



Remiss

REGERINGSKANSLIET

2013-06-24

Dnr U2013/4124/GV

Utbildningsdepartementet

Gymnasie- och vuxenutbildningsenheten

STOCKHOLMS STAD Kommunstyrelsen Registraturet	
Ink.	2013-06-28
Dnr:	001-1095/2013
Till:	RII

**Betänkandet Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en
översyn för ökad individanpassning och effektivitet (SOU 2013:20)**

Härmed remitteras GRUV-utredningens betänkande (SOU 2013:20).

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän
2. Riksrevisionen
3. Förvaltningsrätten i Härnösand
4. Kriminalvården
5. Datainspektionen
6. Försäkringskassan
7. Socialstyrelsen
8. Myndigheten för handikappolitisk samordning
9. Länsstyrelsen i Kronobergs län
10. Länsstyrelsen i Skåne län
11. Länsstyrelsen i Stockholms län
12. Länsstyrelsen Västra Götalands län
13. Statskontoret
14. Ekonomistyrningsverket
15. Kronofogdemyndigheten
16. Statistiska Centralbyrån
17. Statens skolverk
18. Statens skolinspektion
19. Specialpedagogiska skolmyndigheten
20. Skolväsendets överklagandenämnd
21. Ungdomsstyrelsen
22. Folkbildningsrådet
23. Universitetskanslersämbetet
24. Universitets- och högskolerådet
25. Linköpings universitet
26. Umeå universitet

27. Högskolan i Jönköping
28. Centrala studiestödsnämnden
29. Överklagandenämnden för studiestöd
30. Arbetsförmedlingen
31. Diskrimineringsombudsmannen
32. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)
33. Ale kommun
34. Danderyds kommun
35. Falu kommun
36. Gällivare kommun
37. Göteborgs kommun
38. Hallstahammars kommun
39. Helsingborgs kommun
40. Härryda kommun
41. Kungsbacka kommun
42. Landskrona kommun
43. Linköpings kommun
44. Luleå kommun
45. Malmö kommun
46. Marks kommun
47. Nacka kommun
48. Nyköpings kommun
49. Partille kommun
50. Solna kommun
51. Stockholms kommun
52. Sundbybergs kommun
53. Södertälje kommun
54. Tyresö kommun
55. Upplands Väsby kommun
56. Västerviks kommun
57. Ånge kommun
58. Örebro kommun
59. Östersunds kommun
60. Östhammars kommun
61. Kommunförbundet Norrbotten
62. Regionförbundet i Uppsala län
63. Folkbildningsförbundet
64. ABF Vux
65. Agnesbergs Folkhögskola
66. Friskolornas Riksförbund
67. Företagarna
68. Handikappförbunden
69. Hermods AB
70. Hjälpmedelsinstitutet

71. Härnösands folkhögskola
72. Kvarnby folkhögskola
73. Landsorganisationen i Sverige
74. Lernia AB
75. Lika Unika, Federationen mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning
76. Lärarförbundet
77. Lärarnas Riksförbund
78. NTI-skolan
79. RIO - Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation
80. Riksförbundet för Utvecklingsstörda Barn, Ungdomar och Vuxna
81. Riksförbundet Vuxenutbildning i samverkan
82. Romano Paso
83. Saco Studentråd
84. Samarbetsorganet för etniska organisationer i Sverige
85. Sundbybergs Folkhögskola
86. Sveriges Akademikers Centralorganisation
87. Sveriges Auktoriserade UtbildningsFöretag
88. Sveriges elevråd
89. Sveriges Förenade Studentkårer
90. Sveriges Kommuner och Landsting
91. Svenskt Näringsliv
92. Sveriges Skolledarförbund
93. Sveriges universitets- och högskoleförbund
94. Sveriges vägledarförening
95. Tjänstemännens Centralorganisation

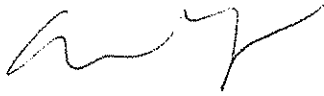
Remissvaren i 3 exemplar (1 original) ska vara inkomna till Utbildningsdepartementet **senast den 24 oktober 2013**.

Remissvaren ska även översändas i elektronisk form till u.registrator@regeringskansliet.se med hänvisning till diarienummer.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens publikation om att svara på remisser. Publikationen kan beställas från Regeringskansliet, Information Rosenbad, 103 33 Stockholm eller hämtas från nätet: www.regeringen.se.



Eva Lenberg
Rättschef

Kopia till

Fritzes kundservice, 106 47 STOCKHOLM
Riksdagens utredningstjänst

Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå

– en översyn för ökad individanpassning och effektivitet

Betänkande av GRUV-utredningen

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:20

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss:
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23912-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Maria Arnholm

Regeringen beslutade den 6 oktober 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå (dir. 2011:92). Statsrådet Nyamko Sabuni förordnade den 10 oktober 2011 departementsrådet Geoff Erics att vara särskild utredare. Utredningen har antagit namnet GRUV-utredningen (U 2011:07). Den 22 november 2012 utvidgades utredningens uppdrag (dir. 2012:117).

Som experter i utredningen förordnades den 10 januari 2012 departementssekreteraren Katarina Arvidson, departementssekreteraren Anders Borgström, enhetschefen Peter Ekborg, utredaren Margaretha Holmlund, departementssekreteraren Anders Jutell, utredaren Roy Melchert, undervisningsrådet Eva Nordlund och departementssekreteraren Christine Wälikangas. Katarina Arvidsson entledigades den 22 oktober 2012 och ersattes av departementssekreteraren Anna Envall.

Som sekreterare i utredningen anställdes den 1 november 2011 undervisningsrådet Eva Andersson och den 16 december 2011 undervisningsrådet Helena Wintgren. Den 21 maj 2012 anställdes utredaren Carl-Johan Stolt och den 2 januari 2013 juristen Lisa Wikner. Eva Andersson entledigades den 9 januari 2013.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet* (SOU 2013:20).

Stockholm i april 2013

Geoff Erics

/Carl-Johan Stolt
Lisa Wikner
Helena Wintgren

Innehåll

Ord och begrepp	13
Sammanfattning	17
Författningsförslag	27
1 Utredningens uppdrag och arbete	47
1.1 Utredningens uppdrag	47
1.2 Utredningens arbete	48
1.2.1 Insamling av data och andra uppgifter	48
1.2.2 Byte av styrdokument har påverkat utredningens arbete	50
1.3 Disposition	51
2 Generella utgångspunkter	53
2.1 Vuxenutbildning på grundläggande nivå i ett historiskt perspektiv	53
2.2 Utbildningens mål	55
2.3 Styrdokument och regelverk	55
2.3.1 Skollagen (2010:800)	56
2.3.2 Förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning	58
2.3.3 Läroplan Lvux12	60
2.3.4 Det nya betygssystemet	61

2.4	Skolverket och Skolinspektionen	61
2.4.1	Skolverket	61
2.4.2	Skolinspektionen	62
2.5	Statistik om komvux på grundläggande nivå	62
2.5.1	Inledning och definitioner	62
2.5.2	Antal elever på grundläggande nivå	64
2.5.3	Bakgrundsuppgifter om elever på grundläggande nivå	65
2.5.4	Organisering av verksamheten	70
2.5.5	Innehåll i studierna	71
2.5.6	Studieresultat	75
2.5.7	Studietider och avbrott	77
2.5.8	Övergångar mellan utbildningar	80
3	Utredningens övergripande bedömning	83
3.1	En förbisedd men viktig del av vuxenutbildningen	83
3.2	Regelverket är i huvudsak tillräckligt	86
4	Organisation, styrning och uppföljning	89
4.1	Nationell styrning och uppföljning	89
4.1.1	Nationell statistik och uppföljning	89
4.1.2	Stödmaterial för en likvärdig bedömning och betygssättning	93
4.1.3	Tillsyn och granskning	95
4.1.4	Effektstudier på nationell nivå	98
4.2	Kommunal organisation, styrning och uppföljning, m.m.	100
4.2.1	Studie av kommunernas organisering och arbete	100
4.2.2	Problem och behov på den kommunala nivån	110
4.2.3	Utredningens bedömningar om kommunernas organisering, styrning och uppföljning	119
5	Anpassning efter individers behov och förutsättningar ..	133
5.1	Utredningens uppdrag	133

5.2	En flexibel och individanpassad utbildning	133
5.2.1	Flexibilitet i undervisningen	133
5.2.2	En flexibel och individanpassad utbildning.....	134
5.2.3	Utbildningens utformning skiljer sig åt	135
5.3	Verktyg för ökad flexibilitet och individanpassning.....	136
5.3.1	Kontinuerlig antagning.....	136
5.3.2	Förkunskapskrav	137
5.3.3	Inledande bedömning av elevernas kunskapsnivå.....	139
5.3.4	Nivågruppering efter bedömda förkunskaper	140
5.3.5	Kursutbud, kurspaket och kombinationsmöjligheter	141
5.3.6	Öppna studiemiljöer.....	146
5.3.7	Orienteringskurser	147
5.3.8	Delkurser.....	149
5.3.9	Verktyg för elever med brister i svenska språket.....	152
5.3.10	Elevers rätt till stöd	154
5.4	Studerandegrupper med särskilda behov av individpassning.....	157
5.4.1	Individpassning säkerställer att stödbehov tillgodoses	157
5.4.2	Romernas utbildningssituation.....	159
5.4.3	Studerande med funktionsnedsättning.....	162
5.4.4	Stöd från Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)	166
5.5	Studerande med hög tidigare utbildning	167
5.5.1	Utredningens uppdrag.....	167
5.5.2	Varför andelen med hög tidigare utbildning kan vara problematisk.....	167
5.5.3	Högutbildade utlandsföddas etablering i samhället.....	169
5.5.4	Högutbildades studier på grundläggande nivå.....	172
5.5.5	Utredningens bedömning avseende högutbildade som studerar på grundläggande nivå.....	179
6	Vägledning, individuella studieplaner och validering	185
6.1	Studie- och yrkesvägledning.....	185
6.1.1	Bakgrund och utveckling	186
6.1.2	Problem med vägledningen.....	193

6.1.3	Utredningens bedömning och förslag om vägledning.....	201
6.2	Den individuella studieplanen	211
6.2.1	Individuella studieplaner inom vuxenutbildningen	211
6.2.2	Brister i användningen av den individuella studieplanen.....	219
6.2.3	Åtgärder för att utveckla användningen av den individuella studieplanen	226
6.3	Validering.....	232
6.3.1	Bakgrund och reglering av validering.....	233
6.3.2	Tillgång till valideringsinsatser för vuxenstudierande	239
6.3.3	Svårigheter med att använda validering inom vuxenutbildningen	242
6.3.4	Utredningens bedömning om validering.....	245
7	Den ekonomiska situationen för studerande i komvux ...	253
7.1	Undersökningen.....	253
7.2	Inkomsternas storlek	256
7.2.1	Inkomst från förvärvsarbete och näringsverksamhet	256
7.2.2	Nettoinkomst.....	258
7.2.3	Disponibel inkomst per konsumtionsenhet.....	260
7.2.4	Inkomster i förhållande till utgifter	262
7.3	Inkomstkällor	263
7.3.1	Typer av inkomstkällor.....	263
7.3.2	Huvudsaklig inkomstkälla.....	271
7.4	Sammanfattning.....	274
7.4.1	Studerande på grundläggande nivå.....	274
7.4.2	Studerande på gymnasial nivå.....	275
7.4.3	Skillnader mellan kvinnor och män.....	275
8	Studiemedelssystemet	277
8.1	Bakgrund och utveckling	277
8.1.1	Studiestöd – kort historik.....	277

8.1.2	Nuvarande studiemedelssystem.....	280
8.1.3	Statistik om studiemedel till studerande på grundläggande nivå inom komvux.....	288
8.1.4	Studiestöd för studier på grundläggande nivå – satsningar och utvärderingar.....	298
8.2	Ekonomiska drivkrafter inom ramen för studiemedelssystemet.....	307
8.2.1	Drivkrafter för snabba och effektiva studier i dagens studiemedelssystem.....	307
8.2.2	Betydelsen av ekonomiska incitament i teorin.....	308
8.2.3	Undersökningar om utfallet av ekonomiska drivkrafter.....	310
8.2.4	Mått på framgångsrika och fullföljda studier på grundläggande nivå.....	312
8.3	Problem inom dagens studiemedelssystem.....	314
8.3.1	Problem som påverkar fullföljande och genomströmning.....	314
8.3.2	Problem med återbetalningen av lån och återkrav....	319
8.4	Utredningens bedömningar och förslag inom studiemedelsområdet.....	339
8.4.1	Mål och syfte med utredningens förslag inom studiemedelsområdet.....	339
8.4.2	Räckvidd för utredningens förslag.....	340
8.4.3	Utredningens allmänna bedömning av studiemedlen för studier på grundläggande nivå.....	341
8.4.4	Studiemedelsbelopp.....	342
8.4.5	Antal veckor med studiemedel.....	350
8.4.6	Heltid och deltid.....	360
8.4.7	Grundläggande rätt till svenskt studiestöd.....	364
8.4.8	Återbetalning av studielån och återkrav.....	369
8.4.9	Ekonomiska drivkrafter för ökat fullföljande.....	374
8.4.10	Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och utvecklingskostnader.....	383
9	Krav på studieaktivitet eller närvaro.....	387
9.1	Utredningens uppdrag.....	387

9.2	Nuvarande bestämmelser, rutiner och rapportering	388
9.2.1	Reglering av aktivitet och närvaro i komvux.....	388
9.2.2	Krav på närvaro i andra utbildningsformer	389
9.2.3	Förekomsten av aktivitets- eller närvarokrav i vuxenutbildningen	390
9.2.4	Utbildningsanordnarnas åtgärder vid inaktivitet	391
9.2.5	Studiemedelsregler	391
9.2.6	Rutiner för studiemedel.....	393
9.2.7	Rapportering till CSN	393
9.3	Kommunernas syn på behovet av ett aktivitets- eller närvarokrav	394
9.3.1	Ett aktivitetskrav i skolförfattningarna	394
9.3.2	En tydligare koppling mellan studieaktivitet och studiemedel.....	397
9.4	Principiella för- och nackdelar med ett nytt krav.....	398
9.4.1	Fördelar – aktiva studier är en förutsättning för måluppfyllelse.....	398
9.4.2	Nackdelar – särskilda aktivitets- eller närvarokrav passar dåligt i en flexibel och målinriktad vuxenutbildning	400
9.5	Ett krav på aktivt deltagande som kopplas till studiemedlen.....	403
9.5.1	En förklaring av utredningens förslag och bedömning.....	403
9.5.2	Ett aktivitetskrav är möjligt – inte ett närvarokrav...	404
9.5.3	Ett krav på aktivt deltagande kan införas i skollagen	405
9.5.4	Studiemedlens koppling till aktivitetskravet	408
9.5.5	En samlad beskrivning av hanteringen av inaktivitet och rapportering	412
9.5.6	Nackdelarna med det lämnade förslaget överväger fördelarna	414
9.6	Åtgärder för en skärpt inrapportering till CSN	416
9.6.1	Ingen underrapportering av antalet studieavbrott	417
9.6.2	Det finns möjligheter till skärpt inrapportering	417

10	Konsekvenser av tidsbegränsad sfi	421
10.1	Utredningen om tidsbegränsad sfi.....	421
10.2	Förslagets betydelse för komvux på grundläggande nivå ...	422
10.2.1	Ökad efterfrågan på svenska som andraspråk.....	422
10.2.2	Konsekvenser för komvux av en ökad efterfrågan ...	430
10.3	Förslagets betydelse för studiemedelssystemet	431
10.3.1	Två års hinder mot studiemedel för svenska som andraspråk	431
10.3.2	Utredningens allmänna bedömning av förslaget om hinder mot studiemedel för svenska som andraspråk	432
10.3.3	Kostnadskonsekvenser för studiemedelssystemet ...	434
11	Förändringar för en utvecklad vuxenutbildning	439
11.1	Inledning.....	439
11.2	Utvecklingsområden.....	439
11.3	En vuxenutbildning med kurser på olika nivå	440
11.4	Betygsskala inom komvux på grundläggande nivå och sfi...	442
11.5	Vuxdatabas	444
11.6	En sammanhållen studiefinansiering	445
12	Kostnads- och konsekvensanalys.....	449
12.1	Kostnads- och konsekvensanalys av utredningens förslag inom utbildningsområdet.....	449
12.1.1	Inledning	450
12.1.2	Kostnader	451
12.1.3	Andra konsekvenser av utredningens förslag	454
12.2	Kostnads- och konsekvensanalys av utredningens förslag inom studiemedelsområdet	456
12.2.1	Inledning	457
12.2.2	Studiemedelsbelopp.....	457
12.2.3	Antal veckor med studiemedel	462
12.2.4	Heltid och deltid.....	465

12.2.5 Återbetalning av studielån	467
12.2.6 Sammanfattning av utgiftsökningar och utgiftsminskningar inom studiemedelsområdet	470
12.2.7 Kostnadsutveckling med alternativa ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	472
12.3 Kostnads- och konsekvensanalys av utredningens förslag om aktivitetskrav	474
Författningskommentarer	477
Referenser	485
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv	495
Bilaga 2 Tilläggsdirektiv	505
Bilaga 3 Enkät om grundläggande vuxenutbildning i Sveriges kommuner våren 2012	507
Bilaga 4 Enkät om aktivitetskrav i komvux m.m. i Sveriges kommuner hösten 2012	527
Bilaga 5 Tabeller om den studieekonomiska situationen	533

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag (dir. 2011:92 och 2012:117) är främst att se över den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå, i syfte att öka anpassningen av utbildningen efter individers behov och förutsättningar. Utredningen ska bl.a. underlätta för de studerande att kombinera sina studier med annan utbildning eller arbete. Utredningen ska också undersöka hur väl utbildningen anpassas till olika målgrupper, framför allt studerande med funktionsnedsättning och romer. Därutöver ska vi analysera den höga andelen högutbildade som studerar på grundläggande nivå och studera kommunernas organisation och styrning av utbildningen.

En annan del av uppdraget avser studie- och yrkesvägledning, individuella studieplaner och validering. Utredningen ska analysera och vid behov föreslå åtgärder för att förbättra dessa insatser inom hela vuxenutbildningen, men främst inom komvux.

Utredningen ska också kartlägga den ekonomiska situationen för studerande i hela komvux och se över studiemedelssystemet när det gäller studerande på grundläggande nivå. De förändringar som föreslås på studiestödsområdet ska förbättra förutsättningarna för studerande att fullfölja studierna, samt förbättra möjligheterna för låntagare att betala tillbaka sina studieskulder. Därutöver ska vi lämna förslag på hur ett aktivitetskrav inom komvux kan utformas.

Komvux på grundläggande nivå

Komvux på grundläggande nivå är en liten men betydelsefull del av vuxenutbildningen. Totalt studerade 33 000 elever inom komvux på grundläggande nivå under 2011. Utbildningen är en rättighet för vuxna som saknar kunskaper motsvarande grundskolan och som har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Utbildningen

syftar till att ge sådana kunskaper som behövs för att delta i samhälls- och arbetslivet samt att möjliggöra fortsatta studier. Utgångspunkten ska vara den enskildes behov och förutsättningar.

De studerande inom komvux på grundläggande nivå är en heterogen grupp. Nio av tio studerande är födda utomlands. En tredjedel har tidigare studerat på eftergymnasial nivå medan andra är analfabeter eller har en mycket kort tidigare utbildning. Majoriteten av de studerande är kvinnor och hälften är äldre än 32 år. De studerande läser framför allt kurser i svenska som andraspråk, engelska och matematik. De flesta som studerar på grundläggande nivå fortsätter sina studier på gymnasial nivå.

Ett problem med komvuxstudier på grundläggande nivå är att 24 procent av kursdeltagarna avbryter sin kurs och att 42 procent av de studerande under ett år avbryter någon kurs.

Brister i dagens system

Bristande individanpassning och flexibilitet

Trots att styrdokumentet ställer höga krav på individanpassning visar utredningens kartläggning att det finns stora skillnader mellan kommuner i hur väl komvux på grundläggande nivå utgår ifrån individers behov. Möjligheterna att studera på flexibla tider och under flexibla former är i många fall begränsade. T.ex. är det endast en tredjedel av kommunerna som erbjuder kvällskurser och i fyra av tio kommuner är det inte möjligt att läsa svenska som andraspråk på heltid. Utredningen kan även konstatera att individuella studieplaner visserligen upprättas för de allra flesta studerande men att planerna många gånger inte används aktivt. Även möjligheten att kombinera studier mellan olika skolformer är ofta begränsad. Andra områden där vi ser brister är uppföljning och utvärdering av verksamheten. Många kommuner arbetar inte heller aktivt med att söka upp personer som har rätt till utbildning. Validering av de studerandes tidigare kunskaper kan också många gånger användas mer systematiskt än vad som sker i dag.

En kärv ekonomisk situation

Utredningens kartläggning visar att studerande på grundläggande nivå i komvux har låga inkomster, både jämfört med studerande på gymnasial nivå och jämfört med genomsnittet i riket. För heltidsstuderande på grundläggande nivå var den disponibla inkomsten i genomsnitt 102 000 kronor under 2010. På den gymnasiala nivån var motsvarande belopp 128 500 kronor. För många, framför allt på den grundläggande nivån, utgjorde olika former av bidrag en väsentlig del av försörjningen då mer än hälften saknade inkomst från arbete under året. Studerande på grundläggande nivå lever dessutom ofta i familjer med svag ekonomi, vilket gör det svårare att få ekonomiskt stöd från familjen under studietiden.

Många får problem med att betala tillbaka sina studielån

Hälften av de som studerar på grundläggande nivå inom komvux tar studiemedel från CSN och drygt en tredjedel av dem med studiemedel tar studielån. Även om andelen som lånar är begränsad får många problem med att betala tillbaka sina lån. Återbetalningsproblemen är störst för dem som inte fortsätter studierna efter den grundläggande nivån. Bland dem som enbart studerar på grundläggande nivå är det mer än hälften som någon gång får ett krav på betalning överlämnat till Kronofogdemyndigheten. Nya siffror som utredningen har tagit fram visar dessutom att betalningsproblemen ofta är långvariga, trots att studieskulden är relativt små. Den främsta förklaringen är mycket låga inkomster efter avslutad utbildning. Många låntagare ansöker inte heller om nedsättning av det belopp som ska betalas, trots att sådan nedsättning kan medges för den som har låg inkomst.

Ett annat problem som utredningen har uppmärksammat är att antalet veckor med studiemedel inte räcker till för vissa studerande på grundläggande nivå inom komvux. Bedömningen av hur många studiemedelsveckor en person har rätt till utgår i dag enbart från längden på den tidigare utbildningen, även om utbildningsbehovet påverkas av fler faktorer. Ett otillräckligt antal veckor kan ibland få till följd att studerande inte kan fullfölja sina studier.

Utredningens förslag och bedömningar

Utredningens förslag syftar till att öka individanpassningen och effektiviteten inom komvux på grundläggande nivå. Då vi bedömer att det nuvarande regelverket i huvudsak är tillräckligt och att det möjliggör en flexibel utbildning, är det framför allt andra åtgärder än förändringar i styrdokumentet som vi ser behov av. För detta krävs ett höjt politiskt intresse för utbildningen både nationellt och lokalt.

Många grupper gynnas av ökad individanpassning

En övergripande slutsats är att många målgrupper gynnas av en ökad individanpassning inom komvux på grundläggande nivå. Det gäller inte minst för studerande med funktionsnedsättning och för romer som inte har fullföljt grundskolan. Utredningen föreslår därför inga särlösningar riktade till vissa studerandegrupper utan lämnar förslag för att öka individanpassningen generellt.

Även utlandsfödda studerande med högskoleutbildning från sitt tidigare hemland gynnas enligt utredningens bedömning av en ökad individanpassning. Utredningens analys visar att problemet med att högutbildade studerar på grundläggande nivå delvis överdrivs och att det många gånger finns rimliga skäl för denna målgrupp att studera på grundläggande nivå, framför allt i ämnet svenska som andraspråk. De senaste åren har det skett en renodling av de högutbildades studier på grundläggande nivå, där det i något högre grad än tidigare är fokus på det svenska språket. Detta anser utredningen är positivt.

Kommunerna behöver vidta åtgärder

Enligt utredningen är det framför allt kommunerna som behöver vidta åtgärder för att utbildningen på grundläggande nivå inom komvux ska förbättras. Vi ser att de skillnader som finns i kvalitet och flexibilitet till största delen beror på kommunernas prioriteringar, arbetssätt och tillämpning.

Utredningen bedömer att kommunerna i de flesta fall kan utveckla verksamheten inom ramen för dagens regelverk. Kommunerna kan i högre grad använda sig av de verktyg som finns, bl.a. individuella studieplaner, validering, öppna studiemiljöer och inledande nivå-

bedömningar. Utredningen ser också behov av ett intensifierat arbete med systematisk uppföljning och en ökad samverkan med andra kommuner och även andra aktörer, däribland Arbetsförmedlingen. Kommunerna bör även i högre grad anpassa utformningen av kurser efter de studerandes behov, t.ex. genom att erbjuda svenska som andraspråk som heltidsstudier.

Utredningen lämnar vissa förslag i syfte att förtydliga kommunens ansvar. Vi föreslår att hemkommunen blir skyldig att se till att den som avser att påbörja studier inom komvux och särvox på grundläggande nivå samt inom sfi, erbjuds studie- och yrkesvägledning. Vår bedömning är att vägledning är en nyckelfråga för en individanpassad och effektiv utbildning. Utredningen föreslår också att ansvaret för att upprätta en individuell studieplan för varje elev åläggs hemkommunen, och inte som enligt dagens regelverk rektorn. Det understryker att studieplanen bör ge en sammanhållen bild av den enskildes studier.

Studiehandledning på modersmålet används sällan och för att lyfta fram den möjligheten föreslår utredningen att en bestämmelse införs i skollagen om att en elev får ges sådan handledning.

Ökat stöd till kommunerna

Även om komvux är ett kommunalt ansvar behöver kommunerna stöd för att öka kvaliteten i verksamheten. Utredningen föreslår därför ett flertal åtgärder som på olika sätt kan bidra till ökad individanpassning och bättre måluppfyllelse.

Utredningen föreslår att det införs nationella delkurser i de mer omfattande kurserna på grundläggande nivå, i syfte att underlätta en effektiv utbildning där de studerande bara läser de delkurser som de har behov av. Skolverket ges i uppdrag att ta fram sådana delkurser.

Skolverket ges även i uppdrag att ta fram:

- Ett stödmaterial för att stödja en likvärdig bedömning och betygsättning inom komvux på grundläggande nivå.
- Ett informationsmaterial om hur orienteringskurser kan användas för att individanpassa utbildningen.
- Ett kommentarmaterial om stöd inom vuxenutbildningen, för att klargöra elevernas rättigheter och kommunernas skyldigheter.

- Goda exempel på hur den individuella studieplanen kan användas för att effektivisera utbildningen.

Skolinspektionen ges i uppdrag att genomföra systematisk tillsyn på både huvudmannanivå och enhetsnivå inom vuxenutbildningen, istället för enbart på huvudmannanivå.

Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) ges i uppdrag att återrapporera vilka åtgärder man har vidtagit för att öka kännedomen om det stöd som myndigheten kan erbjuda utbildningsanordnare när det gäller studerande med funktionsnedsättning.

Ökad kunskap på nationell nivå

Nationellt behövs ökad kunskap om komvux på grundläggande nivå. Uppföljning är viktig bl.a. för att se hur väl målen för utbildningen uppfylls. Utredningen föreslår att Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) ges i uppdrag att utvärdera effekterna av komvux på grundläggande nivå. Vi föreslår även att Skolverket ska vidta åtgärder för att förbättra statistiken om komvux. Framför allt anser vi det prioriterat att Skolverket publicerar statistik om betyg på grundläggande nivå inom komvux, något som i dag saknas helt.

Förbättrade studieekonomiska förutsättningar

Utredningen föreslår flera förändringar i syfte att förbättra den studieekonomiska situationen för studerande på grundläggande nivå inom komvux, för att därigenom öka fullföljandet och minska problemen med återbetalning av studielån. Förslagen avser även studerande som läser på grundskolenivå vid folkhögskolor.

En övergripande ambition är att göra studiemedelssystemet mer flexibelt för att bättre tillmötesgå behovet av individuella lösningar. Utredningen har övervägt olika möjligheter att införa nya ekonomiska drivkrafter för att öka genomströmningen men avstår från att lämna sådana förslag, bl.a. med anledning av att de bedöms få begränsad betydelse.

Höjd bidragsandel för studier på grundskolenivå

Utredningen föreslår en enhetlig bidragsdel för alla studerande på grundskolenivå, där bidragsandelen utgör 73,0 procent av det totala studiemedelsbeloppet. Det innebär att ungefär hälften av de som studerar på grundskolenivå får en högre bidragsandel än i dag. Det är enligt utredningen önskvärt att ha en så stor andel bidragsfinansiering och en så liten andel lånefinansiering som möjligt vid studier på grundskolenivå. Förslaget innebär att dagens system med ett högre och ett generellt bidrag avskaffas.

Förslaget finansieras genom en enhetlig bidragsnivå även för studerande på gymnasial nivå. Där ska bidraget utgöra 50,3 procent av totalbeloppet fr.o.m. det kalenderår de studerande fyller 25 år. Studerande som i dag har det högre bidraget på gymnasial nivå får därmed en lägre bidragsandel, även om det totala studiemedelsbeloppet är oförändrat. Studerande på gymnasial nivå äldre än 24 år som har generellt bidrag får dock högre bidrag än i dag.

Fler veckor med studiemedel och en mer flexibel bedömning

Antalet veckor med studiemedel på grundskolenivå bör utökas för att svara mot de behov som finns. Utredningen föreslår att studerande på grundskolenivå ska kunna tilldelas 50, 80 eller 120 veckor, beroende på utbildningsbehovet. Det är en ökning jämfört med dagens nivåer på 40, 80 respektive 100 veckor.

Utredningen föreslår också att antalet studiemedelsveckor som en person har rätt till ska fastställas utifrån en bedömning av hans eller hennes utbildningsmål, förkunskaper och stödbehov. Enligt utredningens förslag ska alla studerande ges rätt till studiemedel i minst 50 veckor för studier på grundskolenivå. Studerande som har ett större utbildningsbehov än vad som ryms inom 50 veckor ges studiemedel i 80 veckor. Därutöver ska ytterligare 40 veckor kunna lämnas till den som är i behov av färdighetsträning eller har särskilda stödbehov.

Den sökandes hemkommun eller den folkhögskola som den sökande studerar vid ska bedöma behovet av utbildning på grundskolenivå och vid behov yttra sig över detta. Kommunernas och folkhögskolornas bedömning ska vara vägledande för CSN:s prövning av rätten till studiemedel. Bl.a. för att underlätta detta arbete föreslår utredningen att kommuner och folkhögskolor ges

direktåtkomst till uppgifter från CSN:s datasystem om antalet studiemedelsveckor.

En ny deltidsnivå införs

Utredningen föreslår en ny deltidsnivå motsvarande 25 procent av heltid vid studier på grundskolenivå. Det ökar möjligheten att studera i en lägre studietakt och samtidigt få studiemedel, vilket kan gynna flexibiliteten och underlätta för den som på grund av funktionsnedsättning bara kan studera i liten omfattning.

Bättre studieekonomisk information

Många studerande har bristande kunskaper om de ekonomiska förutsättningarna för sina studier och om vilka regler som gäller vid återbetalning av studielån. För att förbättra den studieekonomiska vägledningen i kommunerna föreslår utredningen att CSN ges i uppdrag att i samverkan med Skolverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen utveckla vägledningen vad avser olika typer av ersättningar. Samråd ska även ske med Sveriges kommuner och landsting (SKL). CSN ges också i uppdrag att i samråd med Kronofogdemyndigheten förbättra informationen till de studerande som tar lån för studier på grundskolenivå och att vidta åtgärder för att bättre informera låntagare om möjligheten att ansöka om nedsättning av sina årsavgifter.

Ett nytt aktivitetskrav kan införas men är problematiskt

Utifrån uppdraget i direktivet lämnar utredningen förslag på hur ett nytt aktivitetskrav inom komvux kan utformas. Förslaget innebär att en studerande som inte studerar aktivt kan anses vara inaktiv, vilket i sin tur kopplas till rätten att få studiemedel. Utredningen bedömer dock att nackdelarna med förslaget överväger fördelarna och förordar i stället informationsinsatser om de möjligheter som redan i dag finns att rapportera till CSN att studerande med studiemedel inte bedriver studier.

Fortsatt utveckling av vuxenutbildningen

Utredningen pekar avslutningsvis på några områden som vi anser att regeringen bör uppmärksamma för att vuxenutbildningen ska utvecklas ytterligare. Utredningen förordar bl.a. en samlad vuxenutbildning med kurser på olika nivåer, i stället för dagens separata skolformer. Utredningen ser också behov av en nationell databas för vuxenutbildningen och föreslår därför att Skolverket ges i uppdrag att genomföra en förstudie av en sådan databas.

Konsekvenser av utredningens förslag

Konsekvenser inom utbildningsområdet

Utredningens förslag förväntas bidra till en ökad individanpassning och en bättre genomströmning inom komvux på grundläggande nivå. Ur integrationssynpunkt är effektiva utbildningsinsatser på denna nivå av största vikt för en snabb etablering.

Utredningen bedömer att kommuner som genomför åtgärder i enlighet med de bedömningar som redovisas kan effektivisera utbildningen och sänka sina kostnader. Exempelvis bedömer vi att inledande nivåtester, studiehandledning på modersmålet och kontinuerlig antagning kan användas i större utsträckning än vad som sker i dag. Även ökad samverkan mellan kommuner kan effektivisera utbildningen och sänka kommunernas kostnader.

Andra förslag som förväntas öka genomströmningen är bl.a. införandet av nationella delkurser på grundläggande nivå. Delkurser kommer enligt vår bedömning att underlätta individualiseringen av utbildningen och tydliggöra att de studerande bara ska läsa de delar som de har behov av. Förslaget att hemkommunen ska bli skyldig att erbjuda vägledning understryker vägledningens betydelse. Det finns mycket som talar för att inledande vägledningsinsatser kan effektivisera utbildningen, bl.a. genom färre avbrott, färre kursbyten och ett ökat fullföljande.

Konsekvenser inom studiemedelsområdet

För studerande på grundskolenivå innebär förslagen en förbättrad ekonomisk situation under studietiden. Den ekonomiska situationen förbättras mer för kvinnor än för män. Studerande på

gymnasial nivå får en något försämrad ekonomisk situation. Även efter förändringen har dock studerande på gymnasienivå genomsnittligt en betydligt bättre ekonomisk situation än studerande på grundskolenivå.

Utredningens förslag om antalet studiemedelveckor innebär att fler studerande kommer att kunna finansiera hela sin studietid på grundskolenivå med studiemedel. Detta minskar enligt utredningens bedömning antalet studieavbrott.

När bidragsandelen ökar för studerande på grundskolenivå kommer lånebenägenheten att minska, vilket även minskar antalet låntagare som får krav på studielån överlämnade till Kronofogdemyndigheten. De förändrade bidrags- och låneandelarna innebär att studieskulderna minskar för de studiemedelstagare på grundskolenivå som väljer att ta lån. Även detta kommer att underlätta återbetalningen av lånen. Etableringen i samhället underlättas av minskade återbetalningsproblem.