

Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå

– en översyn för ökad individanpassning och effektivitet

Betänkande av GRUV-utredningen

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:20

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 åiterrapportera 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.