTEK, Glesbygdsmyndigheten, LR och Katrineholms kommun framhåller distansutbildningen som en särskilt lämplig utbildningsform för att tillgodose de små och medelstora företagens och de små arbetsplatsernas utbildningsbehov. *LR* och *universitetet i Linköping* talar i sammanhanget om bl a fortbildning av lärare.

UR redovisar de egna erfarenheterna av att arbeta med personalutbildning och kompetensutveckling i arbetslivet.

UR tar också upp utvecklingen av ny teknik i samband med distansutbildning och redovisar planerade försök med den s k Kompetenskanalen. *AMS, SAF* och *Hermods* lyfter i sina yttranden fram den nya tekniken som en betydelsefull väg för att förbättra tillgången och kvaliteten på fortbildning och vidareutbildning.

SAF anser att det är mycket angeläget att använda media– och kommunikationsteknik för att effektivisera vuxenutbildningen och tillhandahålla utbildningstjänser som bättre passar företagen och dess medarbetare. Erfarenheterna från andra länder visar att det finns en stor utvecklingspotential i den nya tekniken.

LO lägger i sitt yttande tonvikten på eftersatta gruppers utbildningsbehov. En extra satsning på att erbjuda utbildning för grundläggande basfärdigheter med distansmetoder bör, enligt LO, ses som ett komplement till den grundläggande vuxenutbildningen och kunna motiveras av ekonomiska, demokratiska och fördelningspolitiska skäl. Även *UR* och *Hermods* talar om distansutbildningens möjligheter och de utbildningsmässigt eftersatta grupperna.

AMS framhåller att för arbetshandikappade och människor som är lokalt bundna (som t ex har ansvar för små barn) ökar användandet av distansmetoder utbildningsmöjligheterna. Innan en mer omfattande användning av distansmetoder inom arbetsmarknadsutbildningen kan bli aktuell, måste metoder utvecklas som tar hänsyn till de behov som arbetslösa har när det gäller pedagogik och stöd. Även *Katrineholms kommun* tar upp utbildning för arbetslösa i sitt yttrande.

Flera andra perspektiv än det arbetsmarknadsinriktade kommer fram i svaren. Dessa kan illustreras med ett citat från *LR*:s yttrande:

"utbildning och kompetensutveckling för arbetslivet kommer att vara en viktig uppgift under 90–talet, men enligt LRs uppfattning kommer distansutbildningen att vara ännu viktigare när det gäller för de enskilda människorna att förändra sin arbets– eller livssituation, d v s att utveckla sina basfärdigheter och höja sin allmänna kompetensnivå. Det måste därför för enskilda vuxna finnas tillgång till ett kursutbud av sådan omfattning att studierna kan leda fram till en allmän kompetenshöjning. Arbetsgivaren är i regel inte beredd att satsa på så omfattande studier. För många vuxna kan distansutbildning vara den enda möjliga studieformen i en sådan situation."

Såväl *LO* och *TCO* för fram liknande tankegångar och talar om individens hela utvecklingsbehov.

Skolverket, Glesbygdsmyndigheten, högskolan i Sundsvall/Härnösand, universitet i Linköping, SSVN, SSVH, LO, TCO, Hermods, samt *Norrköpings, Katrineholms och Sandvikens kommuner* pekar på den flexibilitet i utbildningssituationen som användning av distansmetoder kan innebära också kan användas för att mer allmänt öka utbildningens tillänglighet. I sammanhanget nämns bl a ökade utbildningsmöjligheter för kortutbildade och utbildningsmässigt eftersatta personer; utbildningar som går att anpassa efter kvinnnors villkor och studieförutsättningar; utbildningar som ökar handikappades studiemöjligheter samt utbildningar som kan bidra till att minska de regionala skillnaderna i utbildningsnivå.

Landstingsförbundet framhåller att mycket som talar för att övergången till en kursinriktad gymnasieskola kan skapa förutsättningar för ungdomar att läsa vissa kurser på distans. Också i yttrandena från *Västerås* och *Torsås kommuner* framhålls möjligheten att använda distansmetoder som ett sätt att inom gymnasieskolan öka ämnesutbudet, öka möjligheten att kombinera arbete och studier, ge elever i glesbygd sin kompetens på hemorten samt att underlätta för handikappade elever samt att möjliggöra koncentrationsläsning.

Svenska Kommunförbundet anser däremot att det i nuläget inte finns något större behov av distansmetodik inom gymnsasieskolan eller inom den kommunla vuxenutbildningen. En fortsatt ekonomisk åtstramning som drabbar skolan riskerar dock att slå hårt mot gymnasial vuxenutbildning, vilket kan skapa nya behov av distansutbildning.

NUTEK, *LO* och *Högskolan i Sundsvall/Härnösand* noterar att en bieffekt av distansutbildningen är, att metoder som är nödvändiga för denna kan användas för att förnya och effektivisera den reguljära utbildningen.

3.2 Utvecklingsbehov inom distansutbildningen och vissa övriga frågor

Många remissinstanser pekar på oklarheter som måste redas ut och belysas innan det går att uttala sig med säkerhet om distansutbildningen möjligheter och förtjänster inom olika områden.

Umeå universitet betonar vikten av en enhetlig och allmänt accepterad definition av begreppet för att undvika oklarheter vid t ex utbildningens utformning och i bestämningen av de kvalitetskriterier som kan ställas på denna.

En annan oklarhet finns i frågan om användning av distansmetoder i utbildning för kortutbildade eller andra utbildningsmässigt eftersatta grupper. *TCO* tror t ex att utredningen underskattar svårigheterna att ge kortutbildade människor en god utbildning med distansmetoder. Man menar att för den som är ovan vid studier och har bristfälliga grundläggande kunskaper, behövs ett starkt stöd av lärare eller kamrater för att hon eller han ska uppleva framgång i sina studier och detta kan inte helt lätt uppnås inom distansutbildning. Även *Nutek*, *Folkbildningsförbundet* och *Universitetet i Umeå* berör behovet av utveckling av metoder som passa kortutbildade.

En annan oklarhet finns i frågan om användning av ny dator– och kommunikationsteknik inom distansutbildningen. Medan man på några håll ser den nya tekniken som distansutbildningens (enda?) framtid, varnas på andra (*SSVN*, *ISF*, *Hermods*) håll för ett alltför starkt fokuserande på avancerade tekniska hjälpmedel inom distansutbildningen. Även *Umeå universitet, Katrineholms och Norrköpings kommuner, Umeå universitet* samt *Telepedagogik* riktar invändningar mot en alltför stark fokusering på avancerade tekniska hjälpmedel inom distansutbildningen.

Bristerna i det studiesociala systemet för distansstuderande uppmärksammas av ett flertal remissinstanser. *AMS, LR, Hermods, UR* samt *Norrköpings*, *Torsås* och *Västerås kommuner* pekar på brister i det nuvarande studiestödssystemet ur de distansutbildades synvinkel och efterlyser åtgärder som snarast rättar till de beskrivna "orättvisorna". Sålunda framhåller *Hermods* att självklart ska studiestöd bli tillgängligt för studerande hos alla utbildningsanordnare av god kvalitet.

Behovet av fortsatt metodiskt och pedagogiskt utvecklingsarbete inom distansutbildningsområdet framhålls i många yttranden. I det sammanhanget betonar bl a *SSVN*, *högskolan i Sundsvall/Härnösand*, *LR* och *Haninge kommun* hur viktigt det är att den speciella distanslärarkompetensen uppmärksammas i utvecklingen av distansutbildningen och att det satsas resurser på att bygga upp en bättre distanslärarkompetens.

Distansutbildning i Norden – en översikt

1 Inledning

Användningen av distansmetoder i utbildningen tilldrar sig f n ett mycket stort intresse över hela världen. De bakomliggande motiven varierar, men tre faktorer framhålls särskilt ofta.

Den första är behovet av en höjd kunskaps– eller kompetensnivå inom hela eller delar av arbetskraften i förening med en upplevd otillräcklighet eller oförmåga hos det traditionella utbildningssystemen att möta dessa behov. Inte minst i tredje världen finns ett stort intresse att utnyttja distansmetoder för att möta de ofantliga utbildningsbehoven.

En andra utgångspunkt är begreppet "open learning" som står för såväl öppenhet i fråga om praktisk tillgänglighet och formella tillträdesregler, som en pedagogisk öppenhet med innebörden självstyrt lärande.

En tredje drivkraft är möjligheterna att dra nyttja informationsteknologins utveckling för utbildningsändamål.

Dessa motiv är sällan renodlade och blandas ofta med varandra, med ekonomiska överväganden och med lokala organisatoriska eller strukturella frågor på ett sätt att det inte är meningsfullt att ytterligare renodla dem. Självfallet är också önskan att öka utbildningens tillgänglighet genom att överbrygga avstånd i tid och rum fortfarande en viktig drivkraft för utveckling av distansmetoder i utbildningen. Skillnader till trots finns i många länder erfarenheter och resultat, som är av värde i det svenska utvecklingsarbetet. Ett bredd nät av internationella kontakter kan visa på genvägar till framgång i detta arbete.

Med den begränsade tid som stått till vårt förfogande har vi inte kunna göra någon bred internationell översikt. Vi har begränsat oss till kontakter med Danmark, Finland och Norge samt i någon mån Island. I dessa länder har man i flera avseenden erfarenheter av utveckling och användning av distansutbildning som kan vara av betydelse för utvecklingen i Sverige. I Danmark och Island pågår utredningar på nationell nivå som har paralleller med vårt arbete.

Ytterligare ett skäl att ta tillvara erfarenheterna i de nordiska länderna är att de tillämpar samma grundläggande princip för utvecklingen av distansutbildningen som vi, nämligen det s k dual–mode–systemet, som innebär att varje utbildningsanordnare själv avgör om den vill ta distansmetoder i anspråk i sin verksamhet.

På nordiskt plan finns ett praktiskt samarbete rörande distansutbildning på flera olika plan. I Nordiska Ministerrådets regi är distansutbildning tema för projekt såväl inom folkbildnings– och vuxenutbildningsområdet (FoVu) som med anknytning till dataprogramgruppens (DPG) arbete. I ett gemensamt projekt byggs upp ett nordiskt nätverk mellan skolor – i Sverige tre komvux–enheter – som driver utvecklingsarbete inom området ny teknologi och distansutbildning. Inom FoVu:s ansvarsområdet finns ett annat nätverksprojekt med regional förankring: Voks Ut, som i Sverige innefattar ABF–skolan i Norrbotten.

Sedan 1991 bedrivs ett nordiskt militärt samarbete avseende distansutbildning. Några gemensamma projekt har påbörjats. Ett syftar till att genom distanmsutbildning hos personal inom de nordiska ländernas försvarsmakter bygga upp kompetens om distansutbildning. Ett annat är en gemensam nordisk distanslärarutbildning.

Också kring Norges SOFF, den svenska ideella distansutbildningsorganisationen SVERD och den europeiska samarbetsorganisationen EDEN utvecklas bl a ett nordiskt samarbete.

Den följande framställning gör inte anspråk på att ge en fullständig eller helt balanserad bild av utvecklingen i grannländerna. Syftet är snarare att lyfta fram sådant som vi bedömt som intressant som förebild för eller kontrast till den svenska utvecklingen.

2 Danmark

Ansvaret för utvecklingen av distansutbildning i Danmark är splittrat och samarbetet mellan sektorerna litet.

Kulturministeriet ansvarar för frågor rörande vuxenutbildning och folkbildning. Inom detta område har amten ansvar för den allmänna vuxenutbildningen, som anordnas vid VUC (vuxenutbildningscentrer) i de flesta större städer. Ministeriet stöder med begränsade belopp, sammanlagt ca 700 000 Dkr, utvecklingsprojekt inom distansutbildningsområdet, vilka drivs av skilda VUC eller amt. Projekten har i flera fall inriktning på kortutbildade som erbjuds utbildning på eller i anslutning till arbetet.

Kulturministeriet tillsatte i september 1992 en referensgrupp som har till uppgift bl a att

- göra en värdering av vunna erfarenheter,
- värdera de pedagogiska och tekniska möjligheterna i förhållande till olika målgrupper
- ta fram modeller för en framtida organisering av distansutbildning för vuxna där hänsyn tas till ett decentraliserat anordnaransvar, undervisningens kvalitet, fortsatt pedagogisk och teknisk utveckling samt ett ändamålsenligt resursutnyttjande
- värdera resursanvändningen vid distansutbildning jämfört med vanlig gruppundervisning, samt
- bedöma vilka kvalifikationskrav man skall ställa på lärare inom distansutbildning.

Gruppen skall redovisa sitt arbete senast den 1 juli 1993.

Inom undervisningsministeriet pågår inom ett särskilt tillkallat utskott (udvalg) ett utredningsarbetet som berör distansutbildning inom skola och högskola. Uppdraget handlar formellt om teknologistödd utbildning, men som synonym används ordet "fjernundervisning". Utredningen skall belysa bl a kostnaderna för distansutbildning jämfört med traditionell skolförlagd undervisning. Man behandlar också valet av teknologi med hänsyn till brukarnas behov och önskemål, frågor om nätverk för data- och telekommuniktion för utbildningsändamål samt frågor om lärarrollen och lärarfortbildning. Utredningen tar vidare upp frågor om hur man skall

organisera "fleksibel uddannelse" inom institutionerna, samarbetet mellan dem och behovet av ett nationellt organ som kan initiera och stödja samordning och utveckling av teknologistödda uundervisningssystem. Utredningen skulle ha avslutats under hösten 1992 men har blivit försenad.

Universiteten i Århus, Ålborg och Esbjerg har tillsammans bildat en oberoende organisation kallad Jysk Åbent Universitet. JÅU verkar inom ramen för lagen om Öppen utbildning, som antogs år 1989. Utbildningen skall vara identisk med heltidsstudier vid universiteten och leda till samma prov, kompetens och examina. Utbildningen åtnjuter statsbidrag beräknat per helårsstuderande men finansieras delvis med elevavgifter. "Öppen utbildning" klassas som affärsverksamhet vilket innebär att budgeten måste balanseras inom en treårsperiod. 1991 uppgick omslutningen till ca 6 milj DKR.

Utbildning sker huvudsakligen inom humaniora med sedan år 1990 ingår även beteendevetenskapliga och naturvetenskapliga ämnen.

Undervisningen bygger på skriftligt material, veckoslutsseminarier och en fortlöpande dialog mellan elever och lärare med användning av post, telefon och datorkonferenser. Studieväglening och handledning ges av lärarna och deltagarna uppmanas att blida grupper för självhjälp och kamratstöd. I samarbete med Danmarks Radio och universitetet i Köpenhamn har några kurser med radio– och TV–inslag producerats.

Antalet deltagare vid JÅU uppgick 1990 till ungefär 700.

3 Finland

Den nuvarande finska flerformsundervisningen har sina rötter i den distansutbildning som utvecklats ur det första brevinstitutet på 1920–talet. Gradvis har man i Finland, som i andra länder, tagit enkelriktade kommunikationsmedel i anspråk som radio, TV, ljud– och videokassetter. För närvarande är en tredje stor utvecklingsvåg på gång, som framhäver växelverkan i undervisningssituationen.

I utvecklingsplanen för 1991 – 96 från november 1991 lade Statsrådet fast att utbudet av vuxenutbildningen skulle ökas och att denna ökning huvudsakligen skulle åstadkommas genom att existerande institutioner utnyttjade flerformsundervisning. Flerformsundervisning är den term man valt för att beskriva utbildning som utgörs av en kombination av klassrumsundervisning, distansundervisning och självstyrt lärande.

Utbildningsstyrelsen avser att ställa resurser till förfogande för utbildning och läromedelsframställning för att främja utvecklingen av flerformsundervisning och självstyrt lärande. Styrelsen har också initierat några studier och rapporter om vuxenutbildning och flerformsundervisning, som distribueras till alla utbildningsinstitutioner.

Utvecklingsplanen förutsätter också att man har skapat sju utvecklingscentra för distans– och flerformsundervisning samt för användning av elektroniska media i utbildningen. Utvecklingscentrerna skall skapa ett utbildningsutbud och tillgodose utbildningsbehov bl a genom att utveckla

flerforms–metoder och genom att pröva elektroniska medias effektivitet i utbildningen.

Också inom universitet och högskolor förekommer en satsning på flerformsundervisning. Vid universiteten i Helsingfors, Jyväskylä, Tammerfors, Uleåborg och Åbo finns ett reguljärt utbud av kurser främst inom de samhälls– och beteendevetenskapliga områdena, som tillsammans når ca 7 000 deltagare, varav ca 3 000 från Helsingfors universitet. Undervisningen bygger på användning av i första hand telekonferenser och korrespondensmaterial. Även audiografi nyttjas i viss omfattning. Organisatoriskt bygger verksamheten på att undervisningsgrupper bildas på olika orter och som står i kontakt med den anordnande högskolan.

4 Island

I den isländska diskussionen har man inte alltid hållit isär distansutbildning och decentraliserad utbildning. I stället använder man begreppet spridd och flexibel utbildning. Inom en därmed definierad ram spelar både distansutbildning och decentraliserad utbildning en viktig roll. Mot bakgrund av dels utvecklingen på datorområdet, dels regionalpolitiskt grundade överväganden om försörjningen med kvalificerad arbetskraft i hela landet har frågan om användning av distansmetoder i utbildningen givits viss prioritet. Regeringen har tillsatt ett särskilt råd för distansutbildning, som f n disponerar ca 9 milj ISK (1 milj SKr) årligen för stöd till utvecklingsprojekt.

Den isländska brevskolan, Bréfaskólinn, som ägs av de största fackföreningarna, erbjuder bl a grundskolekurser, yrkesinriktade kurser, fritidskurser och några kurser som ger kompetens på gymnasial nivå. Verksamheten finansieras med statsbidrag, ca en femtedel av kostnaderna, och elevavgifter.

I den vidare utvecklingen av gymnasieskolan intar utvecklingen av en flexibel undervisningsorganisation en framträdande ställning. För en skolform, som helt eller delvis drivs i internatform på grund av bosättningsmönstret och möjligheterna till samfärdsel i landet, är utveckling av distansmetoder och nya teknologisk–pedagogiska möjligheter av stor betydelse. Användningen av distansmedtoder utvecklas vid två gymnasieskolor och syftar i första hand till att öka tillgängligheten för vuxna, som inte kan delta i kvällskurser och underlätta studierna för "privatister", som bedriver självstudier hemma, men som examineras vid skolorna. Målet är att kunna erbjuda alla kärnämnen per distans.

Inom högskolan har utvecklingen av distansmetoder framför allt berört lärarutbildningsinstitutionerna. Försök genomförs inom förskollärar– och grundskollärarutbildningarna. Grundutbildning till förskollärare erbjuds i form av blandad när– och distansundervisning. Kurser för icke behöriga grundskollärare och skolledarutbildning har anordnats med inslag av distansutbildning. En fullständig grundskollärarutbildning i blandad form förbereds inför nästa år. Också några kurser vid Islands Universi–tet för utbildning av gymnasielärare har anordnats som distansutbildning. I

grundskollärar- och gymnanasielärarutbildningarna har försöken omfattat användning av elektronisk post.

Genom att stödja projekt som använder elektronisk post har man givit ett indirekt stöd till ett datanät för utbildning som etablerats på enskilt initiativ.

Under 1980-talet genomfördes försök med distansutbildning över radio och TV. Försöken avbröts med hänvisning till dels medelsbrist, dels att spridningen av bandspelare och videoapparater i hemmen gjorde det överflödigt att sända programmen via etern.

5 Norge

I Norge finns en lång obruten tradition av distansutbildning inom ramen för ett betydande antal brevskolor. Till skillnad mot utvecklingen i Sverige har brevskolorna behållit en stark ställning. Verksamheten regleras i lag och stöds med statsmedel. Genom en lagändring 1992 upphävs 1948 års lag om brevskolor och föreskrifter om distansutbildning (fjernundervisning) förs in i lagen om vuxenutbildning. F n finns ett tjugotal brevskolor. Sammanlagt anmäler sig årligen ca 150 000 deltagare till ca 750 olika brevkurser, som godkänts av Kirke, Utdannings- och Forskningsdepartementet (KUF). Av dessa återfinns ca 2/3 inom de två närstående brevskolorna NKS och NKI.

Brevskolorna arbetar på kommersiell grund men uppbär statsbidrag för varje elev i förhållande till kursens omfattning (antal brev). Ändå tas för svenska förhållanden höga avgifter ut av deltagarna. En grundkurs i engelska på gymnasienivå hos NKS omfattande 6 brev kostar eleven 2 654 NKr, varav 225 återbetalas när kursen fullföljts. Statsbidraget uppgår till 784 NKr (92-07-01).

Brevundervisningen bygger vanligtvis på tryck material och insändningsuppgifter. Ibland utnyttjas ljud- och – mer sällan – videokassetter som komplement. Brevundervisningens stora svaghet: kommunikationen, som traditionellt varit skriftlig och relativt långsam, kompletteras idag med telefon eller ljudkassetter, inslag av klassundervisning (samlingar) samt telefax.

Sedan 1960-talet har kombinerad undervisning, dvs användning av brevkurser i kombinerade med klassundervisning, oftast en kväll i veckan, fått stor omfattning. Årligen anordnas ca 1500 klasser med närmare 20 000 deltagare. Kombinerad undervisning används främst för kompetensgivande utbildning för vuxna på gymnasial nivå såväl i allmänna ämnen som yrkeskurser. Verksamheten bedrivs av brevskolorna i samarbete med lokala studieorganisationer, skolväsendet, företag, arbetsmarknadsutbildningen m fl.

Ett aktuellt projekt är "Åpen videregående" som bedrivs i samarbete mellan NKS, statens resurssenter for voxenoppläring, NRK och lokala studieanordnare. Inom projektet som omfattar fem tunga ämnen på gymnasienivå används NKS studiematerial som grund och detta kompletteras med TV-program som sänds av NRK på lördags- och söndagsmorgnar.

Programmen har emellertid inte producerats av NRK. Projeket stöds med ett särskilt bidrag från regeringen men finansieras också med elevavgifter.

Flera brevskolor har satsat på användning av datorkonferenssystem i distansutbildning. Norges största brevskola NKS har ca 400 elever som utnyttjar datorkonferens i undervisningen.

År 1977 skapades Norsk Fjernundervisning (NFU) som en statlig institution under KUF med uppgift att planera och utveckla undervisning för barn och vuxna baserad på användning av olika medier. Kurserna utvecklas i samarbete med ämnesinstitutioner och läromedelsproducenter och undervisningen genomförs av offentliga utbildningsinstitutioner, studieförbund och privata organisationer. NFU samarbetar även med den statliga radion och TVn (NRK).

Målen för NFUs verksamhet innefattar bl a "livslångt lärande" och kompetenshöjning i arbetslivet. Projekt genomförs på olika nivåer, också på högskolenivå. En del av verksamheten riktar sig till grupper med särskilda behov. Under senare tid har efter- och vidareutbildning prioriterats.

Flera universitet och högskolor anordnar utbildning med tillämpning av distansmetodik. För att stimulera och koordinera utvecklingen av distansutbildning på universitets- och högskolenivå bildades år 1990 Sentralorganet for fjernundervisning på universitets- och höjskolenivå (SOFF). SOFF är ett nationellt rådgivande organ under KUF i frågor som rör distansutbildning och användning av ny teknologi i utbildning som särskilt riktar sig till dem som inte följer den ordinarie utbildningen vid institutioonerna.

SOFF består av ett sekretariat på ett par personer och en styrelse. SOFF är t v organiserat som ett projekt som skall utarbeta en plan för distansutbildningen inom norsk högre utbildning. Det innebär också att man skall pröva vilka uppgifter som skall läggas på ett permanent SOFF och hur detta organ skall organiseras.

Bland SOFFs uppgifter ingår att registrera existerande och planerade distanskurser, koordinera pågående och planerad distansverksamhet, arbeta för att knyta samman ämnesmiljöer i ett nationellt samarbete, initiera och stimulera utvecklingsprojekt, ansvara för utvärdering av distansprojekt inom högskolan samt ge förslag till disposition av departementets medel för anslag till utvecklingsprojekt.

I anslutning till satsningen på SOFF och distansundervisning inom högskolan har departementet utsett sju knutpunkter. De är institutioner för högre utbildning som i var sin region skall fungera som samordnare och vägledare inom distansundervisningsområdet.I samarbete med andra högskoleinstitutioner skall knutpunktsinstitutionerna kunna utveckla, genomföra och utvärdera distansutbildning.

I Norge ser man vidare distansutbildning som en väg att minska tillströmningen till det första förberedande studieåret inom högskolan, som i nuvarande konjunkturläge utsätts för ett mycket starkt tryck. I en beskrivning av distansutbildning i Norge bör också nämnas satsningen på en avancerad programvara för datorkommunikation, Winix, som finansierats

av KUF och som är avsett bl a för utbildningsändamål. Lanseringen av denna programvara fördröjs f n av oklarheter av formell natur.

Statens skolor för vuxna – vissa data

I denna bilaga redovisas huvudsakligen vissa kvantitativa data rörande verksamheten vid Statens skolor för vuxna i Norrköping och Härnösand.

1 Resurser

Kostnadsjämförelserna i avsnitt 5 avser budgetåret 1991/92.Inledningsvis redovisas därför vissa uppgifter avseende detta verksamhetsår. Under anslagen till resp. utbildningskostnader och undervisningsmaterial mm anvisades sammanlagt 31 812 000 kr. Dessa medel fördelades mellan skolorna på följande sätt

Tabell XVII Anslagens fördelning budgetåret 1991/92, tkr

	Härnösand	Norrköping
Förvaltningskostnader	12 596	13 321
Utveckling av verksamheten	146	146
Stöd för handikappade stud.	86	10
Lokalkostnader	399	378
Undervisningsmateriel	1 802	2 928
Summa	**15 029**	**16 783**

Härutöver svarar Härnösands och Norrköpings kommuner för vissa lokalkostnader som uppgår till resp. 1,8 och 2,6 milj kr.

I budgetpropositionen för budgetåret 1993/94 (bil 9 s 65 ff) föreslås en anslagsteknisk justering så att medel anvisas under ett anslag i statsbudgeten för varje skola. Under dessa anslag, som liksom föregående budgetår räknas upp endast med hänsyn till löne– och prisomräkning och budgettekniska justeringar, redovisas även de inkomster av uppdragsutbildning och elevavgifter, som skolorna får disponera.

För budgetåret 1993/94 beräknas anslaget sålunda för SSV i Härnösand till 19 288 tkr med 6 470 tkr i intäkter och för SSV i Norrköping till 19 000 tkr med intäkter på 10 200 tkr. Ytterligare vissa anslagstekniska justeringar återstår innan de exakta belopp som kommer att ställas till skolornas förfogande kan anges.

2 Verksamheten

Vid SSV bedrivs verksamhet i huvudsakligen fyra former. Den resursmässigt mest omfattande är kurser som kombinerar självstudier och koncentrerade kursperioder på skolan (intervallkurser). Under självstudierna har deltagarna i varierande omfattning möjlighet till kontakt med lärare

vid SSV, vanligtvis per telefon. Det största nominella deltagarantalet finns i den brevdistansutbildning, som anordnas i Norrköping. Den traditionella korrespondensutbildningen kompletteras numera med samlingar på skolan och handledning per telefon, telefax och någon gång elektronisk post. En tredje utbildningsform består av självstudier eller intervallkurser, som kompletteras med handledning av lärare från komvux på hemorten. Slutligen finns vid båda skolorna en relativt omfattande uppdragsutbildning. Försök med användning av videokonferenssystem i utbildningen pågår i Härnösand. Vissa delar av utbildningen i Härnösand, som tidigare finansierats med särskilda anslag, intar något av en särställning. Hit hör bl a språkutbildning i samarbete med Sandö U–center glesbygdsutbildning och småföretagarutbildning, som startades i samarbete med glesbygdsdelegationen.

De uppgifter som redovisas i det följande avser samtliga budgetåret 1991/92.

De anvisade resurserna har utnyttjats till undervisning på olika nivåer och utbildningsformer enligt tabell XVIII.

Tabell XVII SSV: Antal undervisningstimmar budgetåret 1991/92.

Utbildning, nivå och form	Undervisningstimmar		
	Härnösand	Norrköping	Summa
Etapp 1			
Brevdistans	0	264	264
Intervall	310	0	310
Etapp 2-4			
Brevdistans	-	3 843	3 843
Intervall	13 370	7 564	20 934
Handl. självstudier	3 120	-	3 120
Yrkeskurser			
Brevdistans	-	181	181
Intervall	3 360	3 459	6 819
Regionalpol. utbildn.	2 200	-	2 200

I regleringsbrev föreskrivs att antalet undervisningstimmar får uppgå till högst 27 350 timmar. Härnösand redovisar verksamhet motsvarande 22 360 undervisningstimmar och Norrköping sammanlagt 15 311, totalt nära 37 700, dvs ca 10 000 fler undervisningstimmar än som medgivits i regleringsbrevet. Bakgrunden till detta förhållande är bl a att skolorna tillförts medel för rättning av insändningsuppgifter, som kunnat omvandlas till undervisningstimmar. Detta har dock aldrig beaktats vid utformningen av regleringsbrevet.

Antalet deltagare i de olika kurstyperna anges i tabell XIX.

Tabell XIX SSV: Antal deltagare i olika kurstyper läsåret 1991/92

	Härnösand	Norrköping	Summa
Brevdistans	0	7 970	7 970
Intervallkurser	6 993	3 236	10 229
Regionalpol. utb.	936	0	936
Summa	**7 929**	**11 206**	**19 135**

Deltagare i en kurs definieras därvid som en person som under terminen (i brevdistans: läsåret) visat aktivitet genom att delta i minst *en* sammankomst eller sända in minst en insändningsuppgift. Siffrorna avviker därför från tidigare redovisade uppgifter, som byggt på generösare definitioner av "deltagare" och som dessutom skilt sig åt mellan de två skolorna.

Det genomsnittliga antalet deltagare i varje kurs uppgick till

	Härnösand	Norrköping
Brevdistans	–	128,5
Intervallkurser	76,0	19,6

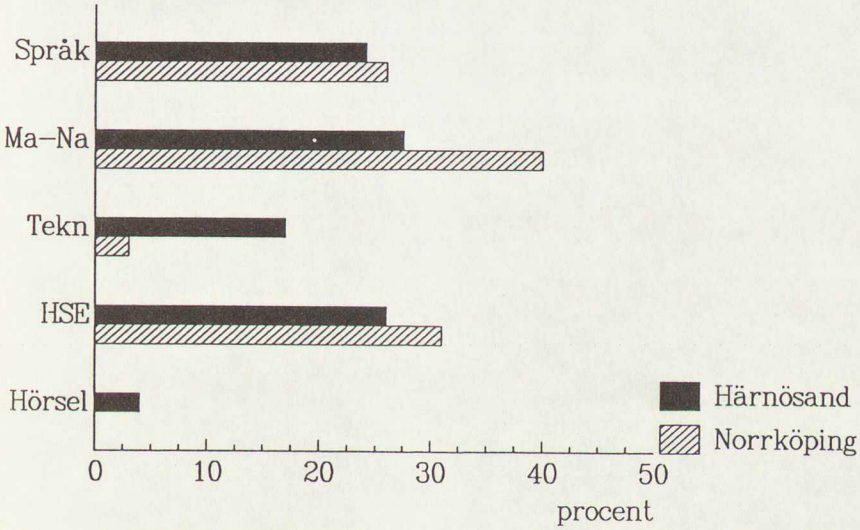

Diagram 4 SSV: Deltagarnas fördelning mellan studieinriktningar inom etapp 2-4.

Utbildningen inom etapp 2–4 har olika profil vid de båda skolorna (Diagram 4). Mest markerad är skillnaden vad gäller utbildning inom teknisk sektor och att Härnösand har en nischer i form av teckenspråksutbildning och annan utbildning för hörselskadade, som saknas i Norrköping. Den biståndsrelaterade språkutbildningen i Härnösand ingår i jämförelsen.

KUNGL. BIBL.
1993-04-20
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1993

Kronologisk förteckning

1. Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. UD
2. Kursplaner för grundskolan. U.
3. Ersättning för kvalitet och effektivitet.
   – Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. U.
4. Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. S.
5. Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. S.
6. Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. Jo.
7. Löneskillnader och lönediskriminering.
   Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Ku.
8. Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. Ku.
9. Postlag. K.
10. En ny datalag. Ju.
11. Socialförsäkringsregister. S.
12. Vårdhögskolor
    – kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. U.
13. Ökad konkurrens på järnvägen. K.
14. EG och våra grundlagar. Ju.
15. Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. N.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Fi.
16. Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommissionens förslag. Bilagor. Fi.
17. Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. Ku.
18. Acceptans Tolerans Delaktighet. M.
19. Kommunerna och miljöarbetet. M.
20. Riksbanken och prisstabiliteten. Fi.
21. Ökat personval. Ju.
22. Vad är ett statsråds arbete värt? Fi.
23. Kunskapens krona. U.

Statens offentliga utredningar 1993

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En ny datalag. [10]
EG och våra grundlagar. [14]
Ökat personval. [21]

Utrikesdepartementet

Styrnings- och samarbetsformer i biståndet. [1]

Socialdepartementet

Statligt stöd till rehabilitering av tortyrskadade flyktingar m. fl. [4]
Bensodiazepiner – beroendeframkallande psykofarmaka. [5]
Socialförsäkringsregister. [11]

Kommunikationsdepartementet

Postlag. [9]
Ökad konkurrens på järnvägen. [13]

Finansdepartementet

Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommisionens förslag. [16]
Nya villkor för ekonomi och politik – ekonomikommisionens förslag. Bilagor. [16]
Riksbanken och prisstabiliteten. [20]
Vad är ett statsråds arbete värt? [22]

Utbildningsdepartementet

Kursplaner för grundskolan. [2]
Ersättning för kvalitet och effektivitet.
– Utformning av ett nytt resurstilldelningssystem för grundläggande högskoleutbildning. [3]
Vårdhögskolor
– kvalitet – utveckling – huvudmannaskap. [12]
Kunskapens krona. [23]

Jordbruksdepartementet

Livsmedelshygien och småskalig livsmedelsproduktion. [6]

Kulturdepartementet

Löneskillnader och lönediskriminering.
Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. [7]
Löneskillnader och lönediskriminering. Om kvinnor och män på arbetsmarknaden. Bilagedel. [8]
Ägandet av radio och television i allmänhetens tjänst. [17]

Näringsdepartementet

Svenska regler för internationell omfördelning av olja vid en oljekris. [15]

Miljö- och naturresursdepartementet

Acceptans Tolerans Delaktighet. [18]
Kommunerna och miljöarbetet. [19]