

Kunskapslyftet

Ett lyft för hela själen

Gunilla Nordström & Karin Bengtsson-Sandberg



Rapport 2:2004

Utgivare:
Högskolan för lärande och kommunikation/Encell
Box 1026
551 11 Jönköping
Tel: 036-15 77 00

Gunilla Nordström & Karin Bengtsson-Sandberg: Kunskapslyftet - Ett lyft för hela själen
© 2004 Författarna och HLK/Encell
Redigering och formgivning: Håkan Fleischer
Korrektur: Karin Karlsson
Tryck: Rydheims tryckeri AB, Jönköping 2004
ISBN 91-85217-04-2

Innehåll

UTGÅNGSPUNKTER	5
TOLKNING AV UPPDRAGET	5
TILLVÄGAGÅNGSSÄTT	5
DISPOSITION	7
BAKGRUND	8
KUNSKAPSLYFTETS UTGÅNGSLÄGE	8
KUNSKAPSLYFTETS RIKTLINJER OCH INTENTIONER	11
INDIVIDPERSPEKTIVET	15
SAMMANFATTNING	15
INDIVIDENS PERSONLIGA UTVECKLING	16
INDIVIDENS ANSTÄLLNINGSBARHET	19
ORGANISATIONSPERSPEKTIV	28
SAMMANFATTNING	29
SAMVERKAN	30
VAL AV ORGANISATION FÖR GENOMFÖRANDET	37
TOLKNING OCH PRIORITERINGAR PÅ LOKAL NIVÅ	41
KUNSKAPSLUCKOR	45
UTVECKLINGSPERSPEKTIVET	47
SAMMANFATTNING	48
STÖDSYSTEM	48
FÖRÄNDRADE FÖRHÅLLNINGSSÄTT	52
KUNSKAPSLUCKOR	56
DISKUSSION	59
SAMHÄLLET KRÄVER EN FÖRÄNDRING	59
”STUPRÖRSFENOMENET”	59
SAMVERKAN, SAMARBETE ELLER SAMORDNING?	60
FORTSATT UTVECKLING GENOM INTERNATIONELLSAMARBETE.....	61
VAD KRÄVER ETT LIVSLÅNGT LÄRANDE?	62
ETT DELAT ANSVAR FÖR VUXENUTBILDNINGEN	63
LÄRANDE OCH TILLVÄXT	65
KUNSKAPSLYFTET SOM KVALITETSINSTRUMENT.....	66
”AVSKOLIFIERING”	66
SYNBARA FÖRÄNDRINGAR I VUXENUTBILDNINGEN	67

REKOMMENDATIONER	70
REFERENSER.....	71
BILAGA I	

Utgångspunkter

Tolkning av uppdraget

På uppdrag av Utbildningsdepartementet genomför Encell en metaanalytisk studie av Kunskapslyftet på grundval av befintligt utvärderingsmaterial på nationell, regional och lokal nivå. Uppdraget innebär att utifrån nationella utvärderingar, Skolverkets halvårsrapporter samt lokala och regionala rapporter som bedöms relevanta, jämföra slutsatser och identifiera eventuella områden där kunskapsluckor kan föreligga. Studien är följaktligen inte en utvärdering av utvärderingarna, utan ett nedslag i befintligt utvärderingsmaterial. Beställaren har givit oss stor frihet i val av innehåll och struktur. Vi har valt att skildra materialet ur tre perspektiv:

1. Individperspektivet
2. Organisationsperspektivet
3. Utvecklingsperspektivet

Tillvägagångssätt

Sysselsättningspropositionen (1995/96:222), tillsammans med granskat utvärderingsmaterial, ligger som grundval och utgångspunkt för bildandet av de perspektiv som skildras i studien. Vidare har den statsvetenskapliga implementationsforskningen inspirerat oss i analysarbetet. Forskningen inom området lyfter fram de problem som kan uppkomma mellan formuleringsarenan, det vill säga där beslutsfattandet sker och realiseringsarenan, det vill säga själva genomförandet. Centralt kan det vara svårt att beskriva behoven i deras lokala kontext tillräckligt differentierat för att nå optimala lösningar. Det kan med andra ord förekomma en viss diskrepans mellan de olika arenorna. Med de politiska målsättningarna som utgångspunkt fångades vad som belystes i utvärderingarna och på så sätt växte perspektiven fram. Att våra val av perspektiv på ett relevant sätt belyser utvärderingsmaterialet och vuxenutbildningen i stort har vi fått bekräftat från olika håll. Exempelvis sammanfattar Skolverket (1998) utvecklings- och reformeringsarbetet av vuxenutbildningen i tre områden: individens möjligheter, vuxenpedagogiska förutsättningar och den kommunala organisationen och verksamheten. Likheten med våra perspektiv är tydlig.

Eftersom Kunskapslyftet har genererat en riklig mängd av utvärderingar och rapporter är en urskiljning av materialet nödvändigt. De resultat som presenteras i denna studie är ett resultat av det material som vi har valt att genomlysa.

Inledningsvis valde vi att koncentrera oss på de nationella utvärderingarna initierade av Kunskapslyftskommittén. Det gav oss en uppfattning om vilka områden samt vilket innehåll som har fokuserats nationellt. Skolverkets nio halvårsrapporter finns också representerade i materialet. Vid urval av regionala och lokala utvärderingar utgick vi i första hand från Skolverkets sammanställning av utvärderingar om Kunskapslyftet (Skolverket, 2001). Vi bedömde att sammanställningen gav oss en bra utgångspunkt för insamling av regionala och lokala utvärderingar. Förutom beskrivna sökvägar har Internet varit en viktig informationskälla för att ta del av övrigt utvärderingsmaterial. Dessutom har vi varit i kontakt med ett antal experter inom området. Kunskapslyftet är avslutat och organisationen kring Kunskapslyftet har upphört. Avsaknaden av de tidigare organisatoriska strukturerna har visat sig vara en avigsida vid kartläggningen av relevant utvärderingsmaterial.

Parallellt i tid med vårt uppdrag genomför Skolverket en uppföljning av Kunskapslyftets resultat och effekter, där samtliga kommuner förväntas ge en detaljerad rapport av de senaste fem årens verksamhet inom vuxenutbildningsområdet. Vi tror att man genom att jämföra de olika studierna möjliggör en djupare förståelse av Kunskapslyftets påverkan och effekter för en vuxenutbildning i förvandling och har därav haft kontinuerliga avstämningar med Skolverkets ansvariga.

Vår ambition är att sakligt framställa utvärderingsmaterialet. Det har inte alltid varit helt enkelt att hålla isär egna uppfattningar och utvärderingarnas resultat, eftersom vi även har praktisk erfarenhet av Kunskapslyftet. Teamet kring Encell har fungerat som ett ovärderligt stöd i skapandet av rapporten. I diskussionskapitlet tillåter vi oss att med större frihet tolka materialet, reflektera över denna omfattande satsning och framtidens vuxenutbildning.

Disposition

I kapitlet *Bakgrund* redogörs för Kunskapslyftets förutsättningar och dess syfte, mål och målgrupp.

Redovisningen i nästföljande tre kapitel baseras på två bärande frågeställningar. Den ena frågeställningen belyser utvärderingsmaterialet inom analysområdet och den andra frågeställningen lyfter fram områdets kunskapsluckor. De följande tre kapitlen presenterar utvärderingsmaterialet utifrån individ-, organisations- samt utvecklingsperspektivet.

Därefter, i kapitlet *Diskussion*, reflekterar vi över studiens resultat och de frågeställningar som väckts under arbetets gång. Till sist lämnas några avslutande reflektioner i kapitlet *Rekommendationer*.

Bakgrund

Kunskapslyftets utgångsläge

Olika utbildningspolitiska reformer hade under de tjugofem åren som föregick Kunskapslyftet bidragit till en kraftig höjning av befolkningens utbildningsnivå. Sverige hade i jämförelse med andra länder en hög nivå av deltagande i formell vuxenutbildning. Dessa deltagare var ofta korttidsutbildade och arbetslösa. Sverige hade dessutom en relativt hög kompetensnivå gällande baskunskaper i läsning och matematik. Annan tillgänglig fakta var inte lika positiv. Under 1990-talet hade inga större förändringar skett gällande utbildnings- och yrkesval, utan de var fortfarande mycket könsbundna. Gällande forskning inom det vuxenpedagogiska området var aktiviteten ringa. Som exempel kan nämnas att endast fyra procent av Skolverkets forskningsanslag i början av 1990-talet gick till området. Anställda inom det privata näringslivet hade en relativt låg utbildningsnivå jämfört med andra OECD-länder och det visade sig att dessa grupper dessutom fick betydligt mindre fortbildning än offentliganställda. 2,4 miljoner individer i åldern 20-54 år 1994 rapporterades ha högst tvåårig gymnasial utbildning (Rubenson, Tuijnman, & Wahlgren, 2000). Sysselsättningsläget våren 1996 såg rätt dystert ut med en arbetslöshet på 7,3 procent av arbetskraften. Därutöver deltog motsvarande 5,4 procent av arbetskraften i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Drygt hälften av antalet öppet arbetslösa var under 35 år och männen stod för en högre arbetslöshet än kvinnor. Sysselsättningsfrekvensen för utomnordiska medborgare halverades under 1990-talet början och de långtidsarbetslösa ökade. Sverige befann sig i en ekonomisk kris och efterfrågan på lågutbildad arbetskraft sjönk stadigt. Eftersom endast 2-3 procent av arbetskraften omsätts per år visade olika forsknings- och utredningsrapporter att det var nödvändigt att de som var ute i arbetslivet måste öka sina kunskaper rejält, dels för ekonomisk tillväxt, dels för att den totala arbetslösheten år 2010 inte ska överstiga 6,5 procent (Proposition, 1995/96:222; Rubenson et al., 2000).

Året före Kunskapslyftets igångsättande hade OECD-ländernas utbildningsministrar kommit överens om att ett förverkligande av ”ett livslångt lärande för alla”, kräver ett systemtänkande som omfattar samhällelig och individuell utveckling av alla de slag. Vuxnas lärande ansågs utgöra en viktig del i ett livslångt lärande. 1997 möttes även OECD:s arbetsmarknadsministrar och definierade sitt ansvar i en strategi för livslångt lärande.

Överenskommelserna innebar att man gick från en aktiv arbetsmarknads- politik till en aktiv utbildningspolitik (Rubenson et al., 2000). Utifrån denna samlade bild ansåg regeringen att utbildnings- och kunskapsnivån måste höjas ytterligare för att Sverige skulle kunna förbli konkurrenskraftig och för att bevara en levande demokrati.

Redan år 1995, innan OECD-ländernas ministrar slöt sina överenskommelser, hade Sverige tillsatt en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att utreda ett nationellt kunskapslyft för vuxna (Regeringsbeslut, U1995:09). I sysselsättningspropositionen för år 1995/96 presenterade regeringen detta omfattande kunskapslyft som en del i en strategi för ett livslångt lärande. Förslaget om ett särskilt studiestöd i anslutning till Kunskapslyftet kom strax därefter. Sysselsättningspropositionen föregicks av tillväxtpropositionen, där regeringen beskrev utbildningspolitikens centrala betydelse för att stärka tillväxten, öka sysselsättningen, minska klyftorna och trygga välfärden (Proposition, 1995/96:150). Behovet av en ökad satsning på vuxenutbildningen var väl underbyggt och skisserat och den 1 juli 1997 inleddes ett omfattande kunskapslyft för vuxna, som kom att kallas Kunskapslyftet.

Kunskapslyftskommitténs uppdrag

Kunskapslyftskommittén kom att verka fram till den 1 april år 2000. Enligt tilläggsdirektiv fick kommittén till huvuduppdrag att presentera ett förslag till hur vuxenutbildningssystemet i Sverige långsiktigt skulle utvecklas för att bli en effektiv och integrerad del i det livslånga lärandet. Den framtida strukturen, ansvarsfördelningen och pedagogiska utvecklingen var områden som kommittén skulle bedöma. Kommittén skulle vidare bedöma om målen för den samhällsstödda vuxenutbildningen behövde revideras och ta ställning till hur dessa mål skulle kompletteras för att omfatta alla former av vuxenutbildning. Kommitténs uppdrag utökades ytterligare med ett samordningsansvar för utvärdering av densamma (Regeringen, Dir.1995:67, Dir.1996:71). Senare fick kommittén även uppdrag att rapportera om funktionshinderade möjligheter att delta i vuxenutbildning (Regeringen, Dir.1997:104). Kommittén initierade ett antal fristående utvärderingar på nationell nivå. Dessa var tänkta att komplettera de mer sektorsspecifika utvärderingarna som skulle genomföras av Skolverket, Folkbildningsrådet, Arbetsmarknadsstyrelsen och övriga aktörer såsom kommunerna själva.

Delegationen för kunskapslyftet

För att snabbt iscensätta satsningen inrättades den 22 augusti 1996 en delegation med ledamöter från Utbildnings-, Finans-, Arbetsmarknads, Inrikes- och Näringsdepartementen. Dess uppgift blev att utveckla kriterier för fördelning av statsbidraget samt föreslå hur statsbidraget skulle fördelas mellan kommunerna. Delegationen fick en nyckelroll i programmets implementering med ansvar att initialt leda utbildningssatsningen. Den blev den förmedlande länken mellan regeringen och kommunerna som skulle ansvara för själva genomförandet. Delegationen arbetade nära de berörda kommunerna och dess policy utvecklades och preciserades under hand (Statskontoret, 1998). Delegationen hade sin hemvist inom Regeringskansliet, närmare bestämt på Utbildningsdepartementet och fick därmed myndighetsstatus. Alla formella beslut fattades av regeringen efter beredning i delegationen. Delegationen var en tidsbegränsad organisatorisk lösning och dess uppgifter övergick den 1 juli 1998 till Skolverket.

Utökade möjligheter till studiemedel

Regeringen beslöt att inrätta ett särskilt förmånligt studiebidrag för att undanröja det ekonomiska hinder som den enskilde kan uppleva för studier. Det särskilda utbildningsbidraget (UBS), som det kom att kallas, vände sig i första hand till arbetslösa personer mellan 25 och 55 år och som var kvalificerade för a-kassa. Arbetstagare hade även möjlighet att söka UBS om arbetsgivaren ersatte den studerande arbetstagaren med en arbetslös person under studietiden. Ersättningen låg på a-kassa/KAS-nivå och kunde fås för högst ett studieår för studier på grundskole- eller gymnasial nivå (Proposition, 1995/96:222).

Stöd till fackföreningar

För att underlätta rekryteringen av studerande till Kunskapslyftet fick fackföreningar ekonomiskt stöd för den uppsökande verksamheten bland medlemmarna. Stödet användes för att utbilda så kallade *Uppsökare*. Deras uppgift var att söka upp presumtiva deltagare, informera om satsningen och att ha en rådgivande funktion (SOU, 2000:28).

Kunskapslyftets riktlinjer och intentioner

Syfte, mål och målgrupp

Kunskapslyftet innehöll flerfaldiga och sektorövergripande mål. Man skulle arbeta mot arbetsmarknads- och utbildningspolitiska mål likväl som mot tillväxt-, fördelnings- och jämställdhetsmål. Det innebar att Utbildnings-, Finans-, Arbetsmarknads, Inrikes- och Näringsdepartementen alla berördes av vuxenutbildningsatsningen. Syftet var primärt att öka sysselsättningen och tillväxten, men satsningen skulle också bidra till att utveckla ett nytt vuxenutbildningssystem. Regeringen såg utbildning som ett viktigt medel för att nå målet att halvera den öppna arbetslösheten och långsiktigt skapa bättre förutsättningar för tillväxt. Målgrupp för satsningen var i första hand vuxna arbetslösa, som helt eller delvis saknade treårig gymnasiekompetens.

Tre viktiga aspekter av satsningen lyftes fram i propositionen. För individen var satsningen viktig för att ge ökat självförtroende, ökade möjligheter att behålla ett jobb samt för att kunna utöva inflytande över både arbete och fritid. I arbetslivets perspektiv handlade det om att lägga en bas för lärande i arbetet och en förmåga till omställning. Ur den tredje, samhällets aspekt, ansågs utbildade individer vara en förutsättning för en levande demokrati. Tre aktörers intressen skulle samverka i genomförandet av Kunskapslyftet: centrala beslutsfattare, lokala beslutsfattare och den arbetslösa. Läsaren finner utdrag ur sysselsättningspropositionen i bilaga 1.

Propositionen ur ett individperspektiv

I propositionen markerade makthavarna tydligt att satsningen skulle styras av individens önskemål, behov och förutsättningar. Målgruppen i satsningen var lågutbildade och dessa skulle genom utbildning få förutsättningar att kunna verka i ett modernt arbetsliv. En bas i form av treårig gymnasiekompetens ansågs nödvändig både för att kunna arbeta i och utveckla en modern arbetsorganisation och för att kunna byta yrkes- och utbildningsinriktning. Vidare förklaras utbildade kvinnor och män vara en förutsättning för ett demokratiskt samhälle. För att stärka individens delaktighet i samhället och individens självförtroende menade makthavarna att studiernas uppläggning och arbetsformer skulle genomföras med moderna arbetsätt, där flexibilitet och kvalitet var viktiga beståndsdelar.

Det nyinrättade särskilda utbildningsbidraget ansågs bidra till att undanröja ett essentiellt studiehinder för den enskilde. Regeringen menade att det nya och mycket förmånliga utbildningsbidraget, i kombination med ökad tillgänglighet till vuxenutbildningen och särskilda satsningar på förstärkt studie- och yrkesvägledning, skapade förutsättningar för ett betydande kunskapslyft för grupper som var i behov av en grundläggande utbildningsförstärkning.

Propositionen ur ett organisatoriskt perspektiv

För att skapa lokal förankring, starkt engagemang och stor kreativitet skulle kommunerna ha huvudansvaret för genomförandet av vuxenutbildningssatsningen. De gavs frihet att organisera sig efter målgruppens behov och de lokala förutsättningarna. Regeringen underströk nödvändigheten av att utnyttja flera olika utbildningsanordnare samt att etablera en nära samverkan med både Arbetsförmedlingen och de lokala och regionala arbetsgivarna. En samverkan över kommungränser och i regioner bedömdes vara ytterligare förutsättningar för en lyckad implementering. Kommunerna fick stöd i implementeringsprocessen genom den nyinrättade delegationen.

Sysselsättningspropositionen ur ett utvecklingsperspektiv

Folkbildningen lyftes fram som ett komplement till den kommunala vuxenutbildningen och som en inspirationskälla med dess friare arbetsformer och som en möjlighet att nå den prioriterade målgruppen. Inte bara folkbildningen ansågs kunna bidra till att nå nya och prioriterade målgrupper, utan det kunde även gälla inslaget av andra utbildningsanordnare. Genom att öppna upp den kommunala vuxenutbildningen till att omfatta olika utbildningsanordnare skulle olika målgrupper kunna attraheras och lärandet skulle berikas och effektiviseras.

Vuxenutbildningssatsningen skulle bidra till förnyelse och omställning i arbetslivet. Stor flexibilitet och hög kvalitet avseende utbildningens utformning skulle eftersträvas. För att öka flexibiliteten gavs kommunen möjlighet att dela upp omfattande kurser i mindre kurser. Orienteringskurser var ett nytt inslag inom vuxenutbildningen och skulle vända sig till vuxna som var osäkra på att börja studera. De skulle också

kunna fungera som en inkörsport till vidare studier. Lärlingsmodellen var ytterligare en utbildningsform som särskilt lyftes fram för att nå och tilltala den uttalade målgruppen. Regeringen lyfte även särskilt fram vikten av fungerande individuell studievägledning för att åstadkomma en effektiv utbildningssatsning och ge alla likvärdiga förutsättningar. Prövning blev en rättighet för den som ville skaffa sig ett formellt betyg utan att ha gått en kurs. Statens skolor för vuxna förklarades ha en lång erfarenhet av distansutbildning som kommunerna skulle se till att ta tillvara. Lärcentrum var ytterligare ett fenomen som förklarades kunna ha en positiv inverkan på vuxenutbildningens utveckling och dess kvalitet.

Propositionen uppmärksammade att de traditionella och könsbundna utbildningsvalen kvarstod under 1990-talet. Fortfarande utbildade sig fler kvinnor än män, och den förekommande könssegregeringen på arbetsmarknaden hade inte förändrats märkbart. Förhoppningen var att satsningen aktivt skulle kunna bryta trenderna.

Omfattning

Kunskapslyftet pågick under en femårsperiod och statens kostnader uppgick till i storleksordningen 3 miljarder kronor per år exklusive studie-stöd. Kostnaden motsvarade åtminstone 100 000 helårsplatser inom den kommunala vuxenutbildningen och gick utöver den normala basorganisationens volym i Komvux. För att få ett perspektiv på programmets omfattning kan nämnas att två procent av arbetskraften är detsamma som 100 000 personer (Sohlman, 2003). Statsbidraget fördelades ut till kommunerna enligt vissa nycklar där bland annat arbetslösheten och utbildningsnivån i kommunen beaktades. Statsbidragssystemet tog även hänsyn till vissa kvalitetskriterier (Statskontoret, 1998). Utöver kommunernas utbildningsplatser tilldelades Folkbildningsrådet 10 000 platser för verksamhet inom folkbildningen, på grundläggande och gymnasial nivå.

Uppföljning och utvärdering

I kommunernas ansvar låg också ansvaret för *lokal* uppföljning och utvärdering av utbildningssatsningen. I övrigt skulle Skolverket följa och utvärdera satsningen. Utöver Skolverkets utvärderingsverksamhet fick

Kunskapslyftskommittén ett tilläggsdirektiv att göra en fristående utvärdering gällande genomförandet och effekterna av satsningen (Regeringen, U1996:71). Inledningsvis spelade även Kunskapslyftsdelegationen en viss praktisk roll i uppföljningsarbetet. Delegationen hade fått till uppgift att följa utvecklingen nära för att snabbt och effektivt föreslå regeringen att göra behövliga förändringar i det regelverk som gällde för satsningen. Utvärderingarna sammanställs i tre olika kategorier:

1. Utvärderingar initierade av Kunskapslyftskommittén
2. Skolverkets halvårsrapporter
3. Övriga nationella, regionala och lokala utvärderingar

Utvärderingarna initierade av Kunskapslyftskommittén har legat på en vetenskapligt hög nivå och är överlag utförda av universitet eller myndigheter. De är av nationell karaktär och är ämnade att ge ett helhetsperspektiv på Kunskapslyftet både kvantitativt och kvalitativt. Utvärderingarna har fokuserat på olika övergripande områden såsom individens sysselsättningsstatus i förhållande till satsningen, kommunskillnader och individens upplevelse av vuxenutbildning. Dessutom skildras delegationsmodellen i en rapport från Statskontoret och ytterligare en studie skildrar de individer som väljer att avstå från att delta i utbildning.

Skolverkets halvårsrapporter är av kvantitativ karaktär och belyser satsningens volymmässiga omfattning. Man kan följa den procentuella utvecklingen genom olika nyckeltal. Exempel på nyckeltal är deltagarantal, utbildningsnivåer samt kursutveckling. Halvårsrapporterna ger en bra överblick av den volymmässiga utvecklingen och tendenser i samband med satsningen.

Resterande nationella, regionala och lokala utvärderingar, som vi har valt att ta med i vår studie, är av både kvantitativ och kvalitativ karaktär. I de lokala och regionala rapporterna har fokus generellt legat på individens upplevelser och erfarenheter av Kunskapslyftet. Det menar vi har en naturlig förklaring av två skäl. För det första ingick lokal uppföljning och utvärdering av utbildningsatsningen i det kommunala ansvaret och för det andra har utvärderingar och uppföljningar inom utbildningsvärlden traditionellt sin givna plats. Sammanlagt har ett 25-tal utvärderingar valts ut.

Individperspektivet

”*Detta är inte bara ett kunskapslyft, utan ett lyft för hela själen*” är en beskrivning av Kunskapslyftet sett ur ett individperspektiv (Elmerot, 2001). Vårt första analysområde *Individperspektivet* handlar om individens kunskapslyft. Individens upplevelser av satsningen och dennes förändrade arbetsmarknadsstatus fokuseras. Det kan vara på sin plats att ge läsaren en bakgrundsbeskrivning av deltagarna i Kunskapslyftet. För detta ändamål hämtar vi fakta från den första rapporten i en serie som fokuserar på Privat- och samhällsekonomisk utvärdering av Kunskapslyftet (Axelsson & Westerlund, 1999):

- deltagarna i Kunskapslyftet bestod till två tredjedelar av kvinnor
- medelåldern bland de studerande var 32 år
- de flesta eleverna återfanns bland de som gått gymnasial utbildning i högst två år
- individer med arbetshandikapp återfanns i mindre utsträckning inom Kunskapslyftet
- 15 procent av de studerande år 1997 hade utländskt medborgarskap.

Vi belyser materialet med fokus på satsningens ambition att åstadkomma ett verkligt kunskapslyft för individen. Med individens kunskapslyft menar vi dels individens personliga utveckling, dels individens anställningsbarhet.

Bärande frågeställningar:

Vad belyser utvärderingarna kring individens kunskapslyft avseende personlig utveckling och anställningsbarhet?

Vad har utvärderingarna inte lyckats fånga avseende individens kunskapslyft?

Sammanfattning

Utmärkande för området är individens upplevelse av personlig utveckling. Intresse för lärandet ökade med vuxenstudierna och de personer som valde att delta i Kunskapslyftet övergick i högre utsträckning till utbildning, jämfört med deltagare i arbetsmarknadsutbildning. För de personer som

valde att avstå från studier uppgavs skälen till stor del handla om finansiella aspekter och oupplevda utbildningsbehov och i mindre grad om tidigare erfarenheter av skolan. Kunskapslyftet ledde inte till den önskvärda rörligheten mellan olika yrkesbranscher. Däremot visar resultaten på att det enskilda målet att minska skillnader i utbildningsnivå mellan landets olika delar, det vill säga nationell utjämning, nåddes. Arbetsinkomstens storlek förändrades inte märkbart av en högre utbildningsnivå, men arbetslösheten näst intill halverades under de år Kunskapslyftet pågick. En faktor som mer än andra betingade en negativ inställning till Kunskapslyftet var om individen hade varit arbetslös före studierna och återvände till en arbetslöshet efteråt.

Utvärderingarna har i mindre utsträckning skildrat individens upplevelser av att vara en viktig aktör i Kunskapslyftets utvecklingsprocess. Målsättningar som betonar bildning och kulturell utveckling får heller inget större utrymme i studierna av individens kunskapslyft. Materialet fångar väl individens upplevelser av utbildningssituationen, men brister i att belysa den roll som samverkan och mångfald har spelat för att tillgängliggöra utbildningarna och tillgodose de individuella behoven. Däremot lyfts avsaknader i samverkan och mångfald ofta fram.

Individens personliga utveckling

Individerna har framför allt återgett upplevelser av ökad social kompetens, personligt ansvarstagande, ökat intresse för det livslånga lärandet samt att delaktigheten i samhället har utvecklats. (Matsson, 2001) menar att vuxenutbildningen behövs som en samhällsåtgärd för att utveckla människor och för att ta till vara den kraft som finns i samband med att individer vågar tro på sig själva i olika sammanhang.

Elvins utvärdering (2000) ger en bra sammanfattning av de kompetenser som individen anser sig erövat under Kunskapslyftet. Till kompetenserna hör bland annat den förändrade självbilden vi tidigare nämnt samt personlig utveckling i form av ett ökat självförtroende. Vidare upplevde individerna att deras nyfikenhet och engagemang hade vuxit och att de upplevde sig kunna inta ett mer kritiskt och självständigt tänkande. De menade sig ha fått nya intressen och insikter samt upplevde att de tagit revansch på tidigare skolgång, vilket i sin tur givit en inre tillfredsställelse. Individens upplevelse av en ökad förmåga att söka kunskap och det positiva i nya sociala kontakter lyfts avslutningsvis fram.

Attityder till lärande och undervisning

Självförtroendet förstärktes genom utbildning. De studerande upptäckte glädjen av att studera och sin egen förmåga att lära sig nya saker. Framförallt upplevde kvinnorna sig ha fått ett bättre självförtroende. Västerås kommun (2001) har studerat utbildningens effekter på självskattningen. Man såg en positiv förändring av självskattningen i början av utbildningen och självskattningen i slutet av utbildningen, som indikerade på ökad självkänsla och kontroll av livssituationen. Begreppet *lärande* och studentens attityd till lärande får utrymme i Lander och Larsons studie från år 2000. Resultatet av studien visar att den vuxenstuderande utvidgade sin attityd till lärande. Kritiskt tänkande och öppenhet för omprövning av åsikter är karaktärsdrag som hör till den utvidgade attityden till lärande. Dessutom observerades ett svagt samband mellan denna utvidgade attityd till lärande och individens val av kurser (Lander & Larson, 2000). Nordström (2002) undersöker sambandet mellan den vuxenstuderandes attityd till lärande och studieinriktning och finner att det verkligen existerar en attitydskillnad till lärande mellan de olika studieinriktningarna. Den utvidgade attityden till lärande stärktes av studier i kärnämnen svenska, engelska och matematik, jämfört med dem som studerade karaktärsämnen.

Faktorer till stöd för individens personliga utveckling

Individen upplevde att en rad olika faktorer bidrog till den personliga utvecklingen. Exempelvis kan nämnas lärares förmåga och kompetens, arbetsmiljö, pedagogik, egen delaktighet och eget ansvarstagande, vägledning och finansiella möjligheter.

De lärare som hade förmåga att ta tillvara individens erfarenheter i studierna och som kunde stimulera till självständigt tänkande, bidrog i allra högsta grad till den personliga utvecklingen (Chaib, 2000). Att studera betydde en förändrad livssituation för många. Det var ett sätt att ta sig ur arbetslöshet och skapa nya vägar att studera vidare. Delaktigheten innebar att individen fick ett ökat självförtroende genom möjligheten att påverka och utveckla uppläggning och uppföljning av studierna. Majoriteten av de studerande, oavsett ålder och kön, var positiva till sina studieresultat och de ansåg att det var allmänbildande och roligt att studera (Kallstenius, 2000).

Andersson, Larsson, & Wärvik (2000) beskriver hur deltagare på folkhögskolan ser på det egna ansvaret och självständigheten i studierna. Att ta ansvar för hur mycket av sig själva och sin tid man vill satsa på sina studier påverkade helt naturligt utfallet. Att också själv välja mellan olika typer av innehåll, antingen mellan alternativ som läraren bestämt eller mera fritt, skapade ansvarstagande och delaktiga deltagare.

Orienteringskurser eller så kallade pröva-på-kurser var ytterligare ett inslag som upplevdes stödja den personliga utvecklingen. Förberedande kurser med nivåtest och studieteknik upplevdes som trygghetsskapande och individerna erfor att studietekniken utvecklades under utbildningen (Nordström, 1998; Elmerot, 2001). I Kunskapslyftet har man lagt stor vikt vid studie- och yrkesvägledning som också visade sig ha en positiv inverkan på individens personliga utveckling. Deltagarna fick hjälp med att göra upp en individuell studieplan, vilket tidigare hade varit ovanligt. Den egna utvecklingen synliggjordes och planerades (Lander & Larson, 2000).

Det nya förmånliga studiestödet stödde individens möjlighet till personlig utveckling. Studiestödet gav många personer möjlighet att studera med en bibehållen levnadsstandard. I genomsnitt var det 80 procent av dem var aktuella vid Arbetsförmedlingen i anslutning till kursstart, som finansierade sina studier med det särskilda utbildningsbidraget (Skolverket, 1997-2002).

Hinder för individens personliga utveckling

De faktorer som hos en individ upplevdes stödja den personliga utvecklingen kunde hos en annan hindra den. Statsmakternas introduktion av det nya studiestödet är ett exempel som både kunde stödja och hindra individens personliga utveckling. Avslag och handläggningstider orsakade krossade drömmar och besvär för många studenter. Sökande uttryckte en bristande koordination mellan de olika inblandade parterna, speciellt i de fall där utbildningar skulle matchas mot arbetsgivares välvilja att bevilja tjänstledighet för studier. Många sökande visste i förväg inte om de skulle få stöd, vilket orsakade svårigheter i planeringsarbetet (Ålander, 2000).

Chaib (2000) observerar även en något mer kritisk syn på utbildningen inom Kunskapslyftet. Trots att det sociala klimatet var gott och deltagarna var aktiva i diskussioner tyckte deltagarna inte att utbildningen i tillräck-

ligt hög grad anpassats till deras förutsättningar. De upplevde lektionerna som faktaspäckade och flera tyckte att målformuleringarna i utbildnings- och kursplaner var dåligt vägledande. Ytterligare upplevda problem var den kommunikativa processen och återkopplingen från läraren avseende prestationer. Studiens resultat är inte utmärkande på något sätt, utan de negativa studieupplevelserna förekommer i flera utvärderingar. Även dåliga lokaler och irrelevant undervisningsmaterial samt bristen på uppföljning och utvärdering av kvalitén på utbildningen bidrog till negativa upplevelser. Deltagarna upplevde institutionella hinder såsom bristande organisationsstrukturer, dåliga informations- och kommunikationsvägar och bristande samordning mellan vuxenutbildning, högskola, arbetsliv och arbetsmarknad. Detta orsakade upprördhet och irritation (se exempelvis Ålander, 2000; Nordström, 1999).

Det var inte alls ovanligt att personer med funktionshinder tvingades avbryta sina studier för att någon eller några länkar i kedjan inte fungerade. De vanligaste anledningarna till avbrutna studier bland de funktionshindrade var att studietakten var för hög, att hjälpmedel saknades eller kom för sent och att det inte fanns utrymme för individuella lösningar (HANDU, 2002). Det var inte bara de funktionshindrade som upplevde att studietakten var hög och att det var jobbigt och intensivt att studera. Många förklarade att de var tvungna att göra ett antal uppoffringar och att tiden aldrig räckte till för studierna. Att fastställa en korrekt studienivå var svårt, vilket kunde leda till avbrutna studier och upplevelsen av ett misslyckande (Elvin, 2000).

Individens anställningsbarhet

Befolkningen i arbetsför ålder kan indelas i tre kategorier: sysselsatt, arbetslös samt personer utanför arbetskraften som exempelvis studerande, värnpliktiga och hemarbetande.

För att studera individers sysselsättningsstatus använder man sig vanligtvis av två olika registerdata. Det ena registret finns hos Arbetsmarknadsstyrelsen och innehåller individkaraktäristiska uppgifter såsom ålder, kön, utbildningsnivå, medborgarskap, arbetshandikapp och sökt yrke. Det andra registret finns hos Statistiska Centralbyrån och innehåller inkomstuppgifter. Data hämtad från dessa register ger information om individens sysselsättningsstatus vid en viss tidpunkt, men utgör inget perfekt instru-

ment för kategorisering av individen. Information beträffande individens arbetskraftsstatus efter det att en arbetssökandeperiod upphör, det vill säga när denna person avaktualiserats som arbetssökande går också att utläsa. I Kunskapslyftetets sammanhang har en stor andel av deltagarna rekryterats från arbetslöshet och med denna typ av uppföljningsdata har det visat sig möjligt att följa individen under en längre tid, både före och efter utbildningen (Axelsson & Westerlund, 1999; Westerlund, 2000).

Arbetslöshet i relation till Kunskapslyftet

Med hjälp av Axelsson och Westerlund (2000) inleder vi med att förklara begreppen *arbetslös* och *arbetssökande*. Arbetssökande är ett sammansatt begrepp som innebär att man antingen kan vara arbetslös arbetssökande eller arbetssökande av andra skäl som exempelvis studerande eller med önskan om att byta arbete. Det betyder att en fortsatt aktualitet vid Arbetsförmedlingen inte behöver innebära att individen är arbetslös, utan i full färd med att förbättra sina möjligheter till arbete framöver. Ytterligare tänkbara anledningar till fortsatt aktualitet kunde vara bibehållen A-kassa under förberedande utbildningsinsatser. Resonemanget leder till att man kan få en något skev och ytlig skildring av verkligheten genom att förlita sig till registerdata som visar andel inskrivna eller ej. Arbetslösheten näst intill halverades under de år Kunskapslyftet pågick, samtidigt som antalet personer som studerade i vuxenutbildning endast minskade med cirka 10 procent (Inregia, 2001).

Det finns en faktor som mer än andra betingar en negativ inställning till Kunskapslyftet. Det är om individen har varit arbetslös före studierna och har fortsatt i arbetslöshet efteråt (Lander & Larson, 2000). I Skolverkets halvårsrapporter (1997-2002) kan vi följa andelen av elever i gymnasial vuxenutbildning som vid kursstart var inskrivna som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Vid kursstart hösten 1997 var 45 procent aktuella hos Arbetsförmedlingen. Påföljande år ökade andelen något för att under sista året med Kunskapslyftet ligga något under ursprungsnivån på 45 procent. I genomsnitt var den studerande registrerad som arbetslös under sammanlagt tre månader året innan utbildningen påbörjades. En påvisbar skillnad mellan nybörjare höstterminen 1997 och nybörjare höstterminen 1998 var att de senare hade längre registreringstid vid Arbetsförmedlingen och lägre årsarbetsinkomster (Axelsson & Westerlund, 1999).

För att söka belysa frågan om huruvida individen efter avslutad utbildning återfanns som arbetslös vid Arbetsförmedlingen eller inte tar vi hjälp av en serie studier som fokuserar på den privat- och samhällsekonomiska utvärderingsaspekten av Kunskapslyftet. Studierna inkluderar ett par jämförelsegrupper för att bättre kunna uttala sig om vad som skulle ha skett med deltagarna i Kunskapslyftet om de inte gått denna utbildning. Dessa grupper bestod av arbetssökande vid Arbetsförmedlingen samt deltagare i arbetsmarknadsutbildning (Axelsson & Westerlund, 1999, 2000a, 2000b, 2001; Westerlund, 2000). Det fanns ett antal faktorer som påverkade individens sysselsättningsstatus efter avslutad utbildning. Bland annat visade studierna att antal dagar som arbetssökande efter avslutad utbildning ökade med individens ålder, nivån på regional arbetslöshet och totala antalet dagar som individen var registrerad som arbetssökande under år 1996 och år 1997. Vidare observerades längre arbetssökandetider för män, för personer boende utanför Stockholms län, arbetshandikappade och personer som studerade med UBS. Personer som studerat båda terminerna återfanns i högre utsträckning vid Arbetsförmedlingen vid studiernas avslut.

Axelsson och Westerlund (2001) jämför deltagare på arbetsmarknadsutbildning, under hela uppföljningsperioden åren 1997-2000 och återfann då färre Kunskapslyftsdeltagare registrerade som arbetssökande efter utbildningens slut, dock var övergången till sysselsättning vanligare hos deltagare på arbetsmarknadsutbildning. I de lokala utvärderingarna beskrivs vuxenstudiernas påverkan på individens sysselsättningsstatus lite olika. Hur väl utbildningens inriktning och det lokala arbetsmarknadsläget korrelerade till varandra uttrycktes påverka sysselsättningsstatusen efter avslutad utbildning. Utbildning inom vårdsektorn hade genomgående positiva effekter för individens sysselsättningsstatus. Individer gick rakt ut i arbete efter utbildningen och blev mycket mer anställningsbara. I andra studier framhålls att det inte har gått att värdera samband mellan Kunskapslyftets utbildningssatsningar och minskad arbetslöshet efter avslutad utbildning (se exempelvis Ålander, 2000; Sandelius, 2000).

Utbildning till förmån för arbete eller arbetslöshet

Deltagare inom Kunskapslyftet var mer benägna att fortsätta studera jämfört med deltagare i arbetsmarknadsutbildning. Var fjärde individ som bedrev studier under Kunskapslyftets första två år gick vidare till annan utbildning än arbetsmarknadsutbildning (Axelsson & Westerlund, 2001;

Westerlund, 2000). Jämför man hur deltagare hos de olika utbildningsanordnarna prioriterade vidare studier finner man att sannolikheten att fortsätta studera var större efter folkhögskolestudier jämfört med efter studier vid Komvux (Björkman, 2000; Lander & Larson, 2000). Axelsson och Westerlund (1999) beskriver problematiken med valet av förlängda studier till förmån för ”att stå till arbetsmarknadens förfogande”. De förklarar att pessimistiskt sett kan fortsatta studier vara ett sätt att skjuta upp återinträdet i arbetskraften för personer med relativt sett svagare ställning på arbetsmarknaden. Med en mer optimistisk syn fungerar vidareutbildning som ett sätt att stärka individens position på arbetsmarknaden.

Paldanius (2000) belyser individens prioritering mellan de olika ”aktiviteterna” och använder sig av tidigare forskning för att peka ut några grundläggande faktorer för deltagande i vuxenutbildning. Den viktigaste faktorn antas vara att individen ser utbildning som ett medel för att tillfredsställa upplevda behov, exempelvis för att få ett arbete eller högre lön. Han förklarar att en individ som har ett behov av utbildning sannolikt kommer att börja studera. För individen handlar det helt enkelt om en centralt, funktionell fråga: ”Kan utbildning upphäva min arbetslöshet?” Skogh & Engvall (1999) förklarar att det är lättare för många kortutbildade att se fördelar med en yrkesutbildning, speciellt i jämförelse med kurser i allmänna ämnen. Yrkesutbildning bedöms inte lika hotfull, utan kan värderas och i bästa fall ge arbete. Sannolikheten för studier ökar ytterligare om individen har positiva förväntningar på att klara av studierna och känner tilltro till dess positiva konsekvenser. En annan faktor som är viktig för vuxnas motivation och som tas upp i studien är goda villkor för finansiering. Paldanius hävdar att tvärtemot vad många tror är tidigare misslyckanden i skolan inte det avgörande skälet för att avstå från studier, utan skälen handlar i stället om finansiella aspekter och okunskap om vad och varför man ska utbilda sig (Paldanius, 2000). Att dåliga erfarenheter från tidigare skolgång inte är skäl att avstå från studier belyses även av andra studier. Wass (1999) förklarar att om upplevelsen av meningsfullhet i tidigare skolgång varit lägre och det djupa studiemönstret sämre så ökar rekryteringen till Kunskapslyftet.

Andersson et al. (2000) urskiljer tre olika förhållningssätt till att börja studera: ett aktivt val, ett sätt att hantera en problematisk situation och ett passivt val att ha underordnat sig någon annans avsikt. De två första förhållningssätten beskrivs innehålla ett aktivt ställningstagande av individen, medan det sista innebar ett mer passivt förhållningssätt. Motiven för

studier kunde i det första fallet exempelvis handla om att studierna ingick i en långsiktig plan som skulle infrias. I det andra fallet kunde det handla om att söka sig bort från en pressad arbetssituation eller arbetslöshet, men också om att fylla en period i väntan på någonting annat, till exempel att komma in på någon annan utbildning. I det sista fallet ställde individen upp på något som andra hade föreslagit.

Arbetslöshet till förmån för utbildning

Uteblir individens betraktande av utbildningen som meningsfull, det vill säga "upphäver min arbetslöshet" avstår man från att delta. Palanius (2000) talar om fenomenet arbetslöshet som en livssituation som påverkar självbilden och skapar ett ökat behov av ett arbete, inte utbildning. Arbete ses som en aktivitet och något som tillhör den "normala" livssituationen. *"Livssituationen arbetslöshet innebär en radikalt annorlunda situation där tiden som kontrast skall fördrivas med påhittade göromål"* (Paldanius, 2000, s. 146)

Lyft i utbildningsnivån

Bland de 308 000 studerande i kommunal vuxenutbildning hade 186 000 en utbildningsnivå som var lägre än en treårig gymnasial utbildning innan de började studera. Drygt 20 procent bedöms enligt Skolverkets uppföljningsarbete ha höjt sin utbildningsnivå genom studier. Störst andel nivålyft uppmättes för kvinnor, studerande yngre än 30 år samt personer födda i Sverige (Skolverket, 2000b). Skolverket (2000) redovisar att varannan person med en ettårig gymnasial utbildning gjorde minst ett nivålyft i och med komvuxstudierna samt att var tredje person med grundskola eller med en tvåårig gymnasial utbildning före komvux noterades för nivålyft.

Arbetsinkomst i relation till Kunskapslyftet

Tre fjärdedelar av de studerande vid den kommunala vuxenutbildningen höstterminen 1997 hade inkomst av arbete under 1996. Det kan jämföras med 65 procent av de arbetslösa vid Arbetsförmedlingen respektive 46 procent av deltagare i arbetsmarknadsutbildning. Förhållandet mel-

lan arbetsinkomstens storlek och studier inom Kunskapslyftet specifikt är svåra att belysa. Tidigare studieresultat indikerar generellt sett ett positivt samband mellan individens utbildningsnivå och arbetsinkomstens storlek. Den generella slutsatsen visar sig inte riktigt överensstämma med resultat från några utvärderingsstudier av Kunskapslyftet. Ser man på inkomstförhållanden året innan deltagande i Kunskapslyftet fanns det inga skillnader i arbetsinkomst mellan individer som har treårigt och tvåårigt gymnasium, däremot hade individer med folk- eller grundskola lägre inkomst än dessa två grupper (Westerlund, 2000). Det är ett intressant resultat eftersom Kunskapslyftetsdeltagaren till stor del återfanns bland de som gått gymnasial utbildning i högst två år. Studiens resultat visar att en höjning av utbildningsnivån från tvåårigt till treårigt gymnasium inte har någon påvisbar effekt på arbetsinkomstens storlek. Samtidigt kan man inte utesluta möjligheten att en individ med en treårig gymnasieutbildning får en starkare ställning på arbetsmarknaden samt bättre chanser att delta i högre utbildning, vilket i sin tur kan leda till löneökningar. Söker vi vidare i föreliggande utvärderingsmaterial finner vi en studie som påvisar positiva effekter gällande inkomstförändringar efter studier inom den kommunala vuxenutbildningen. Alm-Stenflo (2000) har följt upp studerande som fullföljde studier i kommunal vuxenutbildning på gymnasialnivå åren 1992-1993. Hon finner positiva effekter både vad det gäller inkomst och sysselsättning och drar slutsatsen att dessa positiva effekter bör gälla även för dem som går Kunskapslyftet.

Kunskapslyftets bidrag till en ökad rörlighet på arbetsmarknaden

Samhället har under en längre period varit inne i en strukturomvandling, där de ”enkla” arbetena förändras till att bli allt mer sammansatta. Yrken försvinner och ersätts av nya och en vidareutveckling är ofrånkomlig i snart sagt alla branscher. Kunskapslyftet skulle ge individen möjligheter att få eller behålla ett jobb och verka i ett modernt arbetsliv. Regeringens intentioner med Kunskapslyftet inkluderade en önskan om ökad rörlighet på arbetsmarknaden. Studier visar att Kunskapslyftet inte ledde till denna önskvärda rörlighet mellan olika yrkesbranscher, i jämförelse med arbetsmarknadsutbildningar. Det kan ha sin förklaring i att de anställda som deltog i Kunskapslyftet till största del kom från den offentliga sektorn. Ur LO-an slutna mäns perspektiv ansågs finansiering av studier som ett stort problem, eftersom de kände ett stort ansvar för familj och hushåll. De har

ett arbete som de trivs med och känner inte att jobbet är hotat. Det fanns brister i rekryteringen som inte attraherade lågutbildade inom andra yrkesbranscher. Däremot var sannolikheten för yrkesförändringar högst bland de med arbeten i produktion (Höög, 1999; Ålander, 2000; Axelsson & Westerlund, 2001).

Stenberg (2003) visar på att de uppskattade effekterna av Kunskapslyftet var positivare för individer bosatta i Stockholmsregionen och tolkar detta som att ett generellt program av Kunskapslyftets karaktär kräver en diversifierad arbetsmarknad och den finns inte på landsbygden.

Kunskapsluckor

I detta stycke svarar vi på den andra bärande frågan inom Individperspektivet: *Vad har utvärderingarna inte lyckats fånga avseende individens kunskapslyft?* I det genomgångna materialet har fem kunskapsluckor identifierats. Här ges en kort presentation av dessa fem. I urval återfinns en mer utförlig diskussion av kunskapsluckorna i rapportens avslutande kapitel.

1. Individens upplevelser av att vara en viktig aktör i Kunskapslyftets utvecklingsprocess
2. Samverkan för att tillgängliggöra individens utbildningsmöjligheter
3. Mångfalden av nya utbildningsvägar för att tillgodose individens behov
4. Samband mellan Kunskapslyftet och den ökade sysselsättningen
5. Den demokratiska aspekten av individens kunskapslyft

1. Kunskapslyftet sett ur ett implementationsteoretiskt perspektiv, där tre aktörers intressen skulle samverka för att nå målsättningarna, leder till frågan om utvärderingsmaterialet lyckats belysa alla aktörers intressen? Har individens aktiva deltagande i utvecklingsprocessen skildrats? Vi finner att utvärderingarna väl har skildrat individens upplevelse av själva utbildningssituationen och utbildningens kvalitet, men i mindre utsträckning individens upplevelser av att vara en viktig aktör i Kunskapslyftets utvecklingsprocess. Vi skulle ha önskat en skildring av hur individen såg på sina möjligheter att påverka Kunskapslyftets genomförande och progression. Många utvärderingar har gjorts, men exempel på hur dessa har använts

som verktyg för individens delaktighet och utveckling hade varit av intresse.

2. I Kunskapslyftet handlade organisering bland annat om samverkan mellan kommuner samt mellan olika intressenter inom kommunen. Samverkan skulle öka individens möjligheter till vuxenstudier och förutsättningar att verka i ett modernt arbetsliv. För att infria denna vision kunde det handla om en nödvändig samverkan med exempelvis Socialförvaltningen, Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen, organisationer som målgruppen ofta hade en anknytning till. Vi tror att denna nödvändiga samverkan förekom och verkligen gav förutsättningar för ett ”kunskapslyft”, men inte heller här finner vi individens upplevelse av hur samverkan mellan kringliggande aktörer bidrog till att tillgängliggöra möjligheterna för studier. De negativa aspekterna har däremot fått spelrum.

3. Inslag av olika intressenter eller så kallade lokala aktörer ansågs kunna bidra till en mångfald av möjliga ingångar till vuxenutbildningen, som i sin tur skulle medverka till att locka till sig nya målgrupper, speciellt den lågutbildade prioriterade målgruppen. Tänkbara vägar till vuxenutbildning var ”nya” utbildningsanordnare, orienteringskurser, valideringsmetoder, kursutveckling, yrkes- och arbetsplatsförlagda utbildningar samt uppsökande verksamhet och rekrytering. I materialet har vi inte funnit individens upplevelser av hur denna mångfald av nya utbildningsvägar har tillgodosett individens behov. Orienteringskurser var ett nytt inslag i vuxenutbildningen, en ny väg in i studier och kanske en bidragande orsak till att våga börja studera. Det hade varit av intresse att ta del av orienteringskursernas värde för individen.

4. Att den ökade sysselsättningen berodde på Kunskapslyftet är svårt att påvisa. Materialet, och då speciellt de studier som fokuserar på den privat- och samhällsekonomiska utvärderingsaspekten av Kunskapslyftet, har skildrat effekten av genomgången utbildning. Däremot är det intressant att fundera över hur det förbättrade sysselsättningsläget och Kunskapslyftet förhöll sig till varandra. Varför ledde inte det förbättrade sysselsättningsläget till minskad omfattning av vuxenutbildning? Påbörjade fler personer som inte varit arbetslösa sina studier i Kunskapslyftets senare skede?

5. Inledningsvis var individperspektiv uppdelat i tre områden. Förutom *Individens personliga utveckling* och *Individens anställningsbarhet* utgjorde *Individens medborgarskap* det tredje område. Medborgarskap handlar om

individens aktiva deltagande i samhället för en hållbar utveckling. Propositionen framhöll att utbildade kvinnor och män är en förutsättning för ett demokratiskt samhälle. Målsättningar som betonar bildning och kulturell utveckling får inget större utrymme i studierna av individens kunskapslyft, utan det är snarare den behörighetsgivande aspekten som ligger i fokus. Det känns viktigt att lyfta fram att Kunskapslyftet inte bara kom till stånd för att utbilda människor för vidare studier. Kunskapslyftet skulle även stärka individens aktiva deltagande i ett demokratiskt samhälle. Vi tycker det hade varit intressant med en fördjupad studie i hur individens *handlande* förändrats med utbildningen. Ett före-efter perspektiv, som fokuserar på förändrade samhälliga engagemang.

Organisationsperspektiv

I det följande kommer vi att resonera kring implementationsteorin. Teoribildningen har på ett intressant sätt hjälpt oss att belysa Kunskapslyftets centrala intentioner i relation till hur dessa har tolkats och genomförts på ett lokalt plan. Wass (1999) beskriver hur det kan finnas en viss diskrepans mellan formuleringsarenan, det vill säga där beslutsfattandet sker och realiseringsarenan, det vill säga där själva genomförandet sker. Kunskapslyftet, vilket är att betrakta som ett politiskt handlingsprogram, innehöll flerfaldiga och sektorövergripande mål. Det fanns arbetsmarknads- och utbildningspolitiska mål likväl som tillväxt-, fördelnings- och jämställdhetsmål. (Hill, 1993) förklarar hur komplexiteten kan försvåra identifikationen av *vad* som egentligen ska implementeras.

Organisering av policy kan ske på många andra sätt än genom en organisation. Ur ett implementationsteoretiskt perspektiv är det intressant att studera hur berörda partners just *organiserar* sig för att genomföra policyn i syfte att leva upp till målgruppens behov. En central fråga är således hur policyn omsätts i dess givna kontext (Hjern, 2000a) I Kunskapslyftets sammanhang valde regeringen att inrätta en partssammansatt delegation, som fick till uppgift att i ett inledningsskede leda utbildningsatsningen och fungera som en förmedlande länk mellan centrala och lokala beslutsfattare. Även en kommitté inrättades och arbetade parallellt med delegationen. Statskontoret (1998) förklarar att faran med att inrätta tidsbegränsade organisationer är bland annat risken för otydlig ansvarsfördelning och konkurrerande styrsystem.

Policy kan definieras ur ett företagsekonomiskt perspektiv. Man använder sig av ett så kallat målstyrningskoncept som bygger på att om "chefen" formulerar målen tydligt så ökar chanserna för god verksamhet och önskad utfall. Policy kan också exkludera de organisatoriska arrangemangen i förväg. En anledning till att frånga en allt för hård toppstyrning är att det centralt är svårt att beskriva behoven i deras lokala kontext tillräckligt differentierat för optimala problemlösningar. Istället för att bestämma målen ur ett dokument eller program är de lokala förutsättningarna utgångspunkten som ska koordineras med de centrala intentionerna. Ansatsen placerar forskningen i en kontext där man undersöker vilka grupper eller individer vid en given tidpunkt som är kapabla att organisera lösningarna (Hjern, 2000a; Premfors, 1989).

I Kunskapslyftets sammanhang gavs kommunerna frihet att välja den organisation och utnyttja de utbildningsanordnare som bäst svarade mot målgruppens behov och de lokala förutsättningarna. Kommunerna fick själva ta ställning till om de skulle delta eller inte i vuxenutbildnings-satsningen. Beslöt de sig för att delta efterfrågades en projektplan innehållande en bedömning av antal helårsplatser som skulle kunna uppnås samt hur de skulle organisera sig för att genomföra satsningen. Aspekter som samverkan med andra aktörer, rekrytering och utbildningsinriktning skulle även beskrivas. Antal genomförda verksamhetspoäng var grunden för bidraget samtidigt som lokala ansatser för att förändra och utveckla vuxenutbildningen belönades. Det fanns således övergripande målsättningar av både kvalitativ och kvantitativ karaktär. Om man väljer en större frihet i strukturer för en policy och samtidigt väljer att undersöka policy-idéerna i en större kontext kan eventuella innovativa lösningar synliggöras, eftersom organiseringen tillåts gå utanför formellt anvisade problemlösningar (Hjern, 2000a). Det fanns dock ett hinder för detta i form av ett relativt oflexibelt stödssystem, studiestödet, som inte harmonierade särskilt väl med övriga framåtsträvande intentioner. Studiestödssystemet var många gånger dåligt anpassat till individens livsvärld (Statskontoret, 1998).

I följande analysområde belyser vi hur kommunerna valde att tolka den bakomliggande policyn och i samverkan med andra aktörer implementera Kunskapslyftet på lokal nivå. Området struktureras under tre underrubriker: Samverkan, Val av organisation för genomförande och Tolkning och prioriteringar på lokal nivå.

Bärande frågeställningar:

Vad belyser utvärderingarna kring genomförandet av Kunskapslyftet på lokal nivå?

Vad har utvärderingarna inte lyckats fånga av genomförandet?

Sammanfattning

Vuxenutbildningen fick ett uppsving med Kunskapslyftet och ersatte det sviktande intresset från politiskt håll. Det riktade statsbidraget var troligen en förutsättning för den snabba utbyggnaden, då få kommuner valde att lägga extra medel i satsningen. Kunskapslyftet möjliggjorde mångfald

i utbildningen och många nya utbildningsaktörer konkurrerade om utbildningsandelar. Dessvärre hade folkbildningen svårt att hävda sig i konkurrensen. Kunskapslyftet nådde delar av målgruppen och bidrog till en nationellt jämnare fördelning av kommunernas vuxenutbildning. Samverkan mellan stat och kommun utvecklades. Samverkan mellan lokala och regionala aktörer varierade kraftigt i de olika kommunerna och kunde handla om allt från sporadiska kontakter till gemensam upphandling av utbildning. Inledningsvis var en mer långtgående samverkan mellan olika kommuner ovanlig. Kunskapslyftet hade direkta konsekvenser för Arbetsförmedlingen och medförde bland annat ökat rekryteringsarbete, minskat antal arbetssökande och förändrat utbud i arbetsmarknadsutbildningarna. Arbetsförmedlingen kom att bli en viktig samverkanspartner för att nå och rekrytera målgruppen. De kommunala förvaltningarna och det lokala näringslivet visade ett svalt intresse för Kunskapslyftet och engagerade sig inte i någon större omfattning i Kunskapslyftets planering och genomförande.

Utvärderingsmaterialet har inte belyst tillväxtfrågor på lokal och regional nivå, inte heller har materialet lyckats fånga kommunernas ansvarsområden på ett tillfredsställande sätt. Konkreta exempel på regional samverkan saknas. En annan kunskapslucka handlar om användningen av statsbidraget som ett kvalitetsinstrument.

Samverkan

Kommunerna gick in i Kunskapslyftet med olika förutsättningar och utgångspunkten var att kommunen själv skulle välja de metoder som bäst svarade mot att nå de uttalade målen (Wass, 1999). Ett ledord i Kunskapslyftet var *samverkan*. Genom en utvecklad samverkan med lokala och regionala aktörer skulle flexibiliteten öka och anpassningen till lokala behov skulle möjliggöras.

Delegationen för Kunskapslyftet

I Statskontorets utvärdering (1998) presenteras flera skäl till inrättandet av en delegation för Kunskapslyftet, men de flesta var underförstådda och inte explicit redovisade i förslaget till riksdagen. Ett bärkraftigt argument var dess placering inom Regeringskansliet, som möjliggjorde en snabb jus-

tering och komplettering av policy och styrande regelverk under arbetets gång. Andra skäl var kommunernas bristande tilltro till myndighetsstyrning, regeringens behov av en snabb start och de facto att ingen befintlig myndighet ansågs ha beredskap att ta sig an satsningen. I Kunskapslyftets fall verkar strukturen inledningsvis fungerat tillfredsställande. Samverkan mellan stat och kommun utvecklades med delegationsmodellen och man lyckades snabbt etablera ett värdefullt samarbete mellan arbetsförmedlingarna och den kommunala vuxenutbildningen. Den tänkta direktdialogen mellan delegationen och kommunerna kom tyvärr många gånger att över-skuggas av ett arbete med regelstyrning. Dialogen karaktäriserades av frågor och svar, snarare än diskussioner om alternativa utvecklingsmöjligheter på lokal nivå.

Andra utbildningsanordnare

Wass (1999) diskuterar problematiken med att nya aktörer träder in på den gymnasiala utbildningsarenan med olika traditioner och ideal att leva upp till. I konkurrensen mellan utbildningsanordnarna synliggörs de olika synsätten och idealen tydligare, och kan i sin tur leda till att konflikter i både innehåll och genomförande uppstår. Kommunerna hanterade konkurrensförhållandet lite olika. De flesta kommunerna tolkade Kunskapslyftets intentioner enligt centrala önskemål och engagerade fler utbildningsanordnare utöver kommunens egna. Det innebar att kommunens egen vuxenutbildning konkurrensutsattes och behandlades som en bland övriga anordnare. Ändå var det inte helt ovanligt att se att kommunerna favoriserade de egna utbildningsanordnarna, och avsatte en viss summa av de statliga resurserna till förmån för dessa utan regelrätt upphandlingsförfarande.

Kunskapslyftets relation till kommunens ordinarie vuxenutbildning och det gemensamma ansvar som följde med Kunskapslyftet upplevdes inte helt problemfritt. Relationen till Arbetsförmedlingen var inte heller den helt problemfri. Arbetsförmedlingens yrkesutbildningar var ibland likvärdiga med utbildningar som genomfördes inom Kunskapslyftet. På vissa orter skapades en konkurrens mellan Kunskapslyftet och arbetsmarknadsutbildningen med tomma platser i kurserna på ömse håll som följd (Skolverket, 2000c). Detsamma gällde kurser inom den egna kommunala vuxenutbildningen, främst inom kärnämnena, som ibland var identiska med kurser som genomfördes i Kunskapslyftets regi. Dessa likartade ut-

bildningar, som bedrevs parallellt hos olika utbildningsanordnare och med delvis olika mål, utgjorde exempel på samordningsproblem. Problemen låg ofta i partnernas olika verksamhetsinriktningar. Arbetsmarknadsutbildningen har exempelvis ett starkt reglerat krav på att all utbildning ska leda till en anställning inom tre månader efter avslutad utbildning, medan samma utbildning inom Kunskapslyftet inte hade detta krav. En sådan splittring ledde till att knappa lärarresurser inte utnyttjades på ett effektivt sätt. En klar och tydlig rollfördelning mellan de olika utbildarna skulle ha kunnat förhindra att man agerade på andras spelplan (NUAV, 1998; Sandelius, 2000).

Kunskapslyftet möjliggjorde mångfald i utbildningen, men det visade sig att folkbildningen inte kunde hävda sig i konkurrensen. Svårigheterna berodde bland annat på att bildningsverksamheten inte utfärdar betyg och att den ska vara fri och frivillig. Dessutom framstår det som om kommunerna inte värderade och drog fördel av dess särart. Studieförbund och folkhögskolor ingick i liten utsträckning i kommunernas kunskapslyft och fick då framför allt ta hand om orienteringskurser (Rubenson et al., 2000; Wass, 1999).

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen var mycket mer än enbart en av alla de lokala utbildningsanordnarna. Den var en viktig samverkanspart i främst den rekryterande verksamheten. Uppskattningsvis 70 000 arbetssökande anvisades till Kunskapslyftet under 1997 (Axelsson & Westerlund, 1999). Kommunernas samarbete med Arbetsförmedlingen såg väldigt olika ut från kommun till kommun och upplevdes olika av de samarbetande parterna. I vissa kommuner fanns sedan tidigare ett fungerande samarbete, i andra kommuner fanns inget uppbyggt samarbete. Upplevelsen av samarbetet var till mångt och mycket beroende av hur välutvecklade dessa tidigare kontakter varit.

För Arbetsförmedlingen hade Kunskapslyftet direkta konsekvenser. Antalet arbetssökande minskade och arbetsbördan i rekryteringsskedet för att arbeta med Kunskapslyftet blev större, utan utökade resurser från Länsarbetsnämnden. Ytterligare konsekvenser var ökade volymkrav på antal arbetssökande i åtgärder samt minskat antal arbetsmarknadsutbildningar till förmån för billigare åtgärder. Arbetsmarknadsutbildningen förändrades

mot mer renodlade yrkesutbildningar och de generella utbildningarna begränsades. Förändringen i Arbetsförmedlingens utbildningsutbud kunde teoretiskt sett ha kompletterats väl av Kunskapslyftssatsningen som stod för ett mer generellt kursutbud. Genom denna rollfördelning kunde Kunskapslyftet exkludera de mest kostsamma utbildningarna. I exempelvis Vaggeryds kommun fungerade denna rollfördelning bra. Där tog Kunskapslyftet ansvar för individens grundläggande yrkesutbildning och den mer kvalificerade och specialiserade yrkesutbildningen svarade Arbetsförmedlingen för (SOU, 1999:39). Ändå visar utvärderingar att representanter från Arbetsförmedlingen inte sällan var kritiska till kursutbud, organisation och samverkan. Man nämner att samverkan ofta handlade om att informera om de olika verksamheterna. Undantag fanns och i några kommuner medfinansierade Arbetsförmedlingen utbildning som gavs i Kunskapslyftets regi (Wass, 1999). Därtill skapades samverkan i form av så kallade Infotek, där studievägledare från Kunskapslyftet och yrkesvägledare från Arbetsförmedlingen fanns till förfogande för målgruppen (NUAV, 1998).

Kommunala förvaltningar och näringsliv

Andra viktiga samverkansaktörer var de övriga kommunala förvaltningarna och det lokala näringslivet. Överlag visar utvärderingarna att Kunskapslyftet som utbildningssatsning och som medel att höja befolkningens allmänbildning mottogs positivt av arbetsgivare (se exempelvis Ålander 2000; Sandelius 2000). Ändå tycks det ha varit svårt att finna former för ett fungerande samarbete med det lokala näringslivet. Intresset att direkt medverka i referensgrupper bland företrädare från näringslivet var klen. Arbetsgivare bjöds ofta in att medverka i projektgrupper för Kunskapslyftet men med klen resultat. Det resulterade i att många kommuner istället valde att besöka lokala företag personligen för att skapa utvecklande relationer med arbetslivet (NUAV, 1998). Den arbetsgivare som hade störst påverkan på Kunskapslyftets innehåll och struktur var kommunen själv och då främst omsorgsförvaltningarna. Intresset grundades på möjligheten att utbilda personal inom omsorgsområdet, där stora behov fanns.

Det var ytterst ovanligt att klienter från socialförvaltningen fick delta i utbildning med bibehållen ersättning därifrån. Detsamma gällde klienter från försäkringskassan. Dessa klienter uppfyllde inte alltid kraven för att beviljas det särskilt förmånliga utbildningsbidraget, men utgjorde likväl

målgruppen. Vuxenutbildningen på Hisingen i Göteborg utmärkte sig gällande samverkan med socialtjänsten, Försäkringskassan och sjukvården. Genom en försökslagstiftning medgavs att resurser från dessa partners kunde läggas samman för att användas för ökad välfärd, effektivare hushållning med gemensamma resurser samt för ökad professionalitet hos de samverkande organisationernas medarbetare. Samverkan ledde till att rekryteringen av de så kallade svårrekryterade grupperna, som traditionellt inte söker sig till utbildning, ökade markant och att "rundgången" mellan systemen kunde minska (Nordberg, 2001). Utvärderingarna skildrar mycket lite de fackliga organisationernas aktiva medverkan i planeringen av Kunskapslyftet, men det förekommer att de fanns representerade i projektgruppen för Kunskapslyftet. Biblioteksfunktionerna hörde till de mer ovanliga samverkansorganen. Företrädare för biblioteken kommer till tals i några utvärderingar och lyfter fram nödvändigheten av att i framtiden få till ett bättre samarbete mellan Utbildningsdepartementet och Kulturdepartementet avseende det livslånga lärandet (NUAV, 1998; Olsson, 1999).

Kunskapslyftet initierade en diskussion kring utbildningens relation till den lokala arbetsmarknaden och det lokala näringslivet (Rubenson et al., 2000; Skolverket, 2000c). Kunskapslyftets direkta konsekvenser för näringslivet är däremot svåra att urskilja, men parterna var tämligen överens om att utbildning var ett medel att utveckla näringslivet och öka rörligheten på arbetsmarknaden. Den kritik som går att utläsa ur utvärderingarna och som kommer från arbetsgivarhåll låg främst på det bristande samarbetet mellan Kunskapslyftet och arbetsgivarna, men även utbildningarna som erbjöds gav upphov till en del kritik. Arbetsgivarna framhöll att samverkan mellan de olika inblandade parterna var avgörande för hur väl man skulle lyckas med satsningen och att en anpassning av kursutbud, såväl tidsmässigt som innehållsmässigt, avgjorde hur väl man levde upp till deltagarnas behov. Det privata näringslivet var tydligt med att tala om att man inte behövde teoretiska utbildningar, utan utbildningar med riktat specialsytt innehåll. (Jämför med Arbetsförmedlingens syn på utbildningsutbud ovan). Arbetsgivarna kände sig ofta okunniga om utfallet av Kunskapslyftet och efterfrågade mer statistik, speciellt på nationell nivå. Vidare menade de att de flesta arbetspolitiska åtgärderna hade en tendens att inte leda till jobb, utan till nya A-kasseperioder (Ålander, 2000; Sandelius, 2000). Det fanns undantag där samverkan fungerade bra. Skogh och Engvall (1999) berättar om hur näringslivet i Eskilstuna fick en central roll i utvecklingsarbetet av speciellt yrkesutbildningar. Detta just för att innehållet skulle motsvara det

kompetensbehov som efterfrågades. I en utvärdering belyses det offentliga och det privata näringslivets differentierade syn på satsningen. Kommun och landsting ansåg att Kunskapslyftet var bra, men de privata företagen menade att Kunskapslyftet enbart var en marginell företeelse (Ålander 2000; Sandelius 2000). Denna uppdelning mellan kommun och privata företagare förekommer inte i andra studier som tvärtom påpekar att hela den lokala arbetsmarknaden fick en större påverkansmöjlighet över vuxenutbildningen (se exempelvis (Wass, 1999)).

Centrala studiestödsnämnden

Till skillnad från tidigare utbildningssatsningar riktade mot arbetslösa skiljde sig Kunskapslyftet så till vida att de ekonomiska förutsättningarna för de studerande aldrig hade varit bättre. Däremot visade sig just studiestödet vara en av de stora stötestenarna i samordningen av satsningen. Det förelåg bristande koordination mellan de olika inblandade parterna. Arbetsgivare inom vård och omsorg hade svårt att bevilja tjänstledigt för studier, beroende på svårigheter att finna ersättare för den studerande (Ålander, 2000). I andra fall försökte man rekrytera lågutbildade individer från konjunktur känsliga företag, men även här var ersättare svåra att finna, och det visade det sig också att arbetsgivaren inte ville släppa denna arbetskraft vid det aktuella tillfället (Sandelius, 2000). Därtill låg det en svårighet i att många sökande inte i förväg visste om de skulle få stöd, vilket orsakade svårigheter i planeringsarbetet (Ålander, 2000).

Andra kommuner

Samverkan mellan olika kommuner belyses i ringa omfattning av utvärderingsmaterialet, däremot behandlas de kommunala skillnaderna i flera studier och presenteras under rubriken *Val av organisation och struktur för genomförandet*. Nätverket för utveckling av vuxenutbildningen, NUAV (1998), undersökte i ett tidigt skede det interkommunala samarbetet. Samtliga av de studerade kommunerna hade eller planerade nätverk med närliggande kommuner. En mer långtgående samverkan var mindre vanlig. Förekom samverkan beskrevs den kunna handla om allt från sporadiska kontakter och utbyte av kursdeltagare till gemensam upphandling av utbildning. NUAV framhåller att de små och medelstora kommunerna inte kommer att klara framtidens utbildningskrav och därmed nationens

krav utan regional samordning. De regionala kompetensråden lyfts fram som ett organ för att åstadkomma en bättre samordning i länet, utan att vidare beskriva dess potentiella roll (Rubenson et al., 2000; Sandelius, 2000).

Den prioriterade målgruppen

Den tredje aktören vars intresse skulle tillvaratas i vuxenutbildningssatsningen var den prioriterade målgruppen, det vill säga den arbetslöse (Wass, 1999). I Kunskapslyftets policy definierades målgruppen som de vuxna som saknar treårig gymnasiekompetens. Man pekar ut ett antal grupper i samhället med en otillfredsställande kunskapsbas för det livslånga lärandet. Exempel på dessa grupper är långtidsarbetslösa, socialbidragstagare, funktionshindrade och invandrare. Skolverket (2000) påpekar vikten av att kommunerna tar hänsyn till de attityder och uppfattningar om utbildningssystemet som ofta finns hos de mest prioriterade målgrupperna. Den första kontakten som den presumtiva deltagaren hade med Kunskapslyftet var ofta i mötet med antingen en studie- eller yrkesvägledare. Där gavs individen information om vilka möjligheter Kunskapslyftet kunde innebära och att utbildningen i viss mån kunde anpassas efter önskemål och behov. Wass (1999) försöker utreda målgruppens påverkan på kursutbud och menar att det i kommunerna fanns en stark vilja att ge utrymme för individuella variationer. Genom att undersöka vad deltagaren vill ha och lotsa in henne i ett för kommunen passande kursutbud uppnår man både ett upplevt ”individuellt val” samtidigt som man upprätthåller ett kursutbud som fungerar organisatoriskt och ekonomiskt.

Holmqvist & Milsta (1999) skildrar deltagarnas upplevelse av en bristande samordning mellan vuxenutbildning, högskola, arbetsliv och arbetsmarknad. Deltagarna beskrev att företagen ofta har dåliga kunskaper om vuxenutbildades kompetens och att vuxenutbildningen tar liten hänsyn till företagets behov. Deltagarna ansåg att vuxenutbildningen skulle behöva företagsanpassas efter lokala behov. Näringslivet efterfrågar spetskunskap, men Kunskapslyftet låg på en grundläggande utbildningsnivå. Att det krävs en allsidighet i dagens yrkeskompetenser var deltagarna överens om.

Dagens rörläggare måste kunna lite ekonomi, marknadsföring, ritning, data och kundvård. Att kunna kommunicera med olika nivåer och skriva tydliga rapporter blir allt viktigare. En gymnasieutbildad 35-årig dataingenjör som tidigare arbetat som elektriker kan tillföra ett företag mer än en 23-årig ci-

vilingenjör i data utan praktisk erfarenhet. Företagen behöver inse vuxenstuderandes kompetens och förändra sin rekryteringspolitik till att omfatta en helhetssyn (Holmqvist & Milsta, 1999).

Statskontoret (1998) ifrågasätter om individens behov, önskemål och förutsättningar varit styrande då statsbidragen i så hög grad följde en gemensam mall? Resultatet antyder att kommunernas kreativitet hade ökat med mera öppna förhandlingar där hänsyn till lokala förutsättningar tagits och hänvisar till tidigare samverkansmodeller mellan stat och kommun gällande exempelvis ungdomsgarantin och flyktingmottagande.

Val av organisation för genomförandet

Den traditionella bilden av relationen mellan politik och förvaltning är att politiker fattar beslut som förvaltningen sedan genomför. Bilden symboliserar en klassiskt byråkratisk organisation, som innebär en centraliserad regelstyrning med ansvarsutkrävande kontrollsystem, fasta strukturer och ett tämligen avgränsat arbetsätt (Hjern, 2000b). Delegationsmodellen, vilken är en tidsbegränsad organisationsform, kan ses som ett alternativ eller ett komplement till den reguljära statsförvaltningen. Genom att inrätta Delegationen för kunskapslyftet och samtidigt ge kommunerna huvudansvaret för genomförandet gav statsmakten utrymme för en inte allt för hårt centralt styrd policy. Man tog avsteg från den byråkratiska modellen för att åstadkomma ökad flexibilitet och anpassning till lokala behov.

Lokal organisation

1996 hamnade Kunskapslyftet på högsta politiska nivå i kommunerna. Kommunerna fick en förfrågan från staten om intresse fanns att medverka i Kunskapslyftet och politikerna tvingades att agera för att få igång en aktivitet kring satsningen. Initialt hade politikerna en stor påverkan på Kunskapslyftets organisation. De drog upp riktlinjerna för hur satsningen lokalt skulle se ut, därefter överlämnades ansvaret till projektledningen. Projektledaren blev en nyckelperson för hur satsningen föll ut och de lokala beslutsfattarna utgjordes framför allt av skolledare inom Komvux. De tankar och idéer som projektledaren hade om Kunskapslyftet fick ett stort genomslag och dennes relationer med till exempel Arbetsförmedlingen, arbetsgivare och utbildningsanordnare påverkade utfallet (Wass, 1999).

Den politiska styrningen för Kunskapslyftet såg olika ut från kommun till kommun och resulterade i olika organisatoriska lösningar. I vissa kommuner låg satsningen direkt under kommunstyrelsen, medan man i andra kommuner valde att integrera Kunskapslyftet i Komvux organisation eller som en fristående enhet under facknämnd. Utvärderingsmaterialet belyser hur placeringen av Kunskapslyftet ledde till skillnader i synen på satsningen. Då kommunstyrelser varit ansvariga för satsningen såg man en beröring med både utbildnings- och arbetsmarknadsområdet, till skillnad från begränsningen då en enskild facknämnd gavs ansvaret. Men var än Kunskapslyftet placerades bäddade det för konflikter. Genom att ge Komvux ansvaret så kunde Komvux komma att missbruka sin maktställning, men om Kunskapslyftet lades utanför Komvux var beslutet också en misstroendeförklaring mot den egna vuxenutbildningsinstitutionen (Wass, 1999). Skolverket (2000) konstaterade att Kunskapslyftet tenderade att fungera som en särskild skolform i många kommuner, vilket bidrog till att hela den kommunala vuxenutbildningen inte blev tillgänglig för den enskilde medborgaren. I ett antal kommuner kom Kunskapslyftet att flyttas under projektiden från i första hand Kommunstyrelsen till en specifik facknämnd. Organisationsförändringen gjordes med förklaringen av att tydligare integrera Kunskapslyftet i den ordinarie verksamheten och därigenom få tillstånd den efterfrågade utvecklingen av vuxenutbildningen (SOU, 1999: 39).

Kommunskillnader

Förutom de olika organisatoriska lösningarna är det svårt att urskilja tydliga mönster i de skillnader som fanns mellan kommunerna gällande Kunskapslyftet. Man kan tycka att de faktiska variationerna inom målgruppen samt målgruppens storlek borde ha påverkat hur mycket kommunerna satsat på Kunskapslyftet, men varken målgruppens storlek eller sammansättningen förefaller ha spelat någon roll i sammanhanget (Inregia, 2001). En utvärdering visar att små norrlandskommuner har låg andel invandrare och långtidsarbetslösa, till skillnad från många kommuner i storstadsregionerna. De små norrlandskommunerna har däremot väsentligt fler korttidsutbildade än de i storstadsregionen. Det betyder att målgruppens storlek och sammansättning kan dra åt olika håll (Inregia, 1999). Kunskapslyftet ledde till en ökning av gymnasiala Komvux med 58 procent. Andelen kursdeltagare med högst tvåårigt gymnasium och andelen deltagare i åldersgruppen 35-44 år ökade endast marginellt. I Norrland, med många

små kommuner har ökningen i flertalet fall varit väsentligt större räknat i relativa tal. Bland de med jämförelsevis liten expansion återfanns flera i storstadsregionerna. Kommuner med många kortutbildade i befolkningen, såväl arbetslösa som icke arbetslösa, satsade mer på Kunskapslyftet. Det gjorde även kommuner där en stor del av den sysselsatta befolkningen arbetade inom den tjänsteproducerande sektorn (Inregia, 2001). Utvärderingsresultat visar på att ju fler elever som fanns i ordinarie Komvux, ju färre elever fanns i Kunskapslyftet (Inregia, 1999). Sammantaget visar utvärderingar att Kunskapslyftet nådde delar av målgruppen, de kortutbildade samt att Kunskapslyftet bidrog till en jämnare fördelning mellan kommunerna gällande satsningen på vuxenutbildningen (Statskontoret, 1998).

Uppsökande verksamhet och rekrytering av målgrupp

Att bygga upp verksamheten och få organisationen att fungera var inledningsvis av hög prioritet för kommunerna. Det var enkelt att nå de individer som själva var studiemotiverade och man lade inte ner någon större energi på rekryteringsarbetet (Sandelius, 2000). Regeringen utbetalade ett särskilt stöd till de fackliga organisationerna för att underlätta rekryteringen av målgruppen, men kommunernas intresse för att använda sig av de fackliga organisationernas *uppsökare* var begränsat (SOU, 1999:39). Med skiftande framgång samarbetade kommunerna med fackförbunden och kommunens olika sociala funktioner för att hitta och rekrytera arbetslösa med låg utbildningsnivå (NUAV, 1998; Sandelius, 2000). Dessvärre berättar många utvärderingar om att de individer som skulle behövt höja sin kompetens inte lockades till studier genom Kunskapslyftet (se exempelvis Ålander, 2000; Wass, 1999). Wass (1999) konstaterar att man under det första året med Kunskapslyftet inte lyckades nå fram till de lågutbildade och långtidsarbetslösa grupperna i särskilt stor utsträckning. Sandelius (2000) menar att kommunerna skulle ha satsat mer på de långtidsarbetslösa männen redan från början. Då hade det kanske varit lättare att få dessa att engagera sig i någon av de studieformer som Kunskapslyftet erbjöd. Förutom de lågutbildade och långtidsarbetslösa, fanns det flera grupper som man inte lyckades nå och dit hörde till exempel invandrare, psykiskt sjuka och personer med mycket dåligt självförtroende. Rekryteringsarbetet av dessa grupper blev med tiden allt svårare och kostnaderna per individ ökade.

Utvärderingsmaterialet visar en tydlig bild av att Arbetsförmedlingen varit en viktig informationskälla för att nå deltagarna och att den fanns med i rekryteringsförfarandet i så gott som alla kommuner. Gemensamma informationsträffar för olika målgrupper av arbetssökande anordnades i många kommuner. Att det särskilda utbildningsbidraget (UBS) hade betydelse för rekryteringen framgår tydligt i flera utvärderingar (se exempelvis Sandelius, 2000; Wass, 1999).

Statsbidraget och dess anpassning till förändringar i omvärlden

Kunskapslyftet kunde snabbt byggas ut och komma igång beroende bland annat på statens finansieringssystem. Närmast före Kunskapslyftet tilldelades Komvux, med början läsåret 1993/94, riktade medel avsedda för utbildning av arbetslösa. Denna satsning som föregick Kunskapslyftet bör ha lagt en grund för kommunerna att kunna hantera den ytterligare expansion Kunskapslyftet innebar (Wass, 1999). Statskontoret (1998) menar att ett riktat statsbidrag troligen var en förutsättning för att åstadkomma den snabba utbyggnaden av vuxenutbildningen. Skolverket (2000) fastslår att statsbidrag är ett utomordentligt effektivt styrmedel för att stimulera till anordnande av utbildning. Med ett generellt bidrag fanns risken att kommunerna skulle ha prioriterat andra verksamhetsområden.

Statsbidraget fördelades relativt jämnt på de fem åren, med undantag av en liten nedgång i bidragets storlek de senare åren. Det tolkas som att det på nationell nivå inte funnits någon tydlig anpassning till förändringarna i arbetslösheten. Däremot gjordes en omfördelning mellan kommunerna beroende på kommunernas andel arbetslösa. Frågan är om det på kommunnivå förekommit någon anpassning till den sjunkande arbetslösheten? Utvärderingsresultatet visar på mycket starka variationer mellan kommunerna i utveckling mellan 1998 och 2001 gällande statsbidrag och verksamhetspoäng. Som regel förändrades statsbidrag och verksamhetspoäng åt samma håll. Många kommuner uppvisade kraftiga positiva förändringar i vuxenutbildning, trots fallande arbetslöshet. Ett annat intressant resultat är att statsbidrag per arbetslös sjönk med glesare bebyggelse. Slutsatsen blir således att fördelningen kom att missgynna glesbygdskommuner (Inregia, 2001).

Tolkning och prioriteringar på lokal nivå

Det var en komplex uppgift som de lokala beslutsfattarna ställdes inför. Kunskapslyftets intentioner var i sig inte oproblematiska i förhållande till varandra. Som lokal beslutsfattare tvingades man att prioritera vissa intentioner framför andra. Vid tolkning av de centrala direktiven förekom det konflikter i planering och genomförande. Det kunde röra sig om politiska meningsskiljaktigheter, konflikter mellan politiker och facknämnd och om konflikter mellan Komvux och Kunskapslyftets projektledning. Utvärderingsresultat pekar på att den lokala arbetsmarknaden, i samband med Kunskapslyftet, fick en större påverkansmöjlighet över vuxenutbildningen än den tidigare haft (Wass, 1999).

Endast volymmålet preciserades i siffror av riksdagen och regeringen och fick därmed en framträdande roll. Kunskapslyftets övriga mål kom i skymundan. Statskontoret (1998) menar att flera parallella mål kan orsaka problem gällande prioritering, uppföljning och uppnådda resultat, men kan också vara en fördel för den speciellt tillskapade organisationen som ska leda programmet. Mål kan justeras allt eftersom situationen förändras och formuleringar kan styra prioriteringen av uppdragets olika delar. Sandelius (2000) belyser spridningen mellan kommunerna gällande målsättningar och uttalade målgrupper. Målen ändrades under projektets gång och en del kommuner var mer tydliga i preciseringen av målgrupper än andra.

Den prioriterade målgruppen

I första hand vände sig satsningen till vuxna arbetslösa som saknade fullständig treårig gymnasiekompetens. Närmare hälften av eleverna i den kommunala vuxenutbildningen var vid Kunskapslyftets iscensättande aktuella hos Arbetsförmedlingen. Arbetsmarknadsläget förbättrades markant under Kunskapslyftsperioden, vilket i sig innebar en kraftig reduktion av den primära målgruppen. Oberoende av förändringar på arbetsmarknaden visade det sig att den procentuella fördelningen mellan inskrivna och inte inskrivna vid landets arbetsförmedlingar kom att kvarstå genom hela Kunskapslyftet, med ytterst små förändringar. I anslutning till kursstart, den sista terminen med Kunskapslyftet, var 43 procent av samtliga studerande vid kommunal vuxenutbildning aktuella vid Arbetsförmedlingen (Lander & Larson, 2000; Skolverket, 1997-2002). Majoriteten av drygt 190 000 elever i gymnasial vuxenutbildning våren 1998, var heltidsstuderande.

Yngre deltagare läste i större utsträckning på Komvux. Det föränleddes med stor sannolikhet av de behörighetsgivande kurserna (Wass, 1999).

Förutom en avsedd prioritering av arbetslösa beskrevs att satsningen särskilt skulle observera vissa utsatta målgrupper, såsom män, invandrare och den yngre vuxna befolkningen. Avseende kön-, ålders- och etnisk fördelning visar Skolverkets delårsrapporter att Kunskapslyftet i storstäder i högre grad rekryterade unga kursdeltagare och att fler av kursdeltagarna var födda utomlands. Storstäder hade också högre andel män i kurserna än övriga kommungrupper. Lägst andel kursdeltagare under 30 år hade glesbygdskommunerna och där var också andelen kursdeltagare födda utomlands lägst. Resultatet är inte att betraktas som märkligt eftersom storstäderna i allmänhet har en yngre befolkning och fler invandrare. Männerna i Kunskapslyftet utgjorde i genomsnitt två tredjedelar av kursdeltagarna (Skolverket, 1997-2002).

Kommunernas utbildningsutbud och upphandlingsförfarande

Det finns stora skillnader i hur upphandlingsförfarande sett ut i kommunerna. Wass (1999) beskriver hur de olika kommunerna har resonerat kring i vilken mån som dess egna anordnare ska konkurrensutsättas genom upphandling. Under det första året visade det sig att flertalet kommuner lade ut en viss del av den totala volymen på Komvux utan upphandlingsförfarande och att merparten av utbildningar anordnades av Komvux och gymnasieskolor. Exempelvis har det inte varit ovanligt att kommunerna valt att göra en åtskillnad mellan olika kurser. Det som upphandlades var i första hand orienteringskurser och i viss mån även yrkeskurser. De mer teoretiska kurserna genomfördes i egen regi. Arbetsgivare såg i vissa fall kritiskt på upphandlingsförfarandet och menade att kommunerna inte tog in tillräckligt med externa anordnare (Ålander, 2000).

Wass (1999) redovisar tre strategier för kursutbudets utformande. Det första betecknas som deltagarstyrt, där presumtiva deltagares önskemål varit avgörande för utbudet och det andra som utbudsstyrt, där tjänstemän egenhändigt utformat utbudet. Den tredje strategin var en kombination av dessa två. Wass fann inget samband mellan kommunens utbildningsnivå och tillvägagångssättet vid utbildningsplaneringen, däremot påverkade kommunens utbildningstradition och arbetsmarknadsprofil kursutbudets utfall. De flesta kommunerna kunde uppvisa en tydlig strategi för det kursutbud som erbjöds, men desto värre saknades det i ett tiotal kommuner.

Kommunernas kostnader i förhållande till volymer

Få kommuner valde att lägga extra medel i satsningen (NUAV, 1998). Skolverkets halvårsrapporter visar att ur riket sett uppnåddes de avsedda volymerna. Som exempel kan nämnas att år 1998 producerades 114 800 heltidsplatser, vilket var mer än 80 procent av avtalad och planerad volym för basorganisationen och Kunskapslyftet tillsammans. Det genomsnittliga statsbidraget uppgick till cirka 35 000 kronor per helårsplats. Kunskapslyftet ökade efterfrågan på grundläggande vuxenutbildning och redan år 1997 beslöt regeringen att statsbidrag även kunde ges för denna utbildning inom ramen för Kunskapslyftet. Under våren 1999 låg utbildningsvolymen på en högre nivå än vad som krävdes för att klara kommunernas åtagande för 1999, varefter volymen minskade under hösten 1999 och kom i nivå med planerade volym. Minskningen har sannolikt sin grund i ett förbättrat arbetsmarknadsläge med högre efterfrågan på arbetskraft under hösten 1999 (Skolverket, 1997-2002).

Statskontoret (1999) hävdar att regeringen inte bedömde kommunernas kostnadseffektivitet. Bidragssystemet innebar att två parter överenskomme – kommunens och elevens – helt och hållet betalades av en tredje part – staten. Det gav svaga incitament att hushålla med pengarna samt effektivitetsproblemen som följde med stimulansbidrag med full kostnadsäckning. Kommunerna åtog sig att producera en viss volym fördelade på allmänna kurser, yrkesinriktade kurser och orienteringskurser. Volymmålet angavs i verksamhetspoäng och varje helårsplats motsvarade 756 poäng. Kommunerna erhöll bidrag för antal planerade helårsplatser.

Vid en jämförelse mellan kostnader och intäkter för den första 18-månadersperioden visade det sig att fyra femtedelar av kommunerna översteg de intäkter som de erhöll från staten för kostnader för genomförandet. Med andra ord tjänade kommunerna på Kunskapslyftet. Denna övervikt av intäkter justerades till viss del under projekttiden (SOU, 1999:39).

Kunskapslyftets påverkan på övrig kommunal verksamhet

Kunskapslyftet ökade efterfrågan på grundläggande vuxenutbildning och statsmakten reglerade den ökade efterfrågan i policyn. Däremot finns ringa material om huruvida Kunskapslyftet påverkat kommunernas kostnader inom andra kommunala områden, som t.ex. barnomsorg och socialbidrag. Statskontoret (1999) skriver att *”stimulansbidrag på kort sikt kan*

driva upp kostnaderna på lång sikt". Utvärderingen visar inga resultat, men beskriver hur kommunerna kan komma att bindas upp i nya eller utvidgade åtaganden samt att tillfälliga lösningar inte skapar stabila förutsättningar för kommunernas verksamhet och bryter mot grundprinciper om decentralisering och kommunalt självstyre. En slutsats är att besöken till folkbiblioteken ökade på grund av Kunskapslyftets införande. Trots detta avsattes i de flesta kommunerna inga extra resurser till biblioteken, utan tvärtom skedde en anslagsreduktion under kunskapslyftsåren. Många av dem som studerade inom Kunskapslyftet var ovana biblioteksbesökare och behövde stöd i sitt informationssökande. Bibliotekarierna och kunskapslyftsleverna var eniga om att det behövdes mer resurser till biblioteken i samband med Kunskapslyftet (Olsson, 1999).

Betoning på formell utbildning – kvantitets- och kvalitetsaspekter

En central fråga inom utbildningsområdet i både svenska och internationella diskussioner är vad utbildning ska leda fram till. Kunskapslyftet skulle först och främst ge formell gymnasiekompetens till korttidsutbildade arbetslösa. Vidare skulle Kunskapslyftet bidra till en höjning av arbetskraftens kompetens. Det är också en generell uppgift för vuxenutbildningen som därutöver ska ha ett demokratiskt samhällsperspektiv och en personlighetsutvecklande funktion. Handlade Kunskapslyftet mer om kvantitet än kvalitet? Om man bara ser till bidragsmodellen, som till övervägande del handlade om volymmål, kan satsningen inte betraktas annat än kvantitativ (Statskontoret, 1999).

En av Kunskapslyftets svagheter var att folkbildningen inte blev mer integrerad i satsningen med den långvariga erfarenhet den har av demokrati- och samhällsfrågor. De externa utbildningsanordnarna var tvungna att anpassa sig till den kommunala vuxenutbildningens förordningar och inget utrymme gavs åt de enskilda ideologiska profilerna (Rubenson et al., 2000).

Olsson (1999) skildrar hur debatten om Kunskapslyftet i tidningar och tidskrifter sett ut ur olika perspektiv: den allmänna politiska debatten, den kulturella debatten och biblioteksdebatten. Författaren fann att den politiska debatten byggde på en strävan efter att minska arbetslösheten. Frågan var hur den skulle lösas. Enligt studien förespråkar socialdemokra-

terna Kunskapslyftet som en metod, medan moderaterna menar att Kunskapslyftet bara var ett sätt att dölja arbetslösheten. En artikel i studien tar upp att Kunskapslyftet ur näringslivets synvinkel är av begränsat intresse. Författaren uppfattar kulturdebatten som att Kunskapslyftet ifrågasätter folkbildningens verksamhet till förmån för Komvux verksamhet. Enligt studien och den nämnda kulturdebatten finns det en fara i att Kunskapslyftets företrädare inte intresserar sig för studieförbund och folkhögskolor, vilket kan ge en risk att kultur och bildning får stå tillbaka. Politiker anses relativt oengagerade i biblioteksfrågor. Överlag lider biblioteken brist på personal inom vuxenutbildningsområdet, men det finns undantag där kommuner anställt kunskapslyftsbibliotekarier.

Kunskapsluckor

I detta stycke svarar vi på den andra bärande frågan inom Organisationsperspektivet: *Vad har utvärderingarna inte lyckats fånga av genomförandet?* I det genomgångna materialet har vi identifierat fyra kunskapsluckor. Här ges en kort presentation av dessa fyra. I urval återfinns en mer utförlig diskussion av kunskapsluckorna i rapportens avslutande kapitel.

1. Utbildning för tillväxt
2. Det kommunala ansvarsområdet
3. Konkreta exempel på samverkan mellan olika aktörer
4. Statsbidraget som ett kvalitetsinstrument

1. I Kunskapslyftets intentioner var ett av huvudmålen att skapa förutsättningar för ökad tillväxt. Uppföljning av tillväxtmål kan ha inneburit svårigheter under satsningens tidigare faser eftersom tillväxt i relation till utbildning är en process över tid. Svårigheterna torde ändå inte ha uteslutit att tillväxtfrågan väckts och diskuterats strategiskt men det har på intet sätt framkommit i utvärderingarna. Det närmaste exempel vi kommer kring tillväxtdiskussioner är experternas rekommendation om att tillväxtavtalen kan utgöra en modell för att bygga upp en samlad struktur.

2. Enligt propositionen hade den enskilda kommunen en rad olika ansvarsområden. Utvärderingarna som vi har mött har sällan utgått från dessa ansvarsområden, utan fokuserar vanligen på individernas upplevelser

av studierna. Individen hade en central roll i satsningen, och dennes upplevelser av studierna ska självklart inte förringas, men det hade varit intressant att ta del av hur denna tredje intressepart påverkat satsningens utfall. Ett annat ansvarsområde som hade varit av särskilt intresse är hur inventeringen av den lokala arbetsmarknadens utbildnings- och kompetensbehov påverkade utbildningsutbudet. Utvärderingarna framhåller Arbetsförmedlingens medverkan i främst rekryteringsarbetet, men talar egentligen inte om kommunernas ansvar för den aktiva rekryteringen av prioriterade målgrupper.

3. I Kunskapslyftets sammanhang handlade samverkan ofta om att informera varandra om de olika verksamheterna. I materialet beskriver olika aktörer nödvändigheten av en regional samverkan. Dessvärre är det svårt att finna exempel på hur samverkan i praktiken sett ut mellan olika kommuner. Det saknas inte bara exempel på kommunernas samverkan sinsemellan, utan även om och hur folkbildningen har bidragit till att nå de uttalade målen med Kunskapslyftet. Vidare har vi efterlyst material som belyser samverkan mellan den kommunala vuxenutbildningen och verksamheter som exempelvis lärcentra, datortek och Statens skola för vuxna. Konkreta exempel på samverkan mellan Kunskapslyftet och aktörer såsom Arbetsförmedlingen och fackliga organisationer omfattas av materialet, om än i ringa omfattning.

4. En annan kunskapslucka handlar om användningen av statsbidraget som ett kvalitetsinstrument. Vi hittar uppföljningar av hur statsbidraget påverkas utifrån uppnådda volymmål, men i vilken utsträckning bidragen inverkar på den kvalitativa utvecklingen av vuxenutbildningen saknas. En viktig del i kommunernas ansvar för satsningen torde vara att utveckla former för ledning, styrning och kvalitetssäkring för att säkerställa kvalitet och nationell likvärdighet.

Utvecklingsperspektivet

I detta kapitel avser vi att belysa vuxenutbildningens utveckling under Kunskapslyftet. Kunskapslyftets vision innehöll en perspektivförskjutning från en utbudstyrd utbildning till en efterfrågestyrd utbildning. Att vuxenutbildningen skulle planeras utifrån den enskilda individens önskemål och förutsättningar samt att lärprocessen skulle kännetecknas av flexibilitet var kanske inte alltigenom främmande, men många kommuner stod vid introduktionen av Kunskapslyftet främmande för begreppet efterfrågestyrning (Skolverket, 2000c). Förändringen innebar en allt mer marknadsorienterad skola där den studerande var kunden. Valfrihet, mångfald och konkurrens var de honnörsord som skulle bidra till en individualisering. Denna individualisering skulle även leda till att marginaliserade grupper attraherades av utbildningen (Proposition, 1995/96:222; Wass, 1999). I och med att den studerandes tankar och frågor kom i fokus förutsattes en förändrad lärarroll. Lärarrollen utvecklades mot en mer handledande karaktär (Skolverket, 2000c).

Visionen satte inte enbart individen i centrum, utan visionen innehöll också en vidare syn på begreppet vuxenutbildning. Genom att omfatta alla former av vuxnas lärande, och bygga på samverkan mellan olika aktörer kunde en infrastruktur för vuxnas lärande som en del i ett livslångt lärande, successivt växa fram (SOU, 1996:27). Faktorer och stödsystem av betydelse i detta sammanhang var bland annat uppsökande verksamhet och vägledning, validering av kunskaper och kompetens samt ett bredare kursutbud och inslaget av olika utbildningsanordnare. Stödsystemen skulle underlätta individens möjligheter att utnyttja sina rättigheter att planera och genomföra sin utbildning. Intentionen med utvecklingen av vuxenutbildningssystemet betonade inte enbart aktiviteter utan även förändrade attityder, handledarkompetens och vuxenpedagogiskt förhållningssätt.

I detta område belyses utvärderingsmaterialet med fokus på satsningens ambition att åstadkomma en förändrad vuxenutbildning. Materialet granskas utifrån satsningens formulerade stödsystem och förhållningssätt.

Bärande frågeställningar:

Vad belyser utvärderingarna kring vuxenutbildningens utveckling under Kunskapslyftet?

Vad har utvärderingarna inte lyckats fånga avseende vuxenutbildningens utveckling under Kunskapslyftet?

Sammanfattning

Kommunernas kursutbud förändras med Kunskapslyftet. Det skedde en kraftig förskjutning i ämnessammansättningen till fördel för yrkeskurser. Tillika ökade andelen lokala kurser i omfattning. Detta innebar inte ett mer differentierat utbildningsutbud, utan skillnaderna mellan kommunerna slätades snarare ut under Kunskapslyftet, med en mer homogen vuxenutbildning som följd. Den efterfrågestyrda utbildningen innebar oftast ett individuellt val av kurser inom ett bestämt utbud. De traditionella könsbundna utbildningsvalen förändrades inte i och med Kunskapslyftet. Vuxenutbildningen fortsatte att locka fler kvinnor än män. Kunskapslyftets positiva effekter hade mindre påverkan på personer med en svag ställning på arbetsmarknaden. Den verkligt lågutbildade gruppen, med endast grundskole- eller folkskoleutbildning, attraherades inte av Kunskapslyftet.

Olika resultat skildrar hur nya inslag och förändrade arbetsformer utvecklade vuxenutbildningen under kunskapslyftsperioden. Några uppenbara skillnader mellan olika utbildningsanordnare går däremot inte att urskilja. De individuella studieplanerna ökade i omfattning och fler och fler uppskattade detta som ett verktyg för utbildningsplanering. Det enskilda målet att minska skillnader i utbildningsnivå mellan landets olika delar uppnåddes. Materialet genomsyras av det faktum att framtidens vuxenutbildning förutsätter ett utvecklat samarbete mellan olika aktörer och att utgångspunkten är den vuxnes livssituation.

Utvärderingarna belyser inte om eller hur folkbildningssystemet bidragit till att utveckla vuxenutbildningen. Materialet har i mindre mån fångat lärarens centrala roll i utvecklingsarbetet.

Stödsystem

Uppsökande verksamhet

Den uppsökande verksamheten i kommunerna behövde utvecklas. Den riktade sig främst till de kortutbildade, arbetslösa individerna, men även de kortutbildade som var i arbete var en aktuell målgrupp (SOU, 1999: 39). Skogh och Engvall (1999) beskriver hur Eskilstuna kommun genom

erfarenheter prioriterade den uppsökande verksamheten i syfte att nå blivande vuxenstuderande. I Kalmar län är det intressant att se hur Sandelius (2000) belyser hur den organiserade uppsökande verksamheten inte lyckades nå den prioriterade målgruppen, men att utbildningen i sig hade blivit en marknadsförare via deltagarna. När Kunskapslyftet startade sin verksamhet i Hultsfred var många långtidsarbetslösa skeptiska och ansåg att Kunskapslyftet enbart var en i raden av alla arbetsmarknadsåtgärder. Efter några år hade de första kunskapslyftsdeltagarnas framgångar spridit sig och på så sätt hittade individer från den långtidsarbetslösa och kortutbildade målgruppen till utbildningen.

Individuell studievägledning och studieplan

En efterfrågestyrd utbildning utvecklas genom att de individuella studieplanerna blir utgångspunkten för vilka utbildningar som ska genomföras (Skolverket, 2000c). Vid jämförelse mellan hur de individuella utbildningsplanerna utvecklades under två årskullar under de första åren med Kunskapslyftet och individens upplevelser av planerna ansåg cirka 70 procent av de studerande att de hade fungerande studieplaner. Effekterna av studieplanerna verkade ligga i en hjälp att strukturera studierna snarare än att underlätta studievalen (Lander & Larson, 2000). I jämförelse med resultat från en lokal utvärdering skildras effekterna av studieplanerna något annorlunda. Deltagare beskriver hur planeringen verkligen var ett hjälpmedel i framtida studieval (Västerås kommun, 2001).

En efterfrågestyrd utbildning

Individens behov och efterfrågan ska ligga till grund för utvecklingen av vuxenutbildningen. Wass (1999) har beskrivit hur kommunen strävade efter ett individuellt anpassat kursutbud. Hon beskriver att *"Det fria valet blir ett val som i princip innebär att man fritt kan välja kurser inom ett bestämt utbud"* (Wass, 1999 s. 104). Denna beskrivning känns igen i Skolverkets delrapporter, som skildrar hur kursinnehållet var förutbestämt. Samtidigt skapades mängder av lokala kurser för att komplettera det förbestämda kursutbudet och på så sätt bättre tillgodose individens behov (Skolverket, 1997-2002). Skolverket (2000) hävdar att kommunerna hade svårt att finna former för planering utifrån de studerandes efterfrågan.

Kursutveckling

Kommunernas kursutbud förändras med Kunskapslyftet. Kurser i den kommunala vuxenutbildningen delas upp i antingen kärnämnen eller karaktärsämnen. Till kärnämnen räknas svenska, engelska och matematik, som också utgör behörighetsgrunden för högre studier. Till karaktärsämnen räknas yrkesförberedande kurser. Det skedde en kraftig förskjutning i ämnessammansättningen till fördel för yrkeskurser, medan andelen studieförberedande kurser minskade (Skolverket, 1997-2002). Kommuner med en stor andel av befolkningen i ålderskategorin 20-24 år satsade i större utsträckning på kärnämnen. Detsamma gällde kommuner med en relativt hög inkomstnivå. Kommunernas kursutbud i relation till andel kortutbildade i befolkningen uppvisar intressanta fakta. Kärnämnen ökade om de kortutbildade fanns i arbete, medan de minskade om de var arbetslösa. Satsningen på omsorgskurser påverkades av inkomstnivån i kommunerna, där rika kommuner var mindre benägna att satsa på dem. Skillnaderna i kommunernas ämnessammansättningar slätades ut under Kunskapslyftet, vilket innebar en mer homogen vuxenutbildning i riket. Kunskapslyftet nådde några av sina delmål genom att fler kortutbildade fick ett ”kunskapslyft” i enstaka ämnen. Samtidigt blev basen för det livslånga lärandet i form av nödvändiga basfärdigheter smalare i många kommuner (Inregia, 2001). Skog och Engwall (1999) motsäger inte det homogena kursutbudet, men framhåller att Kunskapslyftet bidrog till en utveckling från ett traditionellt ”komvuxutbud” till ett varierat och flexibelt utbud som stämde överens med deltagarnas och arbetsmarknadens behov.

Kunskapslyftet bidrog till en omfattande ökning av andelen lokala kurser, det vill säga kurser som endast lokalt är erkända och omöjliggör inträde till högre studier. Inledningsvis låg andelen av kommunernas lokala kurser på fem procent. Hösten 2000 motsvarade de lokala kurserna 14 procent av all genomförd utbildning. Störst andel lokala kurser återfanns inom datakunskap och utgjorde nära 60 procent av heltidsplatserna inom dessa kurser (Skolverket, 1997-2002). Orienteringskurs är ett exempel på en särskilt typ av lokal kurs, som varken gav gymnasiepoäng eller betygsattes. Orienteringskurser kallades ofta för pröva-på-kurser och syftade till att introducera olika ämnen och vägleda individen för fortsatta studier. Skolverket (2003) genomförde en studie i syfte att beskriva variationen i kommunernas utbud av orienteringskurser. Sammanfattningsvis visar resultatet att orienteringskurser idag står för en betydande volym av vuxenutbildningen och är den del av den kommunala vuxenutbildningen som ökat mest under de senaste två åren.

De traditionella könsbundna utbildningsvalen förändrades inte i och med Kunskapslyftet. Tillika fortsatte vuxenutbildningen att locka fler kvinnor än män, jämfört med kompetensutveckling inom arbete där män var mer representerade (Ålander, 2000; Axelsson & Westerlund, 1999).

Kompetensutveckling för lärare under Kunskapslyftet

Stora förhoppningar fanns på att Kunskapslyftet skulle utmynna i en utvecklad vuxenutbildning. Lärarnas roll i utvecklingsarbetet kunde inte förringas och en ökad satsning på kompetensutveckling inleddes. Satsningen kom att kallas *Vuxenlärarinitiativet* och genomfördes i två steg.

Det första steget innebar att vuxenutbildningsanordnare runt om i landet fick ansöka om medel för att genomföra seminarier. Syftet med seminarierna var att de skulle ge möjlighet till idé- och erfarenhetsutbyte lärare emellan, skapa nätverk för vuxenlärare samt stimulera till pedagogiska utvecklingsprojekt.

Det andra steget innebar att vuxenutbildningsanordnare kunde ansöka om medel för att genomföra olika projekt. Jonsson (2000) utvärderar projektverksamheten i ett tiotal kommuner i syfte att bedöma hur vuxenlärarinitiativet genomfördes och om det ledde till de avsedda effekterna. Slutsatsen var att de allra flesta projekten hade genomförts, utformats i enlighet med ansökan och lett till de effekter som regeringen avsåg. Samverkan med andra lärare och andra utbildningsanordnare upplevdes positivt, liksom möjligheten att få ta del av varandras erfarenheter i arbetet. Trots de positiva erfarenheterna redovisar en fjärdedel av projekten problem med att genomföra projekten på grund av omorganisation, samarbetsproblem samt bristande motivation bland deltagarna. En positiv effekt av satsningen, som bör uppmärksammas är att utvecklingsarbetet levde vidare och att erfarenheterna, i form av förnyade arbetssätt och arbetsformer, togs tillvara i det fortsatta arbetet. Satsningen upplevdes leda till ökat samarbete och fördjupade pedagogiska diskussioner.

Förändrade förhållningssätt

Kunskapslyftet utvecklar undervisningen

Ett vuxenanpassat lärande skildras i utvärderingsmaterialet som att vara ett lärande som tar hänsyn till den vuxnes livssituation. Centrala frågor är hur vuxnas erfarenheter kan tas tillvara i läroprocessen och hur lärandet på arbetsplatsen kan kopplas till det formella lärandet? Undervisningen utvecklades i varierande grad under kunskapslyftsperioden.

- Kunskapslyftskommittén (1999) redovisar utvecklingen av **flexibla studier** och möjligheten till individuella studievägar. Karaktäristiska drag för det flexibla lärandet skildras vara varierande storlek på undervisningsgruppen, utbildningar på icke reguljära tider och utvecklandet av individuella studiegångar med en blandning av undervisning och handledning.
- Cedering och Häggbom (1999) belyser hur **nya utbildningsmodeller** gav effekter för reformering av andra utbildningar. Modellerna påverkade den framtida utformningen av vuxenutbildningen i respektive kommun och studenternas aktiva arbetssätt gav stora möjligheter för lärarna att pröva andra upplägg eller modeller än de traditionella. Även mer eller mindre utvecklade självstudieformer med pedagogisk handledning tog form, liksom olika modeller för undersökande arbetssätt.
- Erfarenheterna av Kunskapslyftet i Eskilstuna visar att ett **varierat utbud av studiemiljöer** och studieformer var en bidragande orsak till att så många studerande skaffade sig någon typ av kompetenshöjning under de år som satsningen på projektet varade (Skogh & Engvall, 1999).
- I och med att den studerandes tankar och frågor kom i fokus förutsattes en förändrad lärarroll. Lärarrollen utvecklades mot en mer **handledande karaktär** (Cedering & Häggbom, 1999; Skolverket, 2000c).

Trots inslag av förändring skildrar Lander (1999) en negativ bild av lärarnas syn på utvecklingen av vuxenutbildningen och Kunskapslyftet. Lärarna var skeptiska till den kommunala beredskapen för ett åtagande som Kunskapslyftet. Bara en femtedel av lärarna ansåg att det fanns ett ordentligt utvecklingsarbete kring Kunskapslyftet. De ansåg att det fanns brister i den egna utvärderingen och uppföljningen av vuxenutbildningen. Det

gällde bland annat deltagarnas behov av stöd, personalens arbete och yrkesmässiga utveckling samt ledning och samverkan på skolenheterna. Endast hälften av de tillfrågade lärarna kände sig väl informerade om kommunens policy kring vuxenutbildningen. Ju högre beredskap lärarna ansåg sig ha att ta sig an uppgifter desto mer kritiska var de till stödet för utvecklingsarbete på skolan. Lärarna trodde inte att informationen från enhetens uppföljningsarbete nådde kommunernas skolansvariga på ett tillräckligt bra sätt. Än mindre tilltro hade lärarna till den utvärderingsaktivitet som sköttes av kommunens ansvariga. Lärarna ansåg inte att den ökade tilltron till utvärderingar och verksamhetsberättelser förbättrade kunskapsläget hos de ansvariga.

Holmqvist och Milsta (1999) skildrar deltagarnas önskningar av *särskilda* kurser för vuxna. Resultatet av studien påvisar att utbildningen inte hade mycket nytänkande avseende utformning, inriktning och innehåll. Deltagarna förklarade att vuxna kräver andra kompetenser än de som erbjuds genom kurser hämtade ur ungdomsgymnasieutbildningar. De efterfrågade en mer långtgående anpassning av vuxenutbildningen där exempelvis ledighet omtalades som semester, i stället för skollov. Vidare efterfrågades fler förberedande kurser med nivåtest och studieteknik. Skolverket (2000) lyfter också frågan om det inte finns anledning att se över nationella kursplaner inom särskilda kunskapsområden, med tanke på vuxnas behov och förutsättningar.

Ett system för livslångt lärande kräver en förändrad syn på lärandet

Utbildningspolitiken är av central betydelse för att stärka tillväxten, öka sysselsättningen, minska klyftorna och trygga välfärden. Kunskapslyftet var en del i en strategi för ett livslångt lärande. Ett livslångt lärande förutsätter att individer och företag är i ständigt behov av att förkovra sin kompetens. Alla ungdomar ska garanteras en god ungdomsskola som lägger grunden för ett livslångt lärande (Proposition, 1995/96:222). Rubenson et al. (2000) ifrågasätter om vuxenstudier främjar livslångt lärande. De menar att den syn man har på lärande och undervisning bestäms i hög grad av tidigare erfarenheter som påverkar det fortsatta lärandet. Slutsatsen var att människor i hög grad kom till vuxenstudier med redan färdiga attityder till lärande och undervisning och att dessa förstärktes under utbildningen. Lander och Larson (2000) fördjupar sig i attityder till lärande och under-

visning och påvisar att hos individer som studerat kärnämnen är den utvidgade synen på lärande vanligare än hos de som studerat yrkesämnen. En utvidgad syn på lärande kan förklaras som ett tecken på att man är benägen att se saker på ett annorlunda och mera meningsfullt sätt och att man är villig att ompröva vad man tror är sant och riktigt. Man har helt enkelt en mer öppen attityd till förändring och till nya situationer. Omvänt bidrar en avgränsad syn på lärande till ökad tilltro till faktabaserad kunskap.

Vidare antar Rubenson et al. (2000) att ett livslångt lärande ställer krav på människors förmåga att själva styra sitt lärande. Andersson et al. (2000) tar hjälp av deltagarna för att beskriva hur undervisningsformen påverkar lärandeprocessen. Intervjuade deltagare uttryckte att det inte var deras krav, utan lärarnas egen strukturering, som låg bakom undervisningsformen. Olika strukturer kunde urskiljas som innebar skilda sätt att se på lärande. Det kunde handla om att reproducera kunskap eller att producera kunskap. Att reproducera kunskap innebär att ämnets innehåll förs över från den som har kunskap till den som inte har. Kunskapen behöver inte bearbetas, men antas kunna tillämpas i olika sammanhang. Undervisning som är uppbyggd som en kunskapsproducerande verksamhet utgår från att deltagaren själv skaffar sig information som sedan bearbetas och ställs samman. Läraren får då en handledande roll som går ut på att hjälpa deltagarna att hitta vägar att söka kunskap och nå förståelse

Kunskapslyftets intentioner betonade inte bara vikten av ett *livslångt* lärande utan uppmärksammade även en *bredare* syn på lärandet. Individens samlade kunskaper och kompetenser skulle beaktas och synliggöras (Proposition, 1995/96:222). Kunskapslyftskommittén (SOU, 1999:39) redovisar exempel på hur olika kommuner arbetade med att validera reell kompetens till formell behörighet. Kurser ur omsorgsprogrammet var bland de första som kom att valideras. Regeringen beslutade 1998 att tilldela dels Bollnäs kommun 75 000 kronor, dels Vårdgymnasiet i Sundsvall 56 000 kronor för utveckling av projekt kring validering av vuxnas kompetens i relation till omvårdnadsutbildningar. Det fanns dock exempel på kommuner där studie- och yrkesvägledarna ansåg att det var bättre för de studerande att repetera kurser, istället för att placera dem på en så avancerad nivå som möjligt. Rubenson et al. (2000) menar att det finns uppenbara svårigheter att omsätta reell kompetens till formell kompetens. Det man mäter och betygsätter utgör ofta kunskaper som lätt kan formaliseras, men utgör egentligen en begränsad del av individens hela kompetensbild. Skolverket (2000) betonar detta och ställer sig kritiska till kommunernas

förmåga att nyttja valideringsinstrumentet utifrån den enskildes utgångspunkter och önskemål. De finner att ett antal kommuner har använt validering som en kollektiv åtgärd och föreslår regeringen att klargöra syftet och synsättet på validering som en individuell åtgärd.

Marginaliserade grupper inom Kunskapslyftet - män, arbetshandikappade, lågutbildade och utländska medborgare

Kunskapslyftets positiva effekter hade mindre påverkan på personer med en svag ställning på arbetsmarknaden. Stenberg (2003) menar att det kan vara ett tecken på ett misslyckande då ett av Kunskapslyftets övergripande mål var att nå de som tidigare hade fått minst utbildning och ge dem en bättre ställning på arbetsmarknaden. Däremot nåddes det enskilda målet att minska skillnader i utbildningsnivå mellan landets olika delar.

I en jämförelse mellan nybörjare i den kommunala vuxenutbildningen höstterminerna 1997 och 1998 visar det sig finnas fler likheter än skillnader. Dessa likheter mellan årgångarna bestod genom hela satsningen (Axelsson & Westerlund, 2000a).

- Män fortsatte under hela Kunskapslyftet att utgöra en minoritet. Andelen män var i genomsnitt 33 procent. Högst andel män fanns inom kurser i teknik, och endast 10 procent inom medicin, hälso- och sjukvård. Kommuner med betydande industriell verksamhet hade lägst andel män bland kursdeltagarna, medan storstäder hade högst andel män i kurserna (Skolverket, 1997-2002).
- Arbetssökande med arbetshandikapp återfinns i mindre utsträckning inom Kunskapslyftet. I jämförelse med arbetsmarknadsutbildning återfanns hösten 1997 endast 7 procent inom Kunskapslyftets ram jämfört med 13,5 procent som gick en arbetsmarknadsutbildning (Axelsson & Westerlund, 1999). Nybörjarna med arbetshandikapp minskade från 1997 till 1998 (Skolverket, 1997-2002).
- 15 procent av de studerande inom den kommunala vuxenutbildningen hade utländskt medborgarskap. Det kan jämföras med 18 procent som gick arbetsmarknadsutbildning. Ser vi istället på utlandsfödda deltagare inom den kommunala vuxenutbildningen var procentsiffrorna något högre och ökade under kunskapslyftsperioden (Axelsson & Westerlund, 1999). I orienteringskurserna var hela 25 procent

utlandsfödda år 1997. Glesbygdskommunerna hade få kursdeltagare födda utomlands (Skolverket, 1997-2002).

- Den verkligt lågutbildade gruppen, med endast grundskole- eller folk-skoleutbildning, attraherades inte av Kunskapslyftet (Ålander, 2000; Axelsson & Westerlund, 1999). De flesta deltagarna återfanns bland dem som gått gymnasial utbildning i högst två år (Skolverket, 1997-2002).

Kunskapslyftskommittén (SOU 1999:39) uppmärksammar särskilt de funktionshindrades möjligheter till vuxenutbildning och drar slutsatsen att det finns mycket kvar att göra i kommunerna. Särskilda stödåtgärder för deltagare med läs- och skrivproblem och dyslexi, erbjöds i allt större omfattning. Exempelvis gavs de studerande möjlighet att bemästra sina problem med det skrivna språket i speciella grupper med få deltagare. Kommittén förklarar att de speciella insatserna alltför ofta styrdes av tillgången på lärare, lokaler och tidigare genomförd verksamhet. Ansträngningen att förändra verksamheten uteblev när de befintliga kurserna ändå fylldes med deltagare.

Kunskapsluckor

I detta stycke svarar vi på den andra bärande frågan inom Utvecklingsperspektivet: *Vad har utvärderingarna inte lyckats fånga avseende vuxenutbildningens utveckling under Kunskapslyftet?* I genomgången av utvärderingsmaterialet har vi identifierat fyra kunskapsluckor. Här ges en kort presentation av dessa fyra. I urval återfinns en mer utförlig diskussion av kunskapsluckorna i rapportens avslutande kapitel.

1. Relationen mellan vuxenutbildnings- och folkbildningssystemet
2. Orienteringskurser som introduktion till vuxenutbildningen
3. Ökad flexibilitet med IT-baserad utbildning
4. Lärarrollens utveckling

1. Folkbildningen har en stark tradition i Sverige och utgör, liksom vuxenutbildningen, en viktig del av en samlad struktur för vuxnas lärande. Folkhögskolan gavs egna platser, utöver de som förmedlades till kommunerna, för att skapa utbildningar inom Kunskapslyftets ram. Hur de olika

vuxenutbildningssystemen berikar varandra hade vi sett som önskvärt att ta del av. Det är inte helt ovanligt att kommuner har upphandlat utbildning på närliggande folkhögskolor, men därifrån till att ta gemensamma krafttag för att utveckla vuxenutbildningen har vi inte funnit exempel på i utvärderingarna. Att de olika aktörerna arbetar utifrån olika regler och förordningar försvårar samordning. Samtidigt kan de olika systemen på ett spännande sätt komplettera och fylla de behov som den enskilda individen efterfrågar.

2. Det är tydligt att inslaget av orienteringskurser har varit värdefullt för vuxenutbildningen i rekryteringssyfte. Kanske kan man påstå att den har varit ett introduktionsalternativ till den grundläggande vuxenutbildningen? Variationerna i utbudet av orienteringskurser har varit oändliga och skildras av Skolverket (2003). Orienteringskurser hade ofta studiecirkelns metodik, som byggde på folkbildningstraditionen. Det hade varit intressant att veta i vilken mån orienteringskursens form och förhållningssätt gjorde avtryck i den övriga vuxenutbildningen.

3. Satsningen förväntades bland annat präglas av flexibla lösningar i tid och rum. Denna flexibilitet skulle kunna infrias genom utökade möjligheter till IT-baserad utbildning. Propositionen framhöll att samverkan mellan kommunen och Statens Skola för Vuxna, som hade erfarenhet inom området skulle bidra till en förnyad och flexibel vuxenutbildning. Samverkan är ett honnörsord i Kunskapslyftet och vi har redan tidigare efterfrågat mer material om individens upplevelse av hur samverkan ökade förutsättningarna för ett verkligt "kunskapslyft" och hur samverkan mellan olika aktörer bidrog till ett effektivt genomförande av satsningen. Även inom detta område återkommer vi med en önskan om ett material som belyser hur samverkan med Statens Skola för Vuxna (numera Centrum för Flexibelt Lärande) har bidragit till en utveckling av vuxenutbildningen.

4. Vuxenutbildningen förväntades genomgå en genomgripande förändring och utmyнна i ett förnyat vuxenutbildningssystem. Lärarrollen var tvungen att förändras i takt med vuxenutbildningens utveckling och ökade flexibilitet. I materialet påpekas att lärarens handledarroll blir mer markerad. För läraren handlade det om ett helt nytt förhållningssätt. Wass (1999) påvisar att 90 procent av lärarna ansåg sig ha kapacitet att arbeta med flexibla studiegångar, men knappt 30 procent var engagerade i utvecklingsarbetet. Vari låg det svala intresset för utvecklingsarbete? Förvisso fångar materialet Vuxenlärarinitiativet, som är ett begränsat inslag av kompetensutveckling

för lärarna. Initiativet bidrar till att utveckla arbetsformer och ger möjligheter till pedagogiska diskussioner. Däremot skildras inte lärarnas upplevelser av lärarrollens förändrade krav eller hur stödet i vardagen såg ut.

Diskussion

Vår uppgift har inte varit att bedöma Kunskapslyftet som satsning, inte heller att redovisa dess resultat och effekt. I ett urval av befintligt utvärderingsmaterial har vi jämfört materialets resultat, samt utforskat om det finns områden som utvärderingarna inte har belyst. I föregående kapitel redovisades studiens resultat. I detta kapitel tar vi oss friheten att reflektera över de frågor som arbetet har väckt.

Samhället kräver en förändring

Idag är det brukligt att regeringen inrättar tillfälliga organisationer, som exempelvis delegationer, kommittéer eller andra partsammansatta arbetsgrupper. Hjern (2000) hävdar att det är ett tecken på att industrisamhällets institutioner håller på att tappa greppet om den omfördelning av gemensamma resurser som är grunden för deras tidigare framgång. Den svenska välfärdsstaten organiserades inte för mångfalden i dagens samhälle. En tilltro till de kvarlevande styrmodellerna riskerar att leda till dålig hushållning med och kontroll av statliga och offentliga resurser samt till att försvåra reviravvecklingar. Kunskapslyftet som modell och metod kan ha varit ett tecken på den upplevda skepticismen till dessa gamla styrmodeller, samtidigt som satsningen i vår mening var ett tecken på förändringsvilja. Kunskapslyftsmodellen utgick från ett befolkningsspektiv, inte ett förvaltningsperspektiv. Detta har troligen stöttat målgruppens sammansatta behov. Kunskapslyftet möjliggjordes med anledning av att satsningen tilltalade representanter från olika politikerområden. Det rådde en samstämmighet mellan de politiska blocken. Kunskapslyftet utgjorde en del av en samlad struktur för att Sverige skulle kunna förbli konkurrenskraftigt och för att bevara en levande demokrati.

”Stuprörsfenomenet”

Samstämmigheten mellan de politiska blocken utgjorde goda förutsättningar för ett lyckat resultat. Dessvärre ser vi även en inneboende konflikt i Kunskapslyftets idéutformning. Denna motsättning väljer vi att kalla, ”stuprörsfenomenet” och det berör Kunskapslyftets ekonomiska incitament. I omgångar har resurser under 1990-talet förts över från arbetsmarknadspolitiken till det reguljära utbildningssystemet (Axelsson &

Westerlund, 1999). Även i Kunskapslyftets sammanhang skedde en omfördelning av de statliga resurserna, till fördel för utbildningssystemet. Kunskapslyftet hamnade i Utbildningsdepartementet. Utbildningsdepartementet i sin tur gav kommunerna ansvar, resurser och makt att genomföra satsningen, men genomförandet mer eller mindre omöjliggjordes utan andra aktörers medverkan. Dessa oumbärliga aktörer verkade under andra direktiv än de gällande för Kunskapslyftet. I studiens resultat kan märkas att parternas varierande förutsättningar påverkade önskan att engagera sig i Kunskapslyftet.

Samverkan, samarbete eller samordning?

Trots förekommande samarbetsdilemman kan vi konstatera att floran av samverkansgrupper och nätverk kring Kunskapslyftet var imponerande. Samverkan är lätt att säga och skriva in i olika måldokument, desto svårare att verkställa. Med en mer frikostig definition av samverkan kan man komma till den slutsatsen att mer eller mindre samtliga kommuner åstadkom samverkansrelationer (Wass, 1999). Det sätt på vilket man skildrar samverkan har troligen att göra med vad man lägger i begreppet *samverkan* och vidare hur begreppet förhåller sig till besläktade begrepp som exempelvis *samarbete* och *samordning*. De olika begreppen används ofta synonymt, vilket föranlett oss att göra ett försök att förtydliga de olika begreppens innebörd. Statskontoret (2003) har tidigare utvecklat ett resonemang om samverkan och förklarar att samverkan kräver gemensamma kunskaper och gemensamma mål. Samverkan ser vi som den första graden av allians, där parterna gemensamt diskuterar problemområden eller tillsammans framträder i olika sakfrågor. I samarbetsbegreppet har parterna gått ett steg längre och äger gemensamma aktiviteter. Den mest långtgående formen av samverkan är samordning och beskrivs av Statskontoret (2003) innebära att parterna kommunicerar för att undvika störningar. Samordning liknar det som Hjern (2000) omnämner *organisering* och som tar sin utgångspunkt i målgruppens behov. De olika verksamheterna länkas samman för att lösa gemensamma problem och att arbeta mot gemensamma mål.

Kunskapslyftets framgång berodde på graden av samverkan. Utvärderingsmaterialet belyser praktiska exempel på gemensamma aktiviteter, men oftast utan att egentligen ändra i etablerade organisations- och budgeteringsprinciper. Hjern (2000b) påpekar att av någon anledning kräver organisationernas företrädare alltid extra resurser för samverkan, vilket ofta

anses gå utöver vad deras uppdrag är. Erhålls resurser för samverkan, visar det sig efter projekttidens utgång att de erfarenheter som vunnits inte kan förankras i de medverkande organisationerna. Ofta kräver viktiga målsättningar för samhällets utveckling att flera organisationer samverkar, men utan att någon enskild av dem har makt att beordra någon annan. Möjligheten till påtaglig samverkan hade förbättrats om ”stuprörsfenomenet” hade undanröjts, det vill säga att de ekonomiska incitamenten hade fördelats mellan berörda departement.

Fortsatt utveckling genom internationellt samarbete

Funderingarna leder oss tillbaka till den inledande beskrivningen av rådande strukturer i samhällets olika system. Även här inspireras vi av den debatt Hjern (2000) för kring förändringsprocesser. Utbildningsväsendet har liksom samhället i övrigt ett behov av nytänkande och förändring. Kunskapslyftet var utformat för att åstadkomma förändring i vuxenutbildningssystemet. Kanske var inte denna aspekt från början tillräckligt fokuserad, men behovet av förändring intensifierades under processen. Utvärderingsmaterialet visar att kommunerna inledningsvis hade fullt upp med att få igång satsningen, men att man snart blev varse om att rådande strukturer inte på ett tillfredsställande sätt tillgodosåg målgruppens önskemål och behov. Inledningsvis saknade Kunskapslyftet en idé om en infrastruktur för vuxnas lärande. Den rådande situationen i Sverige bidrog till en fokusering primärt på kompetensgivande vuxenutbildning. Det måste ändå ses som en naturlig reaktion på förändringar i befolkningens utbildningssammansättning och arbetslivets struktur. Satsningen beskrevs beröra utbildning och inte lärande. Lärandet tog plats mycket senare och förändringsaspekten kom i andra hand.

Kunskapslyftets modell och metod bör ses vara ett steg i rätt riktning för att utveckla vuxenutbildningssystemet. Vår övertygelse är att vuxenutbildningen fick en renässans med Kunskapslyftet. Rådande strukturer ifrågasattes och mångfalden fick spelrum. Utvärderingsmaterialet exemplifierar hur satsningen ersatte det sviktande intresset för vuxenutbildningen från politiskt håll. Även internationellt har Kunskapslyftet väckt stort intresse. Det ses som ytterst ovanligt att statsmakterna går in och stödjer vuxenutbildningen i den omfattning som Kunskapslyftet innebar. Efter

genomförd studie brottas vi med frågan om hur förändringsprocesserna kan fortleva ur denna tillfälliga lösning att påverka sysselsättningen, öka tillväxten och förnya vuxenutbildningen. Nytt bränsle behöver tillföras. EU:s utvidgning ger oss unika möjligheter att följa de baltiska ländernas uppbyggnad av utbildnings- och kompetensutvecklingssystem. Genom att på olika sätt aktivt engagera oss i processen kan vi lära hur man utifrån andra förutsättningar tillgängliggör lärandet. Engagemanget kan innebära ett konstruktivt erfarenhetsutbyte för att stödja uppbyggnaden av system sprungna ur individens behov. Nya infallsvinklar kan hjälpa oss att inte bara se över organisationsstrukturer, utan även synsätt. För det är inte bara organisationssystem och strukturer som behöver rivas ner, vi behöver även riva murar inom oss själva. Hur tänker vi kring lärandet? Rubensen et al. (2000) förklarar att en central fråga inom utbildningsområdet, i både svenska och internationella diskussioner, är vad utbildning ska leda fram till. Kunskapslyftet skulle först och främst ge formell gymnasiekompetens till korttidsutbildade arbetslösa. Vidare skulle Kunskapslyftet bidra till en höjning av arbetskraftens kompetens. Det är också en generell uppgift för vuxenutbildningen som därutöver ska ha ett demokratiskt samhällsperspektiv och en personlighetsutvecklande funktion. Vilken kompetens förvärvas i vilken del av vuxenutbildningssystemet?

Vad kräver ett livslångt lärande?

Kunskapslyftet speglar OECD:s policystrategi för ett livslångt lärande, som bland annat förutsatte införandet av nya marknadsvillkor i vuxenutbildningssektorn. Ett livslångt lärande kan inte implementeras ovanifrån. Istället kan en alltför aktiv planering få motsatt verkan och bli ett hinder. Om begreppet *livslångt lärande* jämförs med föregångare, som exempelvis *återkommande utbildning* riskerar man att fokusera vuxnas lärande som enbart utgör en del av det livslånga lärandet. Barnomsorg, grundskola och gymnasieskola lägger grunden för ett livslångt lärande (Skolverket, 2000a).

För att åstadkomma ett verkligt livslångt lärande gäller det att sluta tala om att ge individer ”en andra chans”. Istället måste Sverige sträva efter att skapa öppna system och bygga en struktur där alla de idag åtskilda systemen länkas in i varandra och ger individen möjlighet att fritt vandra mellan de olika systemen. Det handlar om att minska gapet mellan utbildnings- och arbetslivssystemet, men det handlar också om att inrymma ett, för våra

nordiska länder, unikt folkbildningssystem. Hur kopplas den samhällsstödda vuxenutbildningen och näringslivet ihop? Skolverket (2000) poängterar att det är svårt att engagera näringslivet i kompetensutveckling av vuxna. Vad kan man göra åt detta faktum? Det handlar om att engagera näringslivet men också om att intressera den enskilda individen att ta ansvar för sitt eget lärande. Lärande måste utvecklas utifrån individens kunskap om sitt lärande.

Ett delat ansvar för vuxenutbildningen

En lite mer långtgående perspektivförskjutning gällande ansvarsfrågor för vuxenutbildningen kan skönjas. Från att tidigare ha varit en fråga för centrala och lokala beslutsfattare har ansvaret för den egna utbildningen successivt flyttats över till den enskilda individen. Idag pågår en debatt om vem som egentligen ska bekosta vuxenutbildningen. Är det samhället eller individen själv? Vad har arbetsgivaren för roll i vuxenutbildningen? Vad händer med de individer som står utanför systemet, det vill säga de som inte har arbete eller inkomst?

Efter genomfört arbete är vår slutsats den att ansvaret för vuxenutbildningen måste delas mellan stat, kommun och den enskilda individen. Arbetsgivare har naturligt ett ansvar för de anställdas kontinuerliga kompetensutveckling och är en självklar aktör i ett samlat vuxnas lärande. Att utifrån det kräva av arbetsgivaren att denne ska stå för ett mer generellt utbildningsutbud känns avigt. Istället måste kompetensutvecklingen kännetecknas av ett förtroende mellan arbetsgivaren och arbetstagaren.

Staten måste fortsättningsvis ha ett ansvar för vuxenutbildningen. Speciellt viktigt är statens insatser för de personer som varken har arbete eller inkomst. För att bibehålla ett demokratiskt samhälle måste dessa samhällsmedborgare, som alla andra, ges möjlighet att vidareutveckla sig. Därutöver förespråkar Rubenson et al. (2000) att ekonomiska incitament från staten bör behållas för att styra utvecklingen och stimulera förnyelse av vuxenutbildningssystemet. En allt för marknadsorienterad utbildning skapas ur bristen på statens insatser. De som har råd att köpa ”verktygen” kan ta del av lärandet. För individen måste studiestödssystemet utgöra ett incitament i ett utbildningssystem som bygger på livslångt och livsvitt lärande. De ekonomiska villkoren för dem som ska motiveras för studier över längre tid måste vara tydliga och bidragen måste utformas så att studierna

kan fullföljas. Detta skulle samtidigt fungera som ett styrinstrument för kommunerna att prioritera satsning på de svaga grupperna. Sannolikheten att individerna fullföljer studierna ökar.

Kommunerna i sin tur bör ha ansvar för att tillgängliggöra lärandet för sina kommunmedborgare. Kommunerna bör därutöver, i samverkan med lokala och regionala aktörer, ta ett upplysningsansvar och företa ett aktivt marknadsföringsarbete. Aktiv marknadsföring handlar om att erbjuda alla möjligheter till kontinuerligt lärande och innefattar en öppenhet för egna initiativ. Rekrytering är ett mer uppifrån perspektiv som fråntar individen delar av det egna ansvaret. Det står för en mer uppdelad insats, där ”en andra chans” istället för kontinuitet får ett spelrum.

För att nå målsättningarna måste kommunerna fortsätta arbeta för att lärandet kopplas ihop med annan lokal och regional verksamhet. Exempelvis är det viktigt att Socialförvaltningen inser utbildningens möjligheter för sina klienter. Arbetsförmedlingen arbetar ofta med samma målgrupp som vuxenutbildningen och för att eliminera parallellarbete behöver verksamheterna dra nytta av varandra. Rubensen et al. (2000) föreslår att de regionala tillväxtavtalen kan utgöra en modell för att väva in vuxnas lärande i en samlad struktur. Vidare bör kommunen se över hur dessa avtal förhåller sig till verksamheten i de regionala utvecklingscentrumen som är kopplade till rikets högskolor och universitet.

Om en fungerande informationshantering finns och rätt förutsättningar ges är individen beredd att ta ansvar för sitt eget lärande. Att ”äga” sitt eget lärande ger individen möjligheten att själv välja att investera både tid och pengar i sitt lärande. I förhållande till Kunskapslyftets ursprungliga plan visar utvärderingsmaterialet att en viss förskjutning från individens val av allmänna kurser till yrkesinriktade kurser ägde rum. Det är ett tecken på individens aktiva delaktighet. Att vara en aktiv samhällsmedborgare innebär inte enbart att utkräva rättigheter. Med rättigheter följer skyldigheter. Ges en rättighet till samhällsstödd utbildning bör det innebära en viss skyldighet att bruka den. Ett delat ansvar, innehållande både rättigheter och skyldigheter, symboliserar demokratiska aspekter som krävs för en hållbar utveckling.

Lärande och tillväxt

Rapporten har berört relationen mellan lärande och tillväxt. Tillväxt i relation till utbildning är en process över tid. Europaparlamentet hänvisar till att flera av de senaste ekonomiska rapporterna föreslår att ökad kunskapsbildning och ökad teknologisk spridning på regionnivå kan vara en av de viktigaste faktorerna för ekonomisk tillväxt (Central Sweden Brussels Office, 2003). Skolverket (2000) utvecklar resonemanget och förklarar att en viktig uppgift för kommunala och regionala aktörer är att etablera vuxenutbildningen som en motor för lokal och regional utveckling och tillväxt. I Sverige finns idag en ökad tilltro till de lokala lärcentrumens framträdande funktion som tillväxtfaktor. Lärcentrum kan förklaras vara en samlingsplats inom kommunen där olika utbildningsformer i varierande omfattning samverkar för att tillgängliggöra lärandet.

Dessa två begrepp, *lärande* och *tillväxt*, används flitigt i olika måldokument. Här reflekterar vi över politikernas och arbetsgivarens syn på begreppet *tillväxt*. Det kan vara så att den politiska retoriken inte alltid tilltalar näringslivet. Kanske talar man förbi varandra, när man egentligen menar samma sak? Ofta använder politiker tillväxtbegreppet när näringslivet istället fokuserar på lönsamhet. För en långtgående samverkan är det betydelsefullt att konkretisera innebörden i även tillväxtbegreppet.

Kunskapslyftet innehöll både tillväxt- och utbildningspolitiska mål. Vi väljer att se tillväxtbegreppet ur två perspektiv där det ena är mer mätbart än det andra. Det första perspektivet är sett utifrån arbetslivet och handlar om produktivitet och lönsamhet. Perspektivet skildras bland annat i Kunskapsbygget 2000 – det livslånga lärandet (SOU 2000:28) där man talar om att ett brett deltagande av arbetskraften i utbildning kan spela en betydande roll för ekonomisk tillväxt. *”Utbildning och kompetensutveckling leder till högre löner och högre produktivitet. Tillgång till en välutbildad arbetskraft är en förutsättning för att företag ska etablera sig i Sverige.”* Det andra perspektivet i tillväxtbegreppet handlar om hur utbildning hjälper individen att skapa sig bättre förutsättningar genom ökat självförtroende, ökade kunskaper och större handlingsberedskap. Detta kan i sin tur bidra till ökad tillväxt, men är samtidigt mycket svårt att mäta. Istället handlar det om en tilltro till att den enskildes tillväxt i längden bidrar till samhällets tillväxt.

Kunskapslyftet som kvalitetsinstrument

Några egentliga krav på kvalitetssäkring medföljde inte Kunskapslyftsdi- rektiven, men det fanns en förhoppning om att naturliga drivkrafter skulle åstadkomma ett förändrat vuxenutbildningssystem, drivkrafter som exem- pelvis individernas förmåga att uttrycka sina behov och ställa krav på den ansvarige kommunen. Vidare var utbudet av flera utbildningsanordnare på utbildningsarenan en drivkraft i sig. En viktig del i kommunernas an- svar för satsningen torde ha varit att utveckla former för ledning, styrning och kvalitetssäkring för att säkerställa kvalitet och nationell likvärdighet. Kunskapslyftet innehöll ekonomiska incitament förbundna till volymmål, men en liten del av det ekonomiska stödet grundades på kvalitetsaspekter. Varför gjordes inga stickprov för att kontrollera om kommunerna skötte sina ansvarstaganden? Vi har i genomgången material stött på kommuner som självständigt antagit utmaningen att kvalitetssäkra satsningen. De har använt sig av olika metoder för att följa Kunskapslyftet på samhälls-, or- ganisations- och individnivå. Kunskapslyftet hade kunnat användas i star- kare grad för att åstadkomma den önskvärda förändringen, om staten hade reagerat och tryckt mer på reformeringsarbetet av vuxenutbildningen.

”Avskolifiering”

Hela skolvärlden har förändrats från att ha varit en förmedlingsinstitution till att mer likna en arbetsplats. Läraren, lika lite som företagsledaren, kan ensidigt påtvinga den studerande nya kunskaper och nytt lärande. Folk- bildningen och privata utbildningsanordnares medverkan i Kunskapslyftet var en bidragande orsak till en vidgad vuxenutbildning där även lärande utanför skolan blev betydelsefullt. Marknadskrafterna fick spelrum.

Folkbildningens medverkan var delad i två falanger varav den ena antog ”komvuxifieringen”, det vill säga anpassade sig efter de regler och förord- ningar som fanns i den kommunala vuxenutbildningen. Den andra levde kvar i sina ideologiska värden och stimulerade utvecklingsprocessen. An- dersson et al. (2000) förklarar att skillnaderna kan botten i att det histo- riskt sett inom folkhögskolan har funnits flera tolkningar av kunskaps- och bildningsbegreppet som har verkat parallellt. Det har på så sätt gått att få stöd för olika former av pedagogiska praktiker, såväl upplysningsinriktade medborgarbildande som mer självbildande och personlighetsutvecklande. Det är intressant att se hur deltagarna ofta beskriver folkhögskolan genom

att kontrastera den mot komvux och därigenom tala om vad folkhögskolan inte var istället för att beskriva dess kvalitet. Liedman (2002) beskriver skillnaden mellan bildning och utbildning. Han förklarar att utbildning har en början och ett slut och är målrelaterad då den ska ge en person en viss kompetens, till skillnad från bildningsprocessen som pågår hela livet. Efter genomfört arbete blir vi stående med frågan om och hur folkbildningen bidrog till utvecklingen av vuxenutbildningen?

Vuxenpedagogiken särskiljs mot exempelvis ungdomspedagogik genom de perspektiv som anläggs och på vilka sätt de pedagogiska principerna förverkligas. Teoribildningen kring vuxenpedagogik är delvis byggd på antagandet att det finns skillnader mellan att undervisa vuxna och barn. Vuxna kräver oftare en flexiblere lösning än ungdomar, beroende på livssituationen där de ska kombinera studier med arbete och familj.

Validering, det vill säga erkännandet av kunskaper och kompetens utanför skolvärlden, hör till vuxnas lärande och blev verklig med Kunskapslyftet. I det fortsatta arbetet med validering vill vi varna för att se validering som en universell lösning för att åstadkomma ett livslångt och livsvitt lärande. Istället måste det handla om ett förändrat synsätt, som inte enbart kan byggas metodiskt. Att beakta hela människan med dennes kunskaper och kompetens bör utgöra ett naturligt inslag i allt lärande.

Synbara förändringar i vuxenutbildningen

Vuxenutbildningen är i omvandling. Statskontoret (2003) hävdar att Kunskapslyftets intentioner har haft en bestående inverkan på kommunernas insatser att stödja vuxnas lärande. Men vad är det egentligen som händer? Vilka rörelser kan skönjas?

- Flera nya myndigheter har skapats för att främja utvecklingen och användningen av ett flexibelt lärande inom vuxenutbildning, folkbildning och arbetsliv. Däribland kan Centrum för Flexibelt Lärande (fd. SSV och Distum) och Nätuniversitetet nämnas.
- Kunskapslyftssatsningen följdes av 350 miljoner kronor till stöd för en infrastruktur för vuxnas lärande. Externa utbildningsanordnare är idag naturliga inslag i den kommunala vuxenutbildningen och utvecklingen av lokala och regionala lärcentra är explosionsartad.

- Vuxenutbildningen har blivit mer efterfrågestyrd och marknadsorienterad. Ett servicetänkande inom de etablerade utbildningsinstitutionerna har vuxit fram och individen har fått ett ökat ansvar för sitt eget lärande.
- Valideringen iscensattes med Kunskapslyftet och fler och fler yrkesbranscher bjuds in på utbildningsarenan i arbetet med att formalisera individers informella kompetenser. En valideringsdelegation är under tillsättande. Rubensen et al. (2000) hävdar att kunskapsvalideringen – näst efter finansieringen – är kärnpunkten i en framtida strategi för livslångt lärande.
- Ständig utveckling av studiestödssystemet, men här finns mycket mer att göra. ”De olika systemen för försörjningsstöd till de vuxenstuderande upplevs av såväl kommuner som berörda myndigheter och organisationer som begränsande och irrationella.” (Statskontoret, 2003).
- Skolverket har delats upp i två olika myndigheter, där själva Skolverket fokuserar på kvalitetssäkring och likvärdighet. Den nya Myndigheten för skolutveckling arbetar med fortsatt förändringsarbete i skolan.
- Specialpedagogiska institutionen har fått ett utökat ansvar för att arbeta med vuxna med funktionshinder.
- Encell, som är ett nationellt kompetenscentrum för vuxnas lärande, har etablerats. Encell har till uppgift att sprida kunskap och erfarenheter inom området vuxnas lärande samt driva på en utveckling inom området.
- Vuxenpedagogiska kurser på högskolan skapas och krafttag för en förändring av lärarutbildningen tas.
- Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning är sedan 2002 en reguljär eftergymnasial utbildningsform i det svenska utbildningssystemet.
- Nya kursplaner i svenska för invandrare är obligatoriska sedan årsskiftet.
- Möjligheten att dela upp kurser inom Komvux har införts.

Idag finns det farhågor att om och när ett generellt bidrag träder i kraft, kommer vuxenutbildningen inte att prioriteras i kommunernas verksamhet. Nu måste de närmaste åren innefatta en aktiv lobbyverksamhet för att

vuxenutbildningen ska kvarstå på politikernas dagordning. Vi hoppas att vår rapport med dessa avslutande reflektioner bidrar till att intresset för vuxenutbildningsfrågor på kommunnivå inte stannar av.

Rekommendationer

Några sammanfattande punkter med förslag som främjar en fortsatt utveckling av området vuxnas lärande är att:

- vunna kunskaper och erfarenheter av Kunskapslyftet sprids.
- utvecklingsprocessen tillförs nytt bränsle genom att aktivt medverka i EU-ländernas utveckling av vuxenutbildningssystem som del i ett system för livslångt lärande.
- en påtaglig samverkan mellan kommuner och olika myndigheter görs möjlig genom fördelning av ekonomiska bidrag och flexibilitet i statliga direktiv.
- arbeta regionalt för att koppla ihop utbildnings-, arbetslivs- och folkbildningssystemet.
- alla vuxna ges möjlighet att i realiteten ta sitt eget ansvar för lärandet för att främja personlig utveckling, demokrati och ekonomisk tillväxt.
- ett förändrat förhållningssätt eftersträvas som fokuserar på rättigheten för individen att veta, äga och ständigt utveckla sina kunskaper och sin kompetens. Det är att gå ett steg längre än att tillgängliggöra lärandet.
- se hela människan med dennes samlade kunskaper och kompetens oavsett var och hur de har förvärvats.
- noga tänka igenom vad man lägger i begreppen *samverkan* och *tillväxt*.
- lärandet bygger på ett delat ansvar mellan samhället, kommunen och den enskilde. Statsmakten kan inte helt dra sig ur.
- arbeta aktivt för att vuxenutbildningens vidgade uppdrag för lärande förblir en viktig angelägenhet för kommunerna.

Referenser

- Ålander, L. (2000). *Avnämarna och Kunskapslyftet*. Umeå: Umeå Centre for Evaluation Research.
- Alm-Stenflo, G. (2000). *Inkomst- och sysselsättnings effekter av kommunal vuxenutbildning* (No. 2000:1). Stockholm: SCB Prognosinstitutet.
- Andersson, E., Larsson, M. & Wärvik, G.-B. (2000). *Kunskapslyftet på folkhögskolan- Deltagarnas motiv för studier och för valet av folkhögskola samt deras syn på undervisningen*. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Axelsson, R. & Westerlund, O. (1999). *Deltagare i Kunskapslyftet höstterminen 1997 och jämförelsegrupper* (No. 498). Umeå: Umeå universitet.
- Axelsson, R. & Westerlund, O. (2000a). *Nyborjare i kommunal vuxenutbildning höstterminerna 1997 och 1998* (No. 537). Umeå: Umeå universitet.
- Axelsson, R. & Westerlund, O. (2000b). *Deltagare i kommunal vuxenutbildning höstterminen 1997* (No. 542). Umeå: Umeå universitet.
- Axelsson, R. & Westerlund, O. (2001). *Inflöde och varaktighet som arbetsökande efter avslutad utbildning - deltagare i Kunskapslyftet och arbetsmarknadsutbildning höstterminen 1997* (No. 566). Umeå: Umeå universitet.
- Björkman, M. (2000). *Arbetskraftsstatus efter utbildning - en studie av deltagarna i Kunskapslyftet 1997*. Umeå. Umeå universitet.
- Cedering, M. & Häggbom, L. (1999). *Utvärdering av två utbildningsmodeller inom Kunskapslyftet i Piteå och Överkalix kommun*. Luleå tekniska universitet: Institutionen för pedagogik och ämnesdidaktik.
- Central Sweden Brussels Office. (2003-11-27). About the "Regions of knowledge" (KnowREG) Pilot Action. Bringing European regions faster to the knowledge-based economy. URL http://www.centraweden.se/Bevakningsomr%C3%A5den/FoU/Bev_FoU_P_knowreg_030826.pdf

- Chaib, C. (2000). *Undervisningsformer inom Kunskapslyftet - En studie av fyra utbildningar i Nässjö och Vetlanda*. Jönköping: Högskolan för lärande och kommunikation.
- Elmerot, E. (2001). *Detta är inte bara ett Kunskapslyft utan ett lyft för hela själen. Utvärdering av Kunskapslyftets effekter - den upphandlade verksamheten*. Kalmar: Högskolan i Kalmar.
- Elvin, S. (2000). *Nya kunskaper, nya möjligheter! - Vuxenstuderandes upplevelser av studier genom kunskapslyftet*. Stockholm: Stockholms universitet.
- HANDU. (2002). *Kunskapslyft för alla? Om att vara funktionshindrad och studera som vuxen*. Stockholm: Utredningsinstitutet HANDU AB.
- Hill, M. (Ed.). (1993). *The Policy Process: A Reader*. Colchester: Harvester Wheat.
- Hjern, B. (2000a). *Policy-analys, organisation och organisering* (No. Working paper 2000:1). Högskolan Dalarna: Transport och samhälle.
- Hjern, B. (Ed.). (2000b). *Riv ner - bygg nytt: en debattbok om samhällsstrukturer vid vägskil*. Söderhamn: Tjänsteforum.
- Holmqvist, M. & Milsta, M. (1999). *På kunskapens väg - ett andra steg i processutvärdering av Kunskapslyftet i Kungsbacka*. Halmstad: Centrum för Arbetslivsutveckling.
- Höög, J. (1999). *Att bliva eller inte bliva vid sin läst*. Stockholm: LO-Tryckeriet.
- Inregia. (1999). *Kunskapslyftet - jämförelse mellan kommunerna 1997 - 1998*. Stockholm.
- Inregia. (2001). *Hur har Kunskapslyftet påverkat Komvux? Jämförelse mellan kommunerna*. Stockholm.
- Jonsson, P. (2000). *Vuxenlärarinitiativets genomförande och effekter*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Kallstenius, A. L. U. (2000). *Social interaktion och delaktighet - upplevelser av studier på Kunskapslyftet i Landskrona*. Lund: Lunds universitet.

- Lander, R. & Larson, M. (2000). *Kunskapslyftets effekter på kort sikt* (No. 2000:07). Göteborg: Göteborgs universitet.
- Liedman, S.E. (2002). *Ett oändligt äventyr*. Stockholm: Albert Bonnier förlag AB.
- Matsson, I. (2001). *Eleveffekter 2001*. Karlshamn: Karlshamns kommun.
- Nordberg, K. (2001). *Vuxenutbildningen i Hisingen - med fokus på samverkan*. Göteborg: DELTA samverkan.
- Nordström, G. (1998). *Kunskapslyftet i Vellinge kommun. Kvalitetssäkring - Steg 1*. Vellinge: Vellinge kommun.
- Nordström, G. (1999). *Kunskapslyftet i Vellinge kommun. Kvalitetssäkring - Steg 2*. Vellinge: Vellinge kommun.
- Nordström, G. (2002). *Attityder till lärande och undervisning*. Jönköping: Högsolan för lärande och kommunikation.
- NUAV. (1998). *Kunskapslyftet i små och medelstora kommuner*.
- Olsson, B. (1999). *Folkbiblioteken och Kunskapslyftet - debatt, bibliotekari-er, elever*. Borås: Högskolan i Borås.
- Paldanius, S. (2000). *Kunskapslyftet - till vilken nytta då?* (No. 217). Linköping: Linköpings universitet.
- Premfors, R. (1989). *Policyanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Proposition. (1995/96:150). *Tillväxtpropositionen*. Stockholm: Riksdags-tryck.
- Proposition. (1995/96:222). *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000*. Stockholm: Riksdagsstryck.
- Regeringen. (Dir. 1995:67). *Ett nationellt kunskapslyft för vuxna*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Regeringen. (Dir. 1996:71). *Tilläggsdirektiv till Kunskapslyftskommittén*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Regeringen. (Dir. 1997:104). *Tilläggsdirektiv till Kunskapslyftskommittén*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.

- Regeringen. (U1996:71). *Tilläggsdirektiv till Kunskapslyftskommittén*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Regeringsbeslut. (U1995:09). *Kunskapslyftskommittén*. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Rubenson, K., Tuijnman, A. & Wahlgren, B. (2000). *Från Kunskapslyftet till en Strategi för Livslångt Lärande* (No. SOU 1999:141). Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Sandelius, J. T. (2000). *Bredd eller djup i Kunskapslyftet*. Kalmar: Länsstyrelsen i Kalmar län.
- Skogh, C. & Engvall, S.-O. (1999). *Kunskapslyftet och utvecklingen av vuxenutbildningen i Eskilstuna kommun, 1997-2002*. Eskilstuna: Arbetsmarknadsförvaltningen i Eskilstuna Kommun.
- Skolverket. (1997-2002). *Delrapporter*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket. (2000a). *Det livslånga och livsvida lärandet* (No. 1999:121). Stockholm: Liber Distribution.
- Skolverket. (2000b). *Lyft eller bredd?* (No. Dnr 1999:633). Stockholm: Skolverket.
- Skolverket. (2000c). *Med vuxenutbildning i fokus* (No. Dnr 2000:2528). Stockholm: Skolverket.
- Skolverket. (2001). *Sammanställning av nationella och lokala utvärderingar inom det offentliga skolväsendet för vuxna inkl. Kunskapslyftet*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket. (2003). *Orienteringskurser i kommunernas vuxenutbildning*. Stockholm: Skolverket.
- Sohlman, Å. (2003). *Strengths and weaknesses of the Swedish Adult Education Initiative and ILA (Individual Learning Accounts) as systemic approaches to co-financing lifelong learning*. Paper presented at the International Policy Conference, Bonn Tyskland.
- SOU. (1996:27). *En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande: Kunskapslyftskommittén*. Stockholm: Statskontoret.

- SOU. (1999:39). *Vuxenutbildning för alla? Andra året med Kunskapslyftet*. Kunskapslyfts-kommittén. Stockholm: Statskontoret.
- SOU. (2000:28). *Kunskapsbygget 2000 - det livslånga lärandet*. Kunskapslyftskommittén. Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret. (1998). *Kunskapslyftet som modell och metod - adhocрати eller byråkrati?* (No. 1998:20). Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret. (1999). *Hur mycket kostar Kunskapslyftet?* (No. 1999:18). Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret. (2003). *Uppdrag att analysera förutsättningar för livslångt lärande inom vuxen-utbildningen* (No. U2002/1377/V). Stockholm: Enheten för styrningsfrågor.
- Stenberg, P. (2003). *An evaluation of the adult education initiative relative labour market training*. Umeå: Solfjädern.
- Västerås kommun. (2001). *Utvärdering av Västerås Kunskapslyft 2001*. Västerås: Västerås kommun.
- Wass, K. (1999). *Hur formas den nya vuxenutbildningen?* (No. 1999:03). Göteborg: Göteborgs universitet.
- Westerlund, O. (2000). *Inskrivningstid vid Arbetsförmedlingen efter avslutade studier* (No. 526). Umeå: Umeå universitet.

Riktlinjer hämtade ur Sysselsättningspropositionern 1995/96:222

Prop. 1995/96:222 ”6.3.1 Syfte och målgrupp”:

En särskild statlig satsning på vuxenutbildningen skall göras under fem år för att under denna period åstadkomma ett kraftigt kunskapslyft för den grupp vuxna som har störst behov av utbildning och hittills har fått minst av samhällets utbildningsinsatser. Detta görs i syfte att öka sysselsättningen och tillväxt.

Målgruppen för den särskilda utbildningssatsningen är i första hand vuxna arbetslösa som helt eller delvis saknar treårig gymnasiekompetens. Därutöver skall satsningen också vända sig till anställda som helt eller delvis saknar denna kompetens. Övriga vuxna skall få delta i mån av plats.

Satsningen skall också bidra till att utveckla nya former för att möta vuxnas utbildningsbehov i framtiden och därmed efter femårsperioden kunna avlösas av ett nytt vuxenutbildningssystem.

Prop. 1995/96:222 ”6.3.2 Omfattning”:

Vuxenutbildningssatsningen bör inledas under läsåret 1996/97. Staten bör lämnas särskilt bidrag för denna satsning med medel som beräknas motsvara kostnadstäckning för minst 100 000 helårsplatser per år och satsningen bör vara fullt utbyggd från hösten 1997.

Prop. 1995/96:222 ”6.4.1 Planering och genomförande”

Utöver de platser som avsätts för folkhögskolan och för kvalificerad yrkesutbildning skall kommunerna ges ansvaret för att vuxenutbildningssatsningen genomförs. Kommunerna skall, efter ansökan, få bidrag för vuxenutbildning som ligger på gymnasial nivå. Även statens skolor för vuxna skall kunna få extra medel för gymnasial utbildning som planeras i samverkan med kommuner.

Som villkor för att få bidrag skall gälla att verksamheten anordnas utöver den gymnasiala vuxenutbildning som erbjuds med kommunala medel och att omfattningen av denna gymnasiala vuxenutbildning således inte minskas.

En delegation skall få regeringens uppdrag att under ett inledningsskede fördela och följa verksamheten.

Prop. 1995/96:222 ”6.4.2 Utbildningens inriktning”

Den utbildning som ges med hjälp av särskilt bidrag från staten bör avse gymnasial vuxenutbildning. Den enskilda individens önskemål, behov och förutsättningar skall vara styrande och flexibilitet, kvalitet och nytänkande skall präglade utbildningens utformning, inriktning och innehåll. De som inte redan har kompetens motsvarande de kärnämneskurser som ingår i ett slutbetyg från gymnasial vuxenutbildning skall i första hand erbjudas sådana kurser.

Prop. 1995/96:222 ”6.4.3 Kurser i yrkesämnena i komvux”

Möjligheten att dela upp omfattande kurser i flera kurser bör införas i yrkesämnena i gymnasial vuxenutbildning.

Prop. 1995/96:222 ”6.4.4 Utbildningsanordnare”

För att uppnå nödvändig flexibilitet och anpassning till behoven i den egna kommunen vad gäller innehåll och organisation och för att klara den stora vuxenutbildningsuppgift som kommunerna får ansvaret för, bör kommunerna utnyttja flera olika utbildningsanordnare utöver kommunernas utbildningsorganisation. Det kan ske i form av uppdrag, där i vanliga fall kommunal utbildning genomförs av någon annan anordnare, eller i form av att kommunen köper t.ex. folkhögskoleutbildning för sina invånare.

Prop. 1995/96:222 ”6.4.5 Samverkan och det lokala arbetslivet”

En nära samverkan är nödvändig mellan kommunen som ansvarig för utbildning samt arbetsförmedlingen och det lokala arbetslivet.

Prop. 1995/96:222 ”6.4.6 Skolverkets roll”

Statens skolverk bör få i uppdrag att fastställa omfattningen per kommun av den kommunalt finansierade volymen av gymnasial vuxenutbildning, dvs. en basorganisation som skall vara det ”golv” från vilket respektive kommuns ansöka om särskilda medel skall utgå.

Skolverket skall, på samma sätt som sker beträffande all annan utbildning inom det offentliga skolväsendet och vid statens skolor för vuxna, ansvara för tillsyn, uppföljning och utvärdering. Skolverket skall särskilt följa hur den kommunalt finansierade grundläggande och gymnasiala vuxenutbildningen förändras till följd av den särskilda statliga satsningen.

Den delegation regeringen kommer att utse för att under ett inledningsstadium leda utbildnings-satsningen kommer också att ges i uppdrag att noggrant följa utvärderingen och uppföljningen. Detta är föranlett av att delegationen snabbt skall kunna föreslå regeringen att göra förändringar i det regelverk som skall gälla för satsningen.

En fristående utvärdering bör också genomföras av statens extra satsning på vuxenutbildning under femårsperioden.

Prop. 1995/96:222 ”6.7 Särskilt utbildningsbidrag”

Personer mellan 25 och 55 år som är arbetslösa ges möjlighet att under högst ett studieår studera på motsvarande grundskole- eller gymnasienivå med ett särskilt utbildningsbidrag på a-kassa/KAS-nivå. Anställda mellan 25 och 55 år med minst fem års heltids- eller deltidsanställning kan ges motsvarande möjlighet förutsatt att berörda lokala parter har slutit avtal där arbetsgivaren åtar sig att som ersättare bereda plats åt en långtidsarbetslös inskriven vid arbetsförmedlingen.

Det särskilda utbildningsbidraget införs den 1 juli 1997. Möjligheten till bidraget gäller dem för vilka bidraget till någon del avser studier under år 1997. Regeringen återkommer i frågan huruvida bidragsperioden skall kunna påbörjas senare.

Förslag till riksdagen om införande av det särskilda utbildningsbidraget presenteras i budgetpropositionen.

