

N 59° 20' 21" E 18° 03' 37"



Sysselsättningen: KOMVUX

För stort eller för litet?

ANDERS STENBERG



ANDERS STENBERG är forskare verksam vid Institutet för Social Forskning (SOFI), Stockholms Universitet. Han disputerade i nationalekonomi vid Umeå universitet 2003 med en avhandling som jämförde effekterna på årslöneinkomster för deltagare i Kunskapslyftet och den yrkesinriktade delen av Arbetsmarknadsutbildning (AMU). Hans forskning har även fortsättningsvis handlat om vuxenutbildning vid komvux.

E-mail: anders.stenberg@sofi.su.se.

Komvux – för stort eller för litet?
Författare: Anders Stenberg, 2008
Grafisk form: Anekdot Text & Form


premiss
FÖRLAG

Drottninggatan 83, 111 60 Stockholm
www.arenagruppen.se

Bokförlaget Premiss ingår i Arenagruppen – den radikala sfär som bland annat består av Bokförlaget Atlas, tidskriften Arena, tankesmedjan Agora och seminarieverksamheten Arena Program

N59°20'21" E18°03'37": Sveavägen 68, 111 34 Stockholm

Är komvux för stort eller för litet?

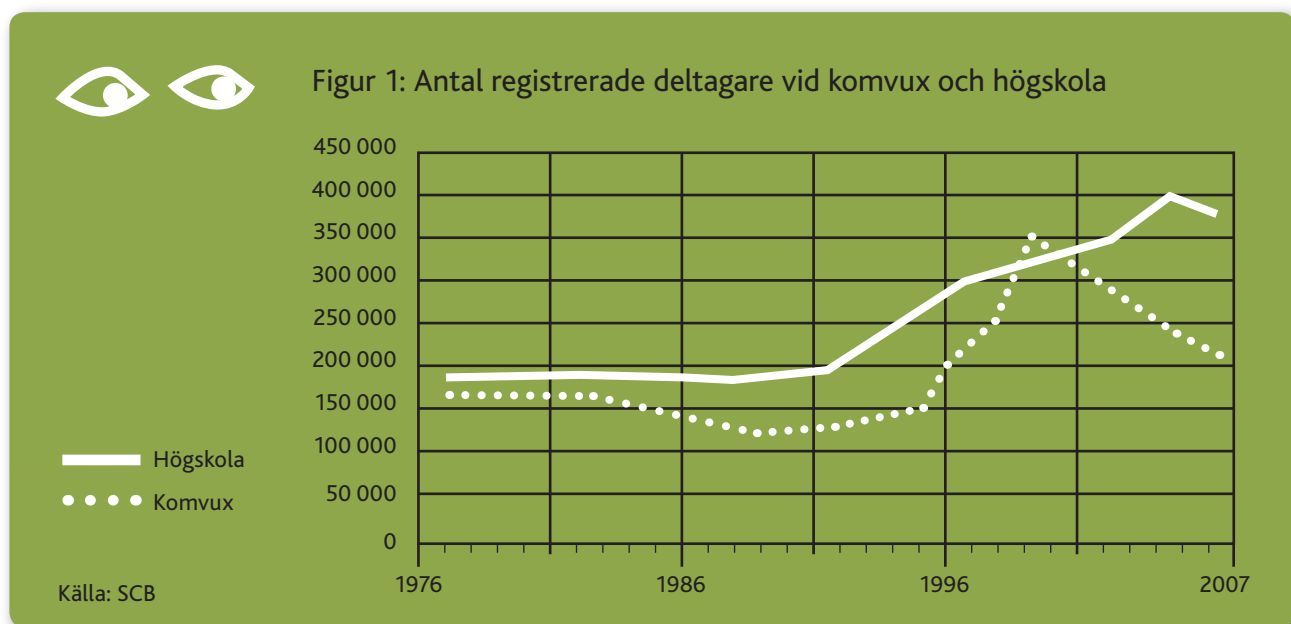
Det senaste året har neddragningar i komvux diskuterats flitigt i media. Kritiker har hävdat att det är en nedrustning som minskar möjligheterna till omskolning, och att den går stick i stäv med tanken om en flexibel arbetskraft och livslångt lärande. Regeringen försvarar sig med att minskad arbetslöshet gör behovet av komvux mindre. I den här artikeln försöker jag ge en balanserad bild av komvux syften och verksamhet och redogöra för argument för och emot en neddragning/utvidgning av komvux.

Det senaste året har neddragningar i komvux diskuterats flitigt i media. Kritiker har hävdat att det är en nedrustning som nu drabbar enskildas möjligheter till en andra chans på arbetsmarknaden. Ett ganska representativt argument gjordes av Lärarnas Riksförbund som i ett upprop skrev att alliansens neddragningar i komvux motverkar deras egen arbetsmarknadspolitik eftersom "Dagens och i synnerhet framtidens arbetsmarknad ställer krav på individens förmåga till anpassning och nya utbildningsmöjligheter" (NSD 2008-01-10). Regeringen har bemött denna kritik med i huvudsak två argument. Dels att behovet av komvux är mindre som en följd av att färre är arbetslösa, dels att komvux överutnyttjas av ungdomar som går direkt från godkända gymnasiestudier till komvux för att förbättra sina meritvärden (s k konkurrenskomplettering).

Syftet med den här artikeln är att redogöra för möjliga argument för och emot en neddragning/utvidgning av komvux. Det görs genom att först försöka klargöra rollen komvux har i det svenska samhället och utbildningssystemet innan resultat från nationalekonomisk forskning används som utgångspunkt för en diskussion. Jag avslutar med några personliga reflektioner och åsikter.

Bakgrunden till dagens diskussion kan härledas till den kraftiga lågkonjunkturen som drabbade Sverige i början av 1990-talet. Staten satsade då under ett par år stora summor på den traditionellt mer yrkesinriktade åtgärden Arbetsmarknadsutbildning (AMU). Från 1993 började man komplettera satsningen genom att dela ut öronmärkta bidrag till kommunerna, ämnade att ge platser på komvux till arbetslösa individer. Figur 1 ger en bild av hur deltagarantalet utvecklats i komvux och på högskolan under de senaste 30 åren. Ökningen av deltagare i komvux tog fart något senare än expansionen i högskolan och är sammankopplad med att de riktade bidragen till kommunerna infördes. Under senare delen av 1990-talet utökades successivt också anslagen avsedda för vuxenstudiemedel vilket gjorde att fler fick råd att studera på dagtid. Det var en utveckling som kulminerade med Kunskapslyftet 1997-2002, då deltagare också hade rätt till ett särskilt utbildningsbidrag, UBS, som motsvarade nivån på a-kassan. Under Kunskapslyftet första två år steg antalet registrerade i komvux till nära 350 000 individer, vilket var fler än antalet ungdomar i reguljär gymnasieutbildning.

I början av 2000-talet sjönk antalet deltagare och från det att Kunskapslyftet upphörde 2003 stabiliserades antalet på en lägre nivå kring 230 000.



Efter Kunskapslyftet beslöt man att upprätthålla riktade bidrag under en treårsperiod, 2003-2005, något som sedan förlängdes till att gälla ytterligare tre år, 2006-2008. Den nya regeringen ändrade detta beslut så att bidraget om 1,8 miljarder kronor till kommunerna från den 1 januari 2007 reducerades till 1,2 miljarder kronor samtidigt som kommunerna själva fick bestämma hur pengarna skulle användas. De minskade/ändrade statsbidragen slog igenom på komvux verksamhet redan under läsåret 2006-07 då antalet registrerade minskade med cirka 10 procent. Preliminära siffror tyder på att den procentuella minskningen för kalenderåret 2007 blev ytterligare ett par tre procentenheter¹.

Man kan förstås fråga sig varför just den senaste neddragningen från 227 000 till 205 000 deltagare debatterats så häftigt? Varför diskuterades inte den tidigare förändringen från 350 000 till 227 000 på samma sätt? Antalet är som synes fortfarande i nivå med vad som gällde innan 1997, då Kunskapslyftet introducerades, och avsevärt högre än under början av 1990-talet.

Innan jag kommer in på argument om komvux ska vara större eller mindre än i dag ska jag i det följande avsnittet ge en bild av det svenska utbildningssystemet, som delvis förklarar varför man kan förvänta sig att en institution som komvux är relativt stor i Sverige. Jag tar då också upp en rad icke mätbara effekter av utbildning, som försvårar skapandet av en objektiv bild. På denna beskrivning följer sedan tre avsnitt som mer konkret ifrågasätter om nivån på antalet deltagare i komvux är för litet eller för stort. Det görs först rent allmänt med resultat från nationalekonomisk forskning. Dessa handlar i huvudsak om komvux inverkan på årslöneinkomster men innefattar också beräkningar som jämför de positiva ekonomiska effekterna av komvux med dess kostnader. I de därpå följande avsnitten görs en bedömning av närliggande alternativa användningar för de statliga medlen; dels betraktar jag verksamheten inom komvux, dels redogör jag för forskning som jämfört komvux med yrkesutbildning i AMU som åtgärd för arbetslösa. Jag sammanfattar argumenten för och emot de senaste neddragningarna innan jag avslutar med några personliga reflektioner och åsikter.

Yrkesutbildning minskar arbetslöshet – generell utbildning främjar demokrati

Rubriken för detta avsnitt är lite provokativ men illustrerar ett vanligt förhållningssätt till två olika typer av utbildning. Komvux förknippas i allmänhet med vad som brukar kallas generell utbildning, dvs ämnen som svenska, samhällskunskap, matematik och engelska, till skillnad från yrkesutbildning. Förenklat kan man säga att den utbildning samhället tillhandahåller syftar

till att förbättra ekonomi och demokrati, dvs att förse individer med kunskap som är relevant för arbetsmarknaden och att förbereda för ett aktivt deltagande i samhället. Demokratiska funktioner förbättras med bättre informerade medborgare och ekonomisk tillväxt uppstår genom att utbildning gör individer mer produktiva så att de tjänar mer pengar och betalar mer skatt. Andra effekter av utbildning är givetvis att det utvecklar oss som individer (bättre självförtroende, självrespekt etc) och att ny kunskap ”spiller över” på närstående och kollegor som också får del av den. När det gäller komvux kan man också tala om att det bidrar till en utjämning i utbildningsnivå mellan sociala grupper, som kan vara till gagn för samhället. En negativ följd är sk undanträngning, dvs att de som genomgått en utbildning blir mer attraktiva för arbetsgivare och arbetar ett större antal timmar, men att det delvis sker på bekostnad av andras arbetstillfällen. Alla de effekter som räknats upp här är dessvärre mycket svåra att mäta, med undantag för utbildningens inverkan på individens inkomstnivå. Jag kommer vid flera tillfällen att referera till dessa som de icke mätbara effekterna.

Resonemanget ovan ger bilden att en bred generell utbildning är ett viktigt inslag för de demokratiska funktionerna i ett samhälle, och i Sverige är också inslaget av generell utbildning exceptionellt stort. Rent ekonomiskt har generella utbildningar större behov av offentliga medel medan det är lättare att få näringslivet att vara med och betala yrkesutbildningar. Om man vill prioritera den ekonomiska effekten (eventuellt på bekostnad av den demokratiska) betraktas ofta yrkesutbildning som en mer effektiv form av utbildning, framför allt bland individer som klarar sig mindre bra i grundskolan². I länder som Tyskland, Schweiz, Nederländerna och viss mån även Danmark är ungdomsarbetslösheten relativt låg och detta brukar åtminstone delvis förklaras med att yrkesutbildningen på gymnasienivå har en starkare koppling till arbetsmarknaden och större inslag av färdigutbildning istället för en mer förberedande karaktär som i Sverige. Det gör att variationen i färdigheter och kunnande bland de utexaminerade blir större på bekostnad av att färre inslag är gemensamma.

Om arbetslöshet uppstår bland yrkesutbildade i Sverige är generell vuxenutbildning ett attraktivt alternativ för dem som vill byta utbildning. Generell utbildning i komvux kan ge grundläggande behörighet, ett tredje gymnasieår för de som gick 2-årigt program (t o m 1996), vilket i sin tur kan öppna för Kvalificerad Yrkesutbildning (KY) som sker på högskolenivå. Det är en delförklaring till varför en institution som komvux är så stor i just Sverige. Behovet av komvux i Sverige borde dock minska i takt med att vi sedan tio år tillbaka har 3-åriga gymnasieutbildningar även för yrkesinriktade linjer. Därmed har fler grundläggande behörighet och kan söka till KY-utbildningar direkt. Behovet av vuxenutbildning kan alltså i framtiden

i allt större utsträckning bäras av KY-utbildningarna. Med detta system kan man kanske förstå varför komvux som institution sällan ifrågasätts. Vuxenutbildningens roll som en andra chans eller som en möjlighet att byta inriktning på sin utbildning, tycks det mig råda en allmänt positiv syn på. Det är därför jag i den här artikeln diskuterar hur stort komvux bör vara, och därför även förespråkarna för en minskning talar om nivåer skyhögt över den i andra länder³.

Det svenska utbildningssystemet har alltså relativt små ”gap” mellan gymnasiala yrkesutbildningar och generella utbildningar. Fördelen med det generella inslaget i yrkesutbildningarna är bättre informerade medborgare och mindre skillnader i utbildningsnivå som, åtminstone i teorin, gör att demokratin och samhället fungerar bättre. Till detta kommer att det ska göra det lättare för individer att tillgodogöra sig ny kunskap, alltså bidra till en mer flexibel arbetskraft, och att det blir lättare att gå tillbaka till skolbänken och byta utbildning om strukturomvandlingar i framtiden gör det nödvändigt. Lägg till detta att nya karriärval ytterligare underlättas av att utbudet av vuxenutbildning och studiemedel är relativt generöst i Sverige. Det faktum att

det i Sverige är enklare att röra sig mellan olika karriärer, och att lönespridningen är mindre, gör att ett eventuellt ”felaktigt” val av yrkesutbildning har mindre allvarliga konsekvenser. Det är i den meningen mindre risker förknippat med val av yrkesutbildningar. Enligt OECD

(2003) är det dock inte vanligare med yrkesutbildning i Sverige. Det är svårt att omedelbart se hur detta hänger samman. En förklaring kan vara att utbudet av teoretisk utbildning är mindre i Tyskland och Nederländerna, och att kostnaderna för att delta är högre (mindre generösa studiemedel). I dessa länder väljer man vid 10-12 års ålder mellan olika grader av generell och praktiskt utbildning. Eventuellt kan tidpunkten för valet av inriktning påverka individer med teoretiska betyg kring genomsnittet, det kan också ha betydelse för OECD:s statistik huruvida man väljer att betrakta olika grader av teoretiska/praktiska inriktningar som yrkesutbildningar eller teoretiska utbildningar.

Man kan nog säga att det i Sverige traditionellt funnits en stark tro på de demokratiska effekterna av utbildning och/eller att effekterna av utjämnande utbildningsnivåer ska vara positiva för samhället i stort. Ett långt avstånd mellan utbildningar leder till att ny information som gör att man vill byta karriär blir svår att omsätta, eftersom ett byte från yrkes- till generell utbildning

”Man kan nog säga att det i Sverige traditionellt funnits en stark tro på de demokratiska effekterna av utbildning och/eller att effekterna av utjämnande utbildningsnivåer ska vara positiva för samhället i stort.”

är svårare att genomföra. I extremfallet står endast olika yrkeskarriärer till förfogande. Med detta synsätt bör behovet av yrkesinriktad vuxenutbildning vara större i ett land som Tyskland. Tyvärr är det svårt att belägga sådant med siffror då de flesta länder inte skiljer mellan generell utbildning och yrkesutbildning i sin statistik över vuxenutbildning. Man kan dock konstatera att nationalekonomisk forskning som utvärderar vuxenutbildning så gott som uteslutande rör yrkesutbildning, med undantag för studier baserade på data från Storbritannien, USA och Sverige.

I detta avsnitt har jag bara principiellt diskuterat den roll komvux har i det svenska utbildningssystemet. I de följande tre avsnitten ska jag mer konkret angripa den aktuella frågan om komvux är för stort eller för litet. Jag börjar med att redogöra för nationalekonomiska utvärderingar av komvux och fortsätter med att se på möjliga alternativa användningsområden av samma offentliga medel.

Nationalekonomisk forskning om komvux ⁴

Nationalekonomiska studier av komvux fokuserar i regel på effekterna på årslöneinkomster för individer som deltagit i komvux. Enkelt uttryckt går de till så att man tar fram information om vilka individer som varit i komvux under en viss tidsperiod. Sedan studerar man inkomster före och efter denna period för både deltagare och icke-deltagare. Om inkomstökningarna före-efter är större för deltagarna i komvux är en tolkning att vuxenstudierna gett upphov till högre inkomster som kommer såväl individen som samhället till del. Ett problem med en sådan ansats är att individer inte går slumpvis till komvux och att deltagarna därför kan vara en grupp (o)motiverade individer som även utan komvux hade upplevt större (mindre) inkomstökningar. Mycket kraft har ägnats åt att försöka korrigera för sådana skevheter.

Man kan konstatera att bland de studier som gjorts varierar resultaten kraftigt. Alm Stenflo (2000) rapporterade positiva effekter av komvux på inkomst medan Albrecht mfl (2004) inte fann några effekter. Ekström (2003) redovisade inga effekter för kvinnor men att inkomsterna sjönk för män som varit i komvux. Stenberg & Westerlund (2008) studerade långtidsarbetslösa och fann relativt kraftiga positiva effekter, som dock tenderade att vara låga för dem som stannade längst tid i komvux (fyra terminer i deras fall). En rimlig tolkning av det resultatet är att bland dem som stannar i komvux finns det en grupp som gör det på grund av små möjligheter att finna arbete.

Samtliga dessa studier har byggt på information om registrering i komvux vid en viss termin (eller flera terminer), men de har saknat detaljerade uppgifter om studiernas omfattning eller innehåll. Stenberg (2007a) baserade istället sina resultat på uppgifter om avklarade kurspoäng bland individer

födda 1970 och fann att ett års avklarade gymnasiestudier på komvux, under perioden 1994-1999, var förknippat med cirka 5 % högre arbetsinkomst år 2001.

I Stenberg (2008) kombineras de detaljerade uppgifterna om avklarade kurspoäng med ett betydligt större urval individer bestående av syskon 24-43 år, med max 2-årigt gymnasium 1994 och med en lång uppföljning (1994-2004). Med dessa detaljerade data har de tidigare motstridiga resultaten kunnat förlikas med varandra. De visar sig att ett antal val som handlar om utvärderingstekniska detaljer starkt påverkar resultaten.

En sådan detalj är det faktum att många individer som varit i komvux åter är i utbildning även om uppföljningen sker flera år senare. I den pågående studien visar sig drygt 20 % vara i studier på komvux och/eller högskola år 2002 eller senare, trots att deltagarna togs ut med kriteriet att de gick in i komvux 1994-1995. De som är i utbildning 2002 eller senare har förstås svårt att arbeta heltid och, som man kan vänta, är deras inkomster år 2004 betydligt lägre jämfört med genomsnittet. Om vi nu vill undersöka de långsiktiga effekterna av komvux uppstår alltså frågan om vi ska betrakta det som en naturlig del av resultatet att vuxenutbildning leder till låga inkomster för vissa p g a ytterligare deltagande i vuxenutbildning? Ett sådant synsätt är inte oproblemiskt. En uppenbar invändning är att inkomsten borde vara en underskattning av deras framtida inkomster. Om vi väljer att bortse från dessa individer riskerar vi å andra sidan att över-skatta komvux effekter eftersom de som är i utbildning kan vara det p g a att de inte kan hitta något jobb.

”Man kan konstatera att bland de studier som gjorts varierar resultaten kraftigt.”

Preliminära resultat visar att beroende på hur vi handskas med denna aspekt blir de uppmätta effekterna av ett års studier i vuxen ålder 4,3 % (inga individer exkluderade) eller 6,0 % (alla individer i utbildning 2002-2004 exkluderade). Det kan i förstone tyckas vara av enbart akademiskt intresse – vilken av dessa siffror som är den relevanta. Det har dock avsevärda konsekvenser då man utför en beräkning som jämför de direkta kostnaderna för att tillhandahålla vuxenutbildning med de intäkter utbildningen genererar i form av högre produktivitet i framtiden⁵.

Om man antar den högre avkastningen på 6,0 % visar sig kostnaderna täckas inom 22 år medan 4,3 % avkastning gör att endast cirka 80 % av kostnaderna hinner täckas innan de yngsta deltagarna gått i pension (efter 31 år). Alltså, även med den troligtvis överskattade effekten, är det bara precis så, att kostnaderna hinner täckas innan alla gått i pension.

Att peka på de ekonomiska effekterna enbart verkar alltså vara ett osäkert

argument för att försvara komvux omfattning. Som nämndes ovan finns emellertid flera viktiga delar som vi inte mäter här som handlar om demokrati, utjämnings i samhället mm. Den första frågan är om dessa effekter täcker upp de kostnader som överstiger de positiva effekterna på årslöneinkomster. Om vi tror att de gör det, innebär det att komvux ”passerar” ett test så att det kan betraktas som samhällsekonomiskt försvarbart – dvs förtjänsterna är större än kostnaderna. Det innebär emellertid inte att det är det bästa sättet att använda offentliga medel. Alternativ ett är att förbättra verksamheten inom komvux. Om delar av verksamheten varken är bra för studen-

”Det skulle vara naivt att tro att alla individer i komvux klarar omfattande studier med goda betyg. De som ingår i urvalet har valt bort teoretiska studier på ungdomsgymnasiet och då kan man också förvänta sig att deras resultat i teoretiska ämnen i genomsnitt är svagare än befolkningens i sin helhet.”

ter eller lärare borde den givetvis läggas ned så resurserna kan styras mot kurser som gör att lärare, studenter och samhället i stort utvecklas i en positiv riktning. Detta blir förstås förenklat, men jag tror alla kan acceptera att alla verksamheter kan förbättras. Alternativ två är att erbjuda yrkesutbildning. Kanske förtjänsterna för samhället vida överstiger kostnaderna av yrkesutbildning, betydligt mer än i fallet med komvux. Då kan det vara bättre att föra över en del av resurserna i komvux till yrkesutbildningar.

I de följande två avsnitten behandlas dessa båda ovanstående frågor. 1) Kan en granskning av verksamheten i komvux ge oss en idé om hur den skulle kunna förbättras? 2) Är komvux som åtgärd för arbetslösa mer, mindre eller lika lämpad som yrkesutbildning? Jag återkommer i senare avsnitt med tolkningar om de icke mätbara effekterna.

Verksamheten i komvux

Att använda siffror som rör verksamheten i komvux för att argumentera om antalet registrerade är för litet eller för stort är vanskligt, eftersom det är svårt att veta vad vi ska betrakta som tillfredsställande. Emellertid kan en översikt ge flera insikter som tydliggör viktiga sidor av komvux verksamhet⁶.

Majoriteten av deltagarna i komvux studerar traditionella ämnen som samhällskunskap, svenska och matematik. Verksamheten är emellertid mycket bred. Hösten 1999 var antalet kursplaner cirka 2 700. Många kursplaner tycks finnas i snarlika versioner men genom att titta på ämnenas rubriker i SCB:s register uppskattar jag det till att minst 300 olika ämnen fanns representerade mellan 1997 och 2004. Stenberg (2008) visar att var tredje deltagare i komvux får godkänt betyg i kurser som motsvarar mindre

än en halv termin (mindre än 100 kurspoäng; 500 kurspoäng räknas som ett läsår). Detta kan inte förklaras med konkurrenskompletteringar eftersom urvalet består av individer med max 2-årigt gymnasium som var minst 24 år gamla då de registrerades för första gången i komvux.

Det skulle vara naivt att tro att alla individer i komvux klarar omfattande studier med goda betyg. De som ingår i urvalet har valt bort teoretiska studier på ungdomsgymnasiet och då kan man också förvänta sig att deras resultat i teoretiska ämnen i genomsnitt är svagare än befolkningens i sin helhet. Andelen utan godkänt betyg kan förstås också vara hög på grund av att deltagarna har åtaganden inom familjeliv och/eller i form av förvärvsarbete, men den stora gruppen med få kurspoäng inbjuder ändå till flera läsningar. En är att dessa individer inte slutför kurserna på grund av bristande motivation, en annan är att de avbrutit studierna för att de erbjudits jobb. En tredje läsning, mot bakgrund av det stora kursutbudet, är att komvux också delvis bedriver hobbyverksamheter, alltså en utvidgning av studieförbundens studiecirklar. Jag har ingen uppfattning om vilken av dessa läsningar som är mest korrekt, men jag tror att alla tre är giltiga.

Data i Stenberg (2008) baserades alltså på individer som hade högst en 2-årig gymnasieutbildning innan de var registrerade i komvux 1994 och/eller 1995. Av dessa fortsatte ungefär var fjärde vidare till högskola. Att döma av de preliminära resultaten har högskoleutbildning en kraftigt positiv inverkan på arbetsinkomsterna, 6 – 8 %, men mer oroväckande är kanske att 21,6 % befann sig i komvux och/eller högskola även mellan åren 2002 och 2004. Det tycks inte så mycket spegla att människor har svårt att avsluta sina utbildningar som att de som utbildar sig i vuxen ålder har en tendens att återkomma till ytterligare utbildning. Även om man går så långt tillbaka att man tittar på registrerade i komvux 1986-87 (åldern 24-43) så befann sig 13 % i utbildning under perioden 2002-2004.

Den höga andelen som återkommer i utbildning väcker frågan om mångfalden av utbildningar gör att man bör satsa mer resurser på yrkes- och studie vägledning? Bristande information och svårigheter att föreställa sig framtiden skulle kunna förekommas genom professionell vägledning. Det är nog inte någon vågad gissning att ett sådant behov finns, men däremot kan det vara svårt att se hur detta kan lösas. En idé är att satsa på någon slags vägledning som är lika institutionaliserad och välkänd som komvux självt; allt för att alla ska känna att det finns någon att fråga när man väljer mellan olika utbildningsalternativ. Kanske en nätsajt kunde fungera som komplement till själva SYO-kontakten. Detta finns redan i olika former men jag har ändå känslan av att många människor, särskilt lågutbildade, är dåligt informerade.

När man läser reaktioner bland lärare på komvux efter de senaste neddragningarna, är ett återkommande inslag att de tror att det kommer att

drabba de svagaste som inte har någonstans att ta vägen. Som en av dessa uttrycker det är deras enda alternativ socialen. Att använda komvux som en sådan form av dagverksamhet kan försvaras dels på rent mänskliga grunder men även med samhällsekonomiska argument om att komvux avhåller individer från missbruk eller annat destruktivt beteende. För personer med psykiska funktionshinder är komvux ett alternativ när ordinarie kursutbud inte är tillgängligt. I vilken utsträckning det är dessa som drabbas av nedskärningar beror på prioriteringsordningen i kommunerna.

Yrkesutbildning

Utbildningar för arbetslösa har i regel målet att de ska leda till arbete. Arbetsmarknadsutbildning (AMU) har traditionellt haft som mål att erbjuda yrkesutbildningar som är eftertraktade på arbetsmarknaden. Enligt flera studier har det också fungerat relativt bra, åtminstone på något års sikt. Undantag verkar ha varit en period under 1990-talet då effekterna kan ha påverkats av den kraftiga lågkonjunkturen, och/eller den stora belastningen. de Luna mfl (2008) visar att AMU under 2000-talet tycks ha haft positiva effekter och det är i linje med vad som rapporterats tidigare av Axelsson & Westerlund (2005) och, för långtidsarbetslösa, Stenberg & Westerlund (2004). Det ska sägas att min positiva syn här på de ekonomiska effekterna av AMU inte delas av alla nationalekonomer. Tvärtom har AMU ofta ifrågasatts. Detta skamfilade rykte hänger samman med en ofta citerad översikt av Calmfors mfl (2001) som redogjorde för mycket blandade resultat från undersökningar av AMU:s effekter. Flera av dessa studier var utförda mitt under den kraftiga lågkonjunkturen och med korta uppföljningsperioder, och flera av dem inkluderade också individer som deltog i förberedande AMU som inte var ämnad att direkt leda till arbete utan var avsedd att vara ”allmänteoretisk eller orienterande utbildning”⁷.

Som nämndes i introduktionen används komvux sedan 1993 som en åtgärd för arbetslösa och med andra ord som ett alternativ till AMU. Ett flertal studier har jämfört komvux och AMU som arbetsmarknadspolitiska åtgärder (Axelsson & Westerlund, 2005, Stenberg 2007b och Stenberg & Westerlund, 2004). Komvux har i en jämförelse visat betydligt svagare ekonomiska effekter än det man funnit för AMU. När det gäller vad som ska erbjudas arbetslösa finns alltså ett tydligt stöd för uppfattningen att yrkesutbildning har bättre effekter på sysselsättning och arbetsinkomst än generell utbildning. Som en utgångspunkt för policy är det ändå rimligt att erbjuda både AMU och komvux även fortsättningsvis, och att uppgiften är att tillhandahålla en ”meny” av åtgärder som gör att alla kan hitta det program som passar bäst. Frågan är dock i vilken omfattning och i vilka former programmen ska fö-

rekomma. Studierna som citerades ovan indikerar att AMU bör utvidgas på bekostnad av komvux. Det stora antalet som tar få kurspoäng på komvux ger också ett visst stöd för denna syn. Det är emellertid ett mycket generellt resultat som bara handlar om vart resurserna i stora drag bör gå, inte specifikt hur de ska användas inom respektive program.

Argument för och emot en neddragning av komvux

I det här avsnittet ska jag försöka sammanfatta de viktigaste insikterna att ta med sig så här långt. Jag ska dock börja med en viktig brasklapp om att det tyvärr är svårt att undvika mer eller mindre känslomässiga argument när man ska diskutera den fråga vi ägnar oss åt här. Om inte känslomässiga så troligtvis drivna av vilka personliga erfarenheter var och en av oss har och hur vi tolkar verklighetens myller av information till en sammanhängande bild av samhället. Om man vill kan man t ex anföra att nivån på antalet deltagare i komvux är historiskt sett hög, och internationellt sett mycket hög. Dessvärre kan dessa fakta användas som argument både för en neddragning och för en ytterligare utvidgning av komvux. Jag ska försöka undvika den typen av förenklade resonemang.

I avsnittet om det svenska utbildningssystemet framgick att yrkesutbildning på gymnasiet i Sverige är en förberedande form av utbildning snarare än en färdigutbildning. Det gör att avståndet är mindre mellan yrkesutbildning och generell utbildning och att det blir lättare att byta utbildning. Detta i kombination med att många KY-utbildningar fordrar grundläggande behörighet gör det i någon mån ”naturligt” att vi har en stor grupp som i vuxen ålder efterfrågar generell utbildning på komvux. Det innebär en styrka att ha denna flexibilitet inbyggd, men frågan är om komvux överutnyttjas eller utnyttjas på fel sätt. Innan jag berör just dessa frågor kan man konstatera att komvux omfattning borde minska över tiden helt enkelt därför att de gymnasiala yrkesutbildningarna sedan mer än tio år är 3-åriga. Allt färre behöver därför komplettera sin utbildning för att få grundläggande behörighet till högskoleutbildningar (inklusive KY-utbildningar).

Oavsett vad beräkningarna utmynnar i när mätbara och omätbara effekter tagits med i våra överväganden, finns det skäl att begrunda om komvux kan effektiviseras eller förbättras. Dvs även om samhällets vinster av komvux täcker kostnaderna kan det alltså finnas bättre sätt att använda resurserna.

”Oavsett vad beräkningarna utmynnar i när mätbara och omätbara effekter tagits med i våra överväganden, finns det skäl att begrunda om komvux kan effektiviseras eller förbättras.”

Säkert fungerar många delar av komvux alldeles utmärkt, deltagare ger i regel mycket höga betyg till lärare och kurser. Det är emellertid också troligt att det finns utrymme för förbättringar, inte minst med tanke på deltagarnas prestationer och det stora antalet kursplaner som indikerar att mycket resurser läggs på kurser med endast ett fåtal deltagare, samtidigt som deltagandet i traditionella gymnasieämnen dominerar stort. Troligen är det framför allt de som är verksamma inom komvux som är mest lämpade att ha en åsikt i fråga om vilka verksamheter som fungerar bra och dåligt, men ett problem är att det inte är en opartisk grupp att ställa frågan till.

Nationalekonomisk forskning tyder på att argument enbart baserade på att utbildning höjer produktivitet och inkomster inte är tillräckliga för att motivera kostnaderna för komvux. Vidare visar resultat att för arbetslösa är yrkesutbildning i AMU en mer effektiv åtgärd än generell utbildning i komvux, åtminstone i termer av årsarbetsinkomster. Vill man försvara generell utbildning kan man anföra dess effekter på demokratins funktionssätt, men det argumentet försvagas av att en större delaktighet i arbetslivet också

bör ha positiva effekter på delaktigheten i samhället. Jag ska strax utveckla demokratiargumentet mer i detalj.

Låt oss dock först uppehålla oss vid de mätbara effekterna av komvux och göra ett tankeexperiment där vi antar att vi bortser från de icke mätbara effekterna. I så fall önskar vi enbart ett positivt resultat i termer av sådant som är mätbart, dvs i första hand komvux effekter på årsarbetsinkomster. Om

vi då minskar nivån på studiemedel för vuxna är det troligt att deltagarna kommer att bli färre och komvux kommer i genomsnitt att uppvisa mer positiva ekonomiska effekter. Detta eftersom individers kostnader för att studera kommer att stiga och därmed blir de, som har stor sannolikhet att få god ekonomisk avkastning av komvux-studier, överrepresenterade (jämfört med tidigare). Vill man få det resultatet är det alltså relativt enkelt för en politiker att uppnå (nu bortsett från om det är politiskt genomförbart eller inte). Det här argumentet för en neddragning av komvux skulle också kunna uppfattas som ”mindre flummigt”, ett uttryck som numera tycks användas närhelst man vill bortse från aspekter som inte på en gång är synliga.

Som framgått tidigare tyder mycket på att de ekonomiska beräkningarna underskattar komvux positiva effekter på samhället. Om man vill hävda att komvux i dag är för litet är det, som jag ser det, nödvändigt att använda argument som även utgår från de icke mätbara effekterna av komvux. De handlar om påverkan på demokratins funktionssätt och sociala utjämningar som kan

”Det här argumentet för en neddragning av komvux skulle också kunna uppfattas som ”mindre flummigt”, ett uttryck som numera tycks användas närhelst man vill bortse från aspekter som inte på en gång är synliga.”

bidra till att minska kriminalitet och sociala spänningar i samhället (Green m fl, 2006). En sådan argumentering kan utgå från att vuxenutbildning, inte minst bland lågutbildade, bidrar till en större acceptans för invandring, för strukturomvandlingar och även för regeringens just nu utbudsriktade arbetsmarknadspolitik. Om man antar att invandring från andra länder ökar konkurrensen om arbetstillfällen bland lågutbildade, så drabbar invandringen därmed vissa grupper av infödda svenskar mer än andra. Komvux kan vara ett sätt att minska sociala spänningar i relation till invandring eftersom det erbjuder lågutbildade ett sätt att svara på den ökade konkurrensen. Liknande argument kan anföras vad gäller strukturomvandlingar eller dagens utbudsriktade politik som strävar efter att motivera individer att jobba mer. För den grupp som inte kan motsvara de krav arbetsmarknaden ställer kan komvux vara både en öppning till förbättrade möjligheter och ett sätt att skapa större acceptans för den aktuella politiken. Icke desto mindre, givet att detta handlar om arbetslösa individer, har vi ovan sett att yrkesutbildning i genomsnitt varit en mer effektiv åtgärd än komvux.

Avslutande diskussion

Sverige är i ett internationellt perspektiv exceptionellt på det sättet att vi tillåter individer att få en andra chans och förändra sin kompetens. Det är ett fantastiskt inslag i det svenska samhället som jag skulle tro också ger oss en konkurrensfördel framför andra länder. Det positiva med den svenska debatten är att de allra flesta, oavsett politisk färg, tycker att komvux som idé är något att försvara, och att även förespråkarna för en minskning talar om nivåer skyhögt över de flesta andra länder. Det som diskuterats i den här artikeln är emellertid något annat som har att göra med den aktuella svenska debatten, nämligen den neddragning som skett inom komvux sedan 2006.

För att återknyta till introduktionen skulle jag vilja besvara frågorna om neddragningen motverkar individers möjligheter till anpassning och om den minskar flexibiliteten på arbetsmarknaden. Mitt svar på båda de frågorna är: knappast. Som forskare kring frågor om vuxenutbildning har jag generellt sett svårt att bli upprörd över de neddragningar som hittills gjorts. Flera tecken i det som visats ovan tyder på att komvux inte har varit för litet. Bland förstagångsregistrerade i komvux 1994-1995 är andelen i utbildning 2002-2004 drygt 20 %. En rimlig tolkning är att den omskolning det ska handla om inte lyckats fullt ut.

Genom att tilldela komvux stora resurser riskerar dessa att användas till att möta upp orimligt högt ställda krav. Om man t ex kräver att kommunerna ska tillhandahålla kurser och lärare för att kunna anpassa sig efter söktrycket i en kurs för vuxna, så sker det på bekostnad av kvaliteten i andra verksamheter, inte minst ungdomsgymnasiet (Björklund mfl, 2006). Men är det rimligt att tillhandahålla ett stort antal platser när ungefär var tredje deltagare slutför inga eller endast ett fåtal kurspoäng? Resurser av det slaget och den nivån på kompetens – vuxenlärare får generellt mycket höga betyg av deltagare – borde kunna användas på ett bättre sätt. Den stora gruppen med få kurspoäng väcker också många andra frågor: handlar det om omotiverade kursdeltagare, hobbyverksamhet, om avbrott för att man har åtaganden i familjen eller för att man funnit jobb? Och i vad mån är det relaterat till brister i studievägledning? Ett alternativ är att erbjuda färre kurser men med större lärarinsatser som gör att individer med svag studiebakgrund i högre utsträckning kan klara godkänt betyg.

Behovet av komvux borde över tiden minska. Det är nu mer än tio år sedan en 3-årig gymnasieskola infördes även för yrkesinriktade utbildningar. Behovet av att läsa upp till grundläggande behörighet på komvux blir därför efterhand mindre när en större andel redan har sin behörighet för att söka sig till KY-utbildningar och andra högskoleutbildningar. Det kan givetvis vara så att komvux ändrar inriktning på sitt kursutbud, eller att någon an-

nan institution i samhället får ett större ansvar för vuxenutbildningar (t ex KY-utbildningar). Regeringens argument att behovet av komvux minskar då sysselsättningen ökar har visst stöd i statistiken. SCB redovisar 78,9 % sysselsatta i januari 2008 jämfört med 77,8 % i januari 2007.

Som berörts i denna artikel är det oerhört svårt att göra sig en precis uppfattning om vad som är rätt och fel i denna fråga, men jag tycker mig ana att kritiken mot neddragningen, snarare än ett engagemang för vuxenutbildning och för deltagarnas bästa, dels baseras på att intressegrupper (kommuner, lärare) främst vill skydda sina egna medlemmar dels är ett uttryck för allmän misstro mot regeringen. Om man strävar efter att upprätthålla utbudet av komvux på en oförsvarbart hög nivå värnar man inte om vuxenutbildning som idé och komvux som institution. Den formen av oppositionspolitik riskerar att undergräva mål som man själv vill kämpa för och därför är det viktigt att i någon mån argumentera med sakligt stöd. En hypotetisk fråga är förstås också hur en socialdemokratisk regering skulle ha agerat med tanke på den utbredda tro på tillväxt i arbetstillfällen som fanns under hösten 2006.

Fotnoter:

- ¹ Skolverket (2008) har jämfört vårterminen 2006 med vårterminen 2007 och det ser då ut som neddragningen kommer att landa på några procentenheter ytterligare, ca 13 % istället för de 10 % som neddragningen utgör då man jämför mellan läsår.
- ² Det kan alltså, åtminstone i vissa lägen, finnas en konflikt mellan de demokratiska och ekonomiska målen. En problematik som Van de Werfhorst (2008) undersöker.
- ³ Bland vissa nationalekonomer, särskilt i USA, finns en skepsis mot vuxenutbildning. Man menar att tidig investering i utbildning alltid är mer effektiv än sen. Motargumenten är flera och går ut på att samhället kan göra stora besparingar genom att underlätta för karriärbyten bl a eftersom individer kan mogna sent och/eller få ny information om arbetsmarknaden först då de redan är i arbete.
- ⁴ Komvux statistiken inbegriper inte SFI eller SärVux. Deltagare i SärVux är i storlek räknat cirka 2 % av komvux. Antalet invandrare fluktuerar under 1990-talet i regel mellan 40 000 och 70 000 per år, något som kan påverka behovet av komvux, men det är inte, som jag bedömer det, av någon betydelse för diskussionen i sin helhet. För att vara tydlig innehåller urvalen i referenserna Stenberg (2007a) och Stenberg (2008) inga individer som invandrat till Sverige senare än vid sex års ålder.
- ⁵ Detta beror på att alla inkomstökningar beräknas falla ut årsvis i framtiden, (men de värderas högre ju närmare i framtiden de inträffar). Följaktligen innebär det att en lägre ökning slår igenom i varje framtida år.
- ⁶ Tillhandahållandet av vuxenutbildning av olika huvudmän tas inte upp i det nedanstående.
- ⁷ Det finns en stor litteratur som berör yrkesutbildning för vuxna, i första hand för arbetslösa. Vid sidan av detta finns också litteratur som handlar om att utvärdera utbildning på arbetsplatsen. Det är dessvärre en oerhört svår uppgift eftersom en befördran kan följas av en kort internutbildning. Litteraturen redovisar ofta oerhört hög avkastning på utbildningen, men problemet är att bestämma i vad mån en lönehöjning är kopplad till den ökade kunskapen. Pischke (2005) är en tydlig och insiktsfull redogörelse av denna forsknings dilemma.

Referenser:

- Albrecht, J.W., van den Bergh, G. & Vroman, S.B. (2004): The knowledge lift: The Swedish adult education program that aimed to eliminate low worker skill levels, *IFAU Working Paper 2004:17*, Uppsala.
- Alm Stenflo, G. (2000). Inkomst- och sysselsättningseffekter av kommunal vuxenutbildning. Temarapport 2000:1, prognosinstitutet SCB, Stockholm.
- Axelsson, R. & Westerlund, O. (2005): Kunskapslyftets effekter på årsarbetsinkomster – Nybörjare höstterminen 1997. *Umeå Economic Studies 647*.
- Björklund, A., Edin, P.-A., Fredriksson, P. & Kreuger, A. (2003). *Den svenska skolan – effektiv och jämlik?* Välfärdspolitiska rådets rapport 2003, SNS förlag, Stockholm.
- Calmfors, L., Forslund, A. & Hemström, M. (2002). Does Active Labor Market Policy Work? Lessons from the Swedish Experiences. *IFAU Working Paper 2002:4*, Uppsala.
- de Luna, X., Forslund, A. & Liljeberg, L. (2008). Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002-04. *IFAU Rapport 2008:1*, Uppsala.
- Ekström, E. (2003): *Essays on Inequality and Education*. Avhandlingsuppsats, Economic Studies 76, Uppsala Universitet.
- Green, A. Preston, J. och Janmaat, J.G. (2006): *Education, Equality and Social Cohesion: A Comparative Analysis*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- OECD (2003): Education at a glance 2003. OECD, Paris.
- Pischke, J-S. (2005). Comments on 'Workplace training in Europe' by Bassanini et al. Ingår i Brunello, G. Garibaldi, P. & Wasmer, E. *Education and Training in Europe*, Oxford University Press 2007, 330-342. Artikeln är även tillgänglig på internet.
- Skolverket (2008): Redovisning av uppdrag om omfattningen, innehåll och form för kommunal vuxenutbildning våren 2007. Dnr 2004:499.
- Stenberg, A. (2007a): Does Adult Education at Upper Secondary Level Influence Annual Wage Earnings? *IFAU Working Paper 2007:9*.
- Stenberg, A. (2007b): Comprehensive Education or Vocational Training for the Unemployed? *International Journal of Manpower 28(1)*, 42-61.
- Stenberg, A. (2008): Exploring data on siblings to estimate the earnings impact of general adult education? Working paper (kommande). Institutet för social forskning, Stockholms universitet.

Stenberg, A. & Westerlund, O. (2004). *Does Comprehensive Education Work for the Unemployed?* *Umeå Economic Studies* 641.

Stenberg, A. & Westerlund, O. (2008): *Does Comprehensive Education Work for the Unemployed?* *Labour Economics* 15, 54-67.

Van de Werfhorst, H.G. (2008). *Vocational Education and Active Citizenship Behaviour in Cross-National Perspective*. Working paper (kommande), Department of Sociology and Anthropology, University of Amsterdam.