

Innehåll

1	Sammanfattning.....	3
2	Författningsförslag.....	5
2.1	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	5
2.2	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.....	9
2.3	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.....	11
3	Vilka har rätt till komvux?	15
4	Rätten till behörighetsgivande vuxenutbildning behöver stärkas	21
4.1	Inledning.....	21
4.2	Rätt till komvux i syfte att uppnå grundläggande behörighet.....	23
4.3	Rätt till komvux i syfte att uppnå särskild behörighet eller särskilda förkunskaper.....	25
4.4	Uppdrag att utreda förkunskapskrav inom yrkeshögskolan	28
4.5	Kommunernas skyldighet att erbjuda utbildning	29
5	Urvalet till komvux ändras	35
6	Förstudie om en betygssdatabas	37

7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	39
8	Konsekvenser	41
9	Författningskommentar	51
9.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	51

1 Sammanfattning

Under 2015 inledde regeringen en utbildningssatsning för vuxna i form av ett nytt kunskapslyft. Kunskapslyftet är centralt för regeringens mål att Sverige ska ha EU:s lägsta arbetslöshet 2020. Kunskapslyftet innebär bl.a. stora satsningar på vuxenutbildning. Det ska ge möjlighet för människor att utbilda sig för att kunna få ett jobb, omskola sig till ett nytt yrke, få behörighet till eftergymnasial utbildning, vidareutbilda sig för att få bättre karriärmöjligheter och bilda sig för ett ökat deltagande i samhällslivet eller för personlig utveckling. Det innebär också att arbetsgivare får bättre möjligheter att få tillgång till den kompetens som de efterfrågar. Det innebär även möjligheter för nyanlända att snabbare etablera sig i Sverige.

En viktig del i kunskapslyftet är att stärka vuxnas tillgång till kommunal vuxenutbildning (komvux). Utbildning ska vara tillgänglig för alla genom hela livet. I promemorian föreslås därför en utökad rätt till komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå behörighet till högskola och yrkeshögskola. Förslagen syftar bl.a. till att

- ge vuxna en långsiktig möjlighet att genom utbildning byta yrkeskarriär, t.ex. för att undvika arbetslöshet,
- ge kvinnor och män som aldrig fullföljt gymnasieskolan en livslång möjlighet att avsluta utbildning på gymnasial nivå, och
- en livslång rätt till behörighetsgivande utbildning ska bli en självklarhet och ett fundament i den svenska utbildningspolitiken.

I promemorian föreslås en utökad rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå grundläggande och särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare. Det hittillsvarande kravet på att den vuxne ska ha en examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan föreslås

tas bort. Det föreslås också en utökad rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå grundläggande behörighet till och särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan. I båda fallen ska rätten till utbildning gälla för vuxna som är behöriga att delta i komvux på gymnasial nivå.

Vidare föreslås ett bemyndigande för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att i vissa fall meddela föreskrifter om vilka kurser som en rätt att delta i komvux på gymnasial nivå omfattar.

I promemorian föreslås också att bestämmelserna om urval till komvux på gymnasial nivå ska utvidgas till att även omfatta dem som har en längre tidigare utbildning. Dessutom ska gruppen vuxna med en svag ställning på arbetsmarknaden vara en av de grupper som prioriteras vid urvalet.

Slutligen föreslås att Statens skolverk ska få i uppdrag att göra en förstudie om inrättandet av en betygsdatabas och även utreda vissa frågor när det gäller en sådan databas. En betygsdatabas kan bl.a. underlätta individers rätt till komvux på gymnasial nivå.

De föreslagna författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2017.

Promemorian har utarbetats inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet).

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)
dels att 20 kap. 19 och 23 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas tre nya paragrafer, 20 kap. 19 a–19 c §§,
av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 kap.

19 §

En vuxen som är behörig att delta i utbildning på gymnasial nivå enligt 20 § *och som har en examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan enligt 16 kap. 27 §* men inte uppnått grundläggande behörighet till högskolestudier har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå i syfte att uppnå en sådan behörighet.

Den som har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå enligt första stycket har rätt att delta i sådan utbildning i en annan kommun än sin hemkommun eller ett landsting om utbildningen finns där och inte

En vuxen som är behörig att delta i utbildning på gymnasial nivå enligt 20 § *men som inte har uppnått grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå eller utbildning inom yrkeshögskolan* har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå i syfte att uppnå en sådan behörighet.

Om en vuxen, utöver behörighet att delta i utbildning på gymnasial nivå enligt 20 §, har uppnått grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare, har han eller hon

erbjuds av hemkommunen. I ett sådant fall är hemkommunen skyldig att ersätta den mottagande kommunens kostnader. Bestämmelserna i 15 kap. 32 § ska tillämpas när det gäller ungdomar till och med första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år.

rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå i syfte att uppnå särskild behörighet till sådan högskoleutbildning. Den som har uppnått såväl grundläggande som särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå i syfte att uppnå annan särskild behörighet till sådan högskoleutbildning.

Om en vuxen, utöver behörighet att delta i utbildning på gymnasial nivå enligt 20 §, har uppnått grundläggande behörighet till utbildning inom yrkeshögskolan, har han eller hon rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå i syfte att uppfylla uppställda krav på särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan. Den som har uppnått grundläggande behörighet till utbildning inom yrkeshögskolan och som uppfyller uppställda krav på särskilda förkunskaper för sådan utbildning har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå i syfte att uppfylla uppställda krav på andra särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan.

19 a §

Om grundläggande behörighet enligt 19 § första stycket kan uppnås genom olika utbildningar, bestämmer hemkommunen vil-

ken av utbildningarna som den ska erbjuda. Kommunen ska då

1. utgå från den vuxnes behov av särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare eller av särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan, och

2. så långt som möjligt beakta den vuxnes önskemål, tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet.

19 b §

Den som har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå enligt 19 § har rätt att delta i sådan utbildning i en annan kommun än sin hemkommun eller ett landsting, om utbildningen finns där och inte erbjuds av hemkommunen. I ett sådant fall är hemkommunen skyldig att ersätta den mottagande kommunens kostnader. Bestämmelserna i 15 kap. 32 § ska tillämpas när det gäller ungdomar till och med första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år.

19 c §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka kurser som omfattas av rätten att delta i utbildning enligt 19 § andra och tredje styckena.

23 §

Den huvudman som anordnar utbildning på gymnasial nivå beslutar om en sökande ska antas till utbildningen. *Detta gäller inte en sökande som avses i 19 §.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer *meddelar* föreskrifter om urval bland mottagna sökande.

Den huvudman som anordnar utbildning på gymnasial nivå beslutar om en sökande ska antas till utbildningen. *En sökande som har rätt att delta i utbildning enligt 19 § ska dock alltid antas till utbildningen.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer *kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela* föreskrifter om urval bland mottagna sökande.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

2. Bestämmelserna i 20 kap. 19 § i den nya lydelsen och i 20 kap. 19 a–19 c §§ tillämpas första gången på kurser och gymnasiearbeten som påbörjas efter ikraftträdandet.

3. Bestämmelserna i 20 kap. 19 § i den äldre lydelsen gäller för kurser och gymnasiearbeten som har påbörjats före ikraftträdandet.

2.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan

dels att 3 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det närmast före 3 kap. 1 § ska införas en ny rubrik av följande lydelse,

dels att det närmast före 3 kap. 3 § ska införas en ny rubrik som ska lyda "Behörighet i övrigt".

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

Grundläggande behörighet

1 §¹

Behörig att antas till utbildningen är den som

Grundläggande behörighet att antas till utbildningen har den som

1. avlagt en gymnasieexamen i gymnasieskolan eller inom kommunal vuxenutbildning,

1. har avlagt en gymnasieexamen i gymnasieskolan eller inom kommunal vuxenutbildning,

2. har en svensk eller utländsk utbildning som motsvarar kraven i 1,

3. är bosatt i Danmark, Finland, Island eller Norge och där är behörig till motsvarande utbildning, eller

4. genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Myndigheten för yrkeshögskolan får meddela föreskrifter om kraven i första stycket 2.

¹ Senaste lydelse 2011:110.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

2.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 19 § och 3 kap. 7 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

19 §

Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå får bedrivas i form av kurser inom alla ämnen som finns i gymnasieskolan med undantag av specialidrott, om inte något annat följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av 13 § tredje stycket. Dessutom får det finnas gymnasiearbete.

Därutöver får kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå bedrivas i form av kurser med syftet att ge vuxna kunskaper och färdigheter på en nivå som motsvarar den som utbildningen i gymnasieskolan ska ge.

Myndigheten för yrkeshögskolan får meddela ytterligare föreskrifter om vilka kurser som får bedrivas inom sådan utbildning som avses i 20 kap. 19 § tredje stycket skollagen (2010:800).

3 kap.

7 §

Om samtliga behöriga sökande till kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå inte kan antas till sådan utbildning, ska ett urval göras. Vid detta urval ska företräde, i den ordning som anges nedan, ges till en sökande som har kort tidigare utbildning och som

Om samtliga behöriga sökande till kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå inte kan antas till sådan utbildning, ska ett urval göras. Vid detta urval ska företräde *i första hand*, i den ordning som anges nedan, ges till en sökande som har kort tidigare utbildning och som

1. önskar fullfölja studier som *den sökande* har påbörjat enligt en upprättad individuell studieplan,

2. behöver utbildningen för att komplettera ett reducerat program eller för annan behörighetskomplettering, eller

3. behöver utbildningen för pågående yrkesverksamhet eller planerat yrkesval.

1. önskar fullfölja studier som *han eller hon* har påbörjat enligt en upprättad individuell studieplan,

2. *har en svag ställning på arbetsmarknaden,*

3. behöver utbildningen för att komplettera ett reducerat program eller för annan behörighetskomplettering, eller

4. behöver utbildningen för pågående yrkesverksamhet eller planerat yrkesval.

I andra hand ska företräde, i den ordning som anges nedan, ges till en sökande som oavsett tidigare utbildning

1. önskar fullfölja studier som *han eller hon* har påbörjat enligt en upprättad individuell studieplan,

2. *har en svag ställning på arbetsmarknaden,*

3. behöver utbildningen för att komplettera ett reducerat program eller för annan behörighetskomplettering, eller

4. behöver utbildningen för pågående yrkesverksamhet eller planerat yrkesval.

Något urval ska inte göras i fråga om sådan kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå som en sökande har rätt att delta i enligt 20 kap. 19 § skollagen (2010:800).

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2017.

2. Bestämmelserna i 3 kap. 7 § i den nya lydelsen tillämpas första gången på kurser och gymnasiearbeten som påbörjas efter ikraftträdandet.

Ds 2015:60

3. Bestämmelserna i 3 kap. 7 § i den äldre lydelsen gäller för kurser och gymnasiearbeten som påbörjats före ikraftträdandet.

3 Vilka har rätt till komvux?

Komvux

Komvux är en del av skolväsendet för vuxna. Skolväsendet för vuxna består förutom av komvux av särskild utbildning för vuxna (särvox) och utbildning i svenska för invandrare (sfi) (1 kap. 1 § skollagen [2010:800]). Från och med den 1 juli 2016 kommer sfi att upphöra som egen skolform och i stället bli en del av komvux.

Det övergripande målet för komvux är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. De ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt främja sin personliga utveckling. Utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar. De som har fått minst utbildning ska prioriteras (20 kap. 2 § skollagen).

Komvux består i dag av två nivåer: komvux på grundläggande nivå och komvux på gymnasial nivå. Komvux på grundläggande nivå motsvarar i huvudsak grundskolan. Den syftar till att ge vuxna sådana kunskaper som de behöver för att delta i samhälls- och arbetslivet. Den syftar också till att möjliggöra fortsatta studier. Komvux på gymnasial nivå syftar till att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen i gymnasieskolan ska ge (20 kap. 4 § skollagen).

Individens rätt till utbildning inom komvux

Alla som har uppnått en viss ålder har rätt att delta i komvux på grundläggande nivå, om de är bosatta i landet, saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen (20 kap. 11 § skollagen). I praktiken är komvux på grundläggande nivå i huvudsak en utbildning för

utrikes födda, nästan alla elever 2014 var födda i ett annat land. Av dessa gick de flesta kursen svenska som andraspråk, som för de flesta i praktiken fungerar som en fortsättning på sfi.

Rätten att delta i komvux på gymnasial nivå är begränsad till att omfatta personer med examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan som inte uppnått grundläggande behörighet till högskolestudier (20 kap. 19 § skollagen). Rätten avser komvux som syftar till att individen ska uppnå en sådan behörighet. Rättigheten började tillämpas den 1 juli 2012. Det finns i övrigt ingen rätt till utbildning inom komvux på gymnasial nivå.

Behörighet till komvux på gymnasial nivå

En vuxen är behörig att delta i utbildning i komvux på gymnasial nivå från och med andra kalenderåret det år han eller hon fyller 20 år (20 kap. 20 § skollagen). Dessutom krävs att den vuxne är bosatt i landet, saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge, har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen och i övrigt uppfyller föreskrivna villkor. Behörig är också den som är yngre än vad som angetts ovan men har slutfört utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan eller likvärdig utbildning och uppfyller övriga behörighetsvillkor. En person om är yngre än vad som angetts ovan kan också vara behörig att delta i komvux på gymnasial nivå om det med hänsyn till hans eller hennes personliga förhållanden finns särskilda skäl. I 3 kap. förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning finns ytterligare behörighetsvillkor.

Urval till komvux på gymnasial nivå

Kommunerna är skyldiga att tillhandahålla komvux på gymnasial nivå. Kommunerna ska i detta sammanhang, utöver ovan nämnda skyldighet att erbjuda utbildning, sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov. Om inte alla sökande kan beredas plats ska de som fått minst utbildning prioriteras (20 kap. 2, 3 och 16 §§ skollagen). Av 3 kap. 7 § förordningen om vuxenutbildning framgår att om inte samtliga behöriga sökande kan beredas plats ska ett urval göras. Vid detta urval ska företräde ges till en sökande som har kort tidigare utbildning och som 1. önskar full-

följa studier som den sökande har påbörjat enligt en upprättad individuell studieplan, 2. behöver utbildningen för att komplettera ett reducerat program eller för annan behörighetskomplettering, eller 3. behöver utbildningen för pågående yrkesverksamhet eller planerat yrkesval. Något urval ska dock inte göras i fråga om sådan komvux på gymnasial nivå som en sökande har rätt att delta i enligt 20 kap. 19 § skollagen. Det finns inga urvalsbestämmelser när det gäller sökande till komvux som har längre tidigare utbildning, vilket innebär att kommunerna själva bestämmer hur urval ska göras när det gäller denna grupp sökande.

Det kan i sammanhanget nämnas att det för studerande inom satsningen på yrkesinriktad vuxenutbildning på gymnasial nivå (yrkesvux) finns särskilda bestämmelser om urval. Dessa urvalsbestämmelser finns i förordningen (2009:43) om statsbidrag för yrkesinriktad och viss teoretisk vuxenutbildning på gymnasial nivå. Av denna förordning framgår att vid urval till yrkesvux ska företräde ges till den som har kort tidigare utbildning och en svag ställning på arbetsmarknaden.

Grundläggande behörighet till högskolestudier

Grundläggande behörighet är det som minst krävs för att få studera på en högskoleutbildning. Grundläggande behörighet till utbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare regleras i högskoleförordningen (1993:100) och kan uppnås på flera sätt. För den som har påbörjat studier inom gymnasieskolan efter den 1 juli 2011 eller i komvux efter den 1 juli 2012 gäller att grundläggande behörighet uppnås genom att personen avlägger examen i gymnasieskolan eller inom komvux på gymnasial nivå. Om det är fråga om en yrkesexamen, krävs även lägst betyget E i de kurser i svenska eller svenska som andraspråk och engelska som krävs för en högskoleförebereadande examen i gymnasieskolan (7 kap. 5 §). Grundläggande behörighet kan dock även uppnås på andra sätt, t.ex. genom slutbetyg från gymnasieskolan eller komvux på gymnasial nivå eller genom en utbildning som motsvarar gymnasieskolan eller komvux på gymnasial nivå.

Kraven på grundläggande behörighet till en högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till andra än nybör-

jare är desamma som de som gäller för en högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare (7 kap. 24 § högskoleförordningen). I högskoleförordningen finns dessutom bestämmelser om grundläggande behörighet till högskoleutbildning på avancerad nivå och till högskoleutbildning på forskarnivå.

Grundläggande behörighet till yrkeshögskolan

Behörighet till yrkeshögskolan regleras i förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan. Behörig att antas till en utbildning inom yrkeshögskolan är enligt förordningen den som har avlagt gymnasieexamen i gymnasieskolan eller inom komvux. Behörig är också den som har en svensk eller utländsk examen som motsvarar gymnasieexamen eller som genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen (3 kap. 1 §). Det som skiljer denna grundläggande behörighet till yrkeshögskolan från den grundläggande behörigheten till högskolan är att det för en yrkeshögskoleutbildning inte ställs några krav på godkänt betyg i kurser i svenska och engelska, om den sökande har avlagt en yrkesexamen i gymnasieskolan eller inom komvux.

Särskild behörighet till högskolestudier

Utöver kravet på grundläggande behörighet finns för de flesta högskoleutbildningar även krav på särskild behörighet. Enligt högskoleförordningen ska de krav på särskild behörighet som ställs för en utbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare vara helt nödvändiga för att studenten ska kunna tillgodogöra sig utbildningen. Kraven får bl.a. avse kunskaper från en eller flera kurser i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper (7 kap. 8 §). Kraven på särskild behörighet anges i områdesbehörigheter (7 kap. 9 §). Var och en av dessa områdesbehörigheter består av behörighetskurser och meritkurser. Behörighetskurser är de kurser i ett visst ämne som ställs som krav för den särskilda behörigheten. Meritkurser är sådana kurser från gymnasial utbildning som är särskilt meriterande vid urval och som inte utgör krav på grundläggande eller särskild behörighet (7 kap. 18 §). Vilka områdesbehö-

righeter som ska finnas bestäms av Universitets- och högskolerådet. För utbildning som leder till yrkesexamen i högskolan bestämmer rådet vilka områdesbehörigheter som ska finnas medan varje universitet och högskola bestämmer detta beträffande övriga utbildningar (7 kap. 9 a–10 a §§).

I högskoleförordningen finns dessutom bestämmelser om särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till andra än nybörjare, till högskoleutbildning på avancerad nivå och till högskoleutbildning på forskarnivå.

Särskilda förkunskaper för yrkeshögskolan

Utöver kravet på grundläggande behörighet kan det ställas krav på särskilda förkunskaper för en yrkeshögskoleutbildning. I förordningen om yrkeshögskolan anges att kraven på särskilda förkunskaper ska vara nödvändiga för att den studerande ska kunna tillgodogöra sig utbildningen och att de får avse kunskaper från en eller flera kurser i gymnasieskolans nationella program eller motsvarande kunskaper. Kraven får även avse viss yrkeserfarenhet och andra villkor som betingas av utbildningen eller är av betydelse för det yrkesområde som utbildningen förbereder för (3 kap. 3 §). Det är utbildningsanordnarens ansvar att tillsammans med arbetslivet precisera de särskilda förkunskaper som kan behövas för en utbildning (2 kap. 3 och 7 §§). Detta särskiljer yrkeshögskolan från högskolan som har enhetliga behörighetskrav för utbildningar inom samma utbildningsområde. Avsikten är att arbetslivet tillsammans med utbildningsanordnarna ska ges ett inflytande över utbildningarna inom yrkeshögskolan och vilka behörighetskrav som ska gälla för att säkra att utbildningarna uppfyller arbetsmarknadens behov.

Promemorian En stärkt yrkeshögskola – ett lyft för kunskap

I promemorian En stärkt yrkeshögskola – ett lyft för kunskap (Ds 2015:41) föreslås att en utbildning inom yrkeshögskolan ska få bedrivas som behörighetsgivande förutbildning på gymnasial nivå. Förutbildningen ska få erbjudas i anslutning till en ordinarie yrkeshögskoleutbildning, om det finns brist på behöriga sökande till den

ordinarie utbildningen och det behövs arbetskraft med sådan kompetens som den ordinarie utbildningen syftar till att ge. Förslaget om en förutbildning har dock ett annat syfte än förslaget i denna promemoria om en utvidgad rätt till komvux. Syftet med den föreslagna förutbildningen i yrkeshögskolan är att den ska underlätta behörighetskomplettering på samma sätt som den behörighetsgivande förutbildningen vid universitet och högskolor, högskolans s.k. basår. Förutbildningen inom yrkeshögskolan ska likna basåret och den som har genomgått en förutbildning inom yrkeshögskolan med godkänt resultat ska antas till den ordinarie yrkeshögskoleutbildningen. Syftet med den utvidgade rätt till komvux som föreslås i den här promemorian är delvis ett annat, nämligen att individen utifrån önskemål och förutsättningar ska kunna gå kurser som möjliggör vidare studier inom yrkeshögskolan eller högskolan, oavsett om individen söker till en utbildning där det är brist på sökande.

Tidigare utredningar om att stärka rätten till komvux

I januari 2008 tillsattes en arbetsgrupp inom Regeringskansliet med uppdrag att undersöka en rätt till gymnasial vuxenutbildning och gymnasial vuxenutbildning för personer med utvecklingsstörning. Arbetsgruppen presenterade sina förslag i april 2009 i departementspromemorian Rätt till gymnasial vuxenutbildning och gymnasial särsvux (Ds 2009:20). Promemorian remissbehandlades. Förslagen i den promemorian har inte lett till några författningsförslag från regeringen.

4 Rätten till behörighetsgivande vuxenutbildning behöver stärkas

4.1 Inledning

Dagens arbetsliv är föränderligt och branscher, jobb och yrkesroller förändras i ett högt tempo. Kunskapskraven och behovet av specialisering ökar i stora delar av arbetslivet. Den höga förändringstakten minskar ofta värdet av äldre kunskaper och kompetenser. Många arbeten som enbart kräver kort utbildning försvinner samtidigt som kraven på kunskaper och kompetens ökar för nytillkomna arbeten. Förändringstakten inom arbetslivet leder till att många kommer att behöva byta karriär och yrkesinriktning, kanske flera gånger under sitt arbetsliv. För att kunna möta de ökande kraven på flexibilitet i arbetslivet är det centralt att man som vuxen har möjlighet att delta i olika utbildningar. Inte minst är tillgången till komvux viktig eftersom komvux bl.a. kan ge behörighet till eftergymnasiala studier.

Regeringen aviserade ett nytt kunskapslyft i budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1). En av utgångspunkterna för det nya kunskapslyftet är att tillgången till utbildning för vuxna måste bli bättre. För att förbättra tillgången till gymnasial utbildning för vuxna har regeringen föreslagit fler utbildningsplatser inom bl.a. satsningen på yrkesinriktad vuxenutbildning på gymnasial nivå (yrkesvux). Av budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1) framgår dock att riktade statsbidrag till kommunernas vuxenutbildning i vissa fall riskerar att ersätta kommunal finansiering av utbildning. När staten ökar sin finansiering av kommunernas vuxenutbildning har kommuner i vissa fall minskat sin finansiering av utbildningen. Detta gör att de statliga satsningarna får ett sämre genomslag. För att satsningen på ett nytt kunskapslyft ska ge så stor effekt som möjligt bör riktade statsbidrag för fler utbildnings-

platser inom komvux kombineras med en utökad rättighet för vuxna att delta i komvux på gymnasial nivå.

Målet för komvux är enligt skollagen att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. De ska vidare ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. Utbildningen ska alltså möta de behov olika individer har, sätta i relation till bl.a. arbetslivets krav. Vuxnas behov av utbildning kan förändras över tid, inte minst på grund av arbetslivets utveckling och förändrade krav. För den enskilda individen är det därför viktigt att det finns en långsiktig möjlighet att byta yrkeskarriär, även om individen tidigare har fullföljt en gymnasial utbildning. En sådan karriärväxling börjar för många genom behörighetsgivande studier inom komvux.

För kvinnor och män som inte har uppnått grundläggande behörighet till eftergymnasiala studier, t.ex. för att de av olika skäl aldrig fullföljt utbildningen i gymnasieskolan, är det viktigt att möjligheten att uppnå behörighet till eftergymnasial utbildning finns kvar även senare i livet. Även bland nyanlända finns många personer som har behov av att studera inom vuxenutbildningen. Den genomsnittliga utbildningsnivån bland dem som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare har ökat, men det är fortfarande en stor andel av lagens målgrupp som saknar fullföljd grundskoleutbildning eller har en oavslutad gymnasieutbildning. Mot bakgrund av det ökade antalet personer som söker asyl i Sverige bedöms även etableringsuppdragets målgrupp öka de närmaste åren, vilket också bedöms påverka antalet nyanlända som har behov av att studera inom vuxenutbildningen. Hur många av dessa som är i behov av behörighetsgivande utbildning inom komvux är dock i nuläget inte möjligt att uppskatta.

Även om de flesta kommuner erbjuder komvux som syftar till att individen ska uppnå behörighet till eftergymnasiala studier är det i många fall ingen skyldighet för kommunerna att erbjuda denna utbildning. I dag kan möjligheten att delta i komvux för att uppnå behörighet till eftergymnasiala studier bero på i vilken kommun individen bor. Vissa kommuner bedömer att de inte har möjlighet att tillfredsställa sådana behov hos invånarna medan andra erbjuder komvux till alla som saknar behörighet till efter-

gymnasial utbildning. Det finns mot den bakgrunden starka skäl att ytterligare säkerställa individers tillgång till behörighetsgivande kurser inom komvux. Att som, individ genom hela livet, vara garanterad behörighetsgivande utbildning borgar för ökade möjligheten till framtida byte av karriär och yrkesinriktning. En utvidgad rätt till komvux på gymnasial nivå säkerställer dessutom likvärdiga möjligheter till behörighetsgivande utbildning oberoende av kom-muntillhörighet.

En utökad rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux är således en angelägen reform. En livslång rätt till sådan utbildning bör vara en självklarhet och ett fundament i den svenska utbildningspolitiken.

4.2 Rätt till komvux i syfte att uppnå grundläggande behörighet

Förslag: Alla vuxna som är behöriga att delta i komvux på gymnasial nivå och som saknar grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå eller till utbildning inom yrkeshögskolan ska ha rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå en sådan behörighet.

Skälen för förslaget: Som konstateras i föregående avsnitt är en utvidgad rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux en angelägen reform. Den rätt som i dag finns till komvux för att uppnå grundläggande behörighet gäller endast behörighet till högskolestudier och endast om den vuxne har en examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan. De kvinnor och män som av olika skäl aldrig har avslutat gymnasieskolan och därmed inte uppnått grundläggande behörighet till högskolestudier eller studier inom yrkeshögskolan har ofta begränsade möjligheter till arbete. En stor andel av dem som har en svag ställning på arbetsmarknaden eller är arbetslösa saknar en fullständig utbildning på gymnasial nivå. En rätt till komvux i syfte att uppnå grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå eller till utbildning inom yrkeshögskolan skulle utgöra ett fundament inom utbildningsväsendet som ger alla, oavsett ålder, möjlighet att genom utbildning ta sig ur en utsatt situation på arbetsmarknaden.

En fråga som behöver behandlas är om utbildning i syfte att nå behörighet till yrkeshögskolan bör behandlas på samma sätt som utbildning för att nå behörighet till högskolan när det gäller rätt till utbildning inom komvux. Bestämmelserna om grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare skiljer sig i vissa avseenden från bestämmelserna om grundläggande behörighet till yrkeshögskolan. En rätt till utbildning som syftar till grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå innebär dock i praktiken alltid en rätt till utbildning som syftar till grundläggande behörighet till utbildning inom yrkeshögskolan. Mot den bakgrunden framstår det som naturligt att rätten till utbildning inom komvux gäller lika oavsett om det handlar om behörighet till yrkeshögskolan eller till högskolan. Det skapar likvärdighet i utbildningssystemet och därmed bättre förutsättningar för den vuxne att välja den eftergymnasiala utbildningsform som bäst tillgodoser behoven av eftergymnasial kompetens. Det bör alltså införas en rätt att studera inom komvux i syfte att uppnå grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå eller grundläggande behörighet till utbildning inom yrkeshögskolan. En naturlig förutsättning bör liksom i dag vara att den sökande saknar en sådan behörighet.

En fråga som kan övervägas är om en rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux kan påverka genomströmningen i gymnasieskolan negativt. Finns det därför skäl att begränsa rätten så att den inte omfattar ungdomar som nyligen har avslutat sina studier i gymnasieskolan? I den nämnda promemorian Rätt till gymnasial vuxenutbildning och gymnasial särsvux (Ds 2009:20) presenterades ett alternativt förslag med en åldersbegränsning av rätten till komvux för att uppnå grundläggande behörighet till högskoleutbildning. Rättigheten skulle enligt detta alternativ begränsas till att endast omfatta personer över 25 år. När promemorian remissbehandlades var dock majoriteten av remissinstanserna negativa till detta alternativ. En sådan begränsning skulle enligt flera remissinstanser riskera att försämra möjligheterna till utbildning för ungdomar under 25 år. Unga är en grupp som ofta har ett stort behov av utbildning på gymnasial nivå, inte minst då arbetslösheten är hög i denna grupp. Mot den bakgrunden bör det inte införas

någon åldersgräns för en rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux.

Det bör inte heller ställas upp några andra villkor för att den vuxne ska ha rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux, utöver att den sökande ska vara behörig till studier inom komvux på gymnasial nivå. Ytterligare villkor skulle nämligen riskera att stänga ute vuxna i behov av utbildning för att uppnå sådan behörighet. Av det skälet bör det nuvarande kravet på examen från ett yrkesprogram tas bort. Alla vuxna som är behöriga att delta i komvux på gymnasial nivå bör alltså ha rätt att delta i utbildningen för att uppnå grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå eller till utbildning inom yrkeshögskolan, oavsett om de har en yrkesexamen från gymnasieskolan eller inte.

4.3 Rätt till komvux i syfte att uppnå särskild behörighet eller särskilda förkunskaper

Förslag: Alla vuxna som är behöriga att delta i komvux på gymnasial nivå och som har uppnått grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare ska ha rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå särskild behörighet till sådan högskoleutbildning. Den som har uppnått såväl grundläggande som särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare ska ha rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå annan särskild behörighet till sådan högskoleutbildning.

Alla vuxna som är behöriga att delta i komvux på gymnasial nivå och som har uppnått grundläggande behörighet till utbildning inom yrkeshögskolan ska ha rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppfylla uppställda krav på särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan. Den som har uppnått grundläggande behörighet till utbildning inom yrkeshögskolan och som uppfyller uppställda krav på särskilda förkunskaper för sådan utbildning ska ha rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppfylla uppställda krav på andra särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan.

Den som har rätt att delta i komvux på gymnasial nivå ska kunna gå utbildningen i en annan kommun än sin hemkommun eller ett landsting, om utbildningen finns där och inte erbjuds av hemkommunen. I ett sådant fall ska hemkommunen ersätta den mottagande kommunens kostnader.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vilka kurser som omfattas av rätten att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå särskild behörighet eller särskilda förkunskaper. Myndigheten för yrkeshögskolan ska få meddela ytterligare föreskrifter om vilka kurser som omfattas av rätten att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppfylla uppställda krav på särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan.

Skälen för förslaget: Den föreslagna utvidgade rätten till studier inom komvux för att uppnå grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå eller utbildning inom yrkeshögskolan kan för många individer visa sig vara otillräcklig. Anledningen är att många utbildningar inom högskolan och yrkeshögskolan också kräver särskild behörighet respektive särskilda förkunskaper. För att tillförsäkra vuxna en möjlighet att uppnå behörighet till eftergymnasiala utbildningar med behörighetskrav utöver grundläggande behörighet behöver det därför även finnas en rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare. Detsamma gäller beträffande sådan utbildning inom komvux som syftar till att eleven ska uppnå särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan.

Den föreslagna rätten till utbildning behöver dock förenas med vissa villkor. En generell rätt till komvux på gymnasial nivå för att uppnå särskild behörighet eller särskilda förkunskaper skulle nämligen innebära fritt tillträde till sådana kurser i komvux för alla behöriga sökande, oavsett om de behöver kurserna för behörighet till högskole- eller yrkeshögskoleutbildning eller inte. En sådan omfattande rätt kan leda till ett oproportionerligt utnyttjande av densamma utan att målsättningen med reformen uppnås i motsvarande grad. Det riskerar i sin tur att bli kostnadsdrivande för kommunerna. Rätten bör därför avgränsas så att den sökande först måste ha

uppnått grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå eller utbildning inom yrkeshögskolan.

Det kan också finnas anledning att avgränsa vilka kurser som ska omfattas av rätten till behörighetsgivande utbildning. Bestämmelser på sådan detaljnivå bör inte finnas i lag. I stället bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka kurser som den här föreslagna utvidgade rätten till komvux ska omfatta. Regeringen bör sedan med stöd av detta bemyndigande i sin tur bemyndiga Myndigheten för yrkeshögskolan att meddela föreskrifter om vilka kurser som omfattas av rätten att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppfylla uppställda krav på särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan. I följande avsnitt föreslås att myndigheten ska få ett uppdrag att utreda vilka kurser som denna rätt ska omfatta.

Det finns personer som redan har en eller flera särskilda behörigheter men som behöver skola om sig, t.ex. för att byta yrkeskarriär. Som konstaterats förändras arbetslivet snabbt och en person kan behöva byta yrkesbana både en och flera gånger under sitt arbetsliv. Rätten till komvux på gymnasial nivå bör därför inte begränsas till att endast omfatta en särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare eller endast vissa särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan. Den som har uppnått såväl grundläggande som särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare bör i stället ha rätt att delta i komvux på gymnasial nivå för att uppnå annan särskild behörighet till sådan högskoleutbildning. På samma sätt bör den som har uppnått grundläggande behörighet till utbildning inom yrkeshögskolan och som uppfyller uppställda krav på särskilda förkunskaper för sådan utbildning ha rätt att delta i komvux på gymnasial nivå för att uppnå andra särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan.

Det kan hända att en sådan utbildning som en enskild har rätt till inte kan erbjudas i hemkommunen. Enligt 20 kap. 19 § skollagen har den enskilde i sådant fall rätt att delta i sådan utbildning i en annan kommun än sin hemkommun eller ett landsting, om utbildningen finns där. Hemkommunen är då skyldig att ersätta den mottagande kommunens kostnader. Bestämmelsen gäller i dag den

som är behörig att delta i komvux på gymnasial nivå och som har en examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan men som inte har uppnått grundläggande behörighet till högskolestudier och därför har rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå sådan behörighet (20 kap. 19 § första och andra styckena). Det framstår som rimligt att rätten att delta i utbildning i en annan kommun än sin hemkommun eller ett landsting anpassas till de ändringar i rätten till komvux som föreslås i föregående och förvarande avsnitt. En person som har rätt till viss utbildning i komvux enligt vad som föreslås bör alltså ha rätt att delta i sådan utbildning i en annan kommun än hemkommunen eller ett landsting, om utbildningen finns där och inte erbjuds av hemkommunen. Hemkommunen bör i ett sådant fall vara skyldig att ersätta den mottagande kommunens kostnader enligt de regler som gäller i dag.

4.4 Uppdrag att utreda förkunskapskrav inom yrkeshögskolan

Förslag: Myndigheten för yrkeshögskolan ska få i uppdrag att utreda vilka kurser som bör ingå i en rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppfylla uppställda krav på särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan.

Skälen för förslaget: Särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare anges i s.k. områdesbehörigheter. Som tidigare angetts får Universitets- och högskolerådet meddela föreskrifter om vilka områdesbehörigheter som ska finnas. Inom yrkeshögskolan är det i stället utbildningsanordnarens ansvar att precisera de särskilda förkunskaper som kan behövas för en viss yrkeshögskoleutbildning. I promemorian *En stärkt yrkeshögskola – ett lyft för kunskap* (Ds 2015:41), som nyligen har remissbehandlats, föreslås emellertid att Myndigheten för yrkeshögskolan ska få i uppdrag att utreda och föreslå hur enhetligare förkunskapskrav för yrkeshögskoleutbildningar kan se ut och införas. Enhetligare förkunskapskrav skulle kunna bidra till större förutsägbarhet och tydlighet för den studerande som planerar att söka till en yrkeshögskoleutbildning. Samtidigt är det oklart vilka konsekvenser ett införande av enhetligare behörig-

hetsbestämmelser inom yrkeshögskolan kan få, eftersom det även i fortsättningen är viktigt att arbetslivets kompetensbehov är vägledande för utbildningens utformning. I den nämnda promemorian görs därför bedömningen att detta bör utredas innan ändringar görs.

Enhetligare förkunskapskrav skulle kunna göra yrkeshögskolan mer likvärdig med högskolan, som har behörighetskrav som är mer förutsägbara över tid. Enhetligare förkunskapskrav skulle även kunna göra det lättare för lärare och studie- och yrkesvägledare att rekommendera studier inom yrkeshögskolan och för potentiella studerande att planera för studier inom yrkeshögskolan. Arbetslivet har dock ett starkare inflytande över yrkeshögskolan än det har över högskolan. I Ds 2015:41 görs bedömningen att det är viktigt att yrkeshögskolan även i fortsättningen uppfyller arbetslivets kompetensbehov och att det därför kan vara svårt att likrikta kraven på särskilda förkunskaper.

Oavsett vilka ställningstaganden som görs i den fortsatta hanteringen av förslaget i Ds 2015:41 är det ur ett studerandeperspektiv önskvärt att rätten till komvux på gymnasial nivå blir likvärdig oavsett om studierna syftar till högskole- eller yrkeshögskoleutbildning. Även om yrkeshögskolans särskilda förkunskapskrav blir mer enhetliga, är det motiverat att införa en rätt till komvux för att uppfylla de särskilda förkunskapskrav som ställs för utbildningar i yrkeshögskolan. Mot denna bakgrund bör Myndigheten för yrkeshögskolan få i uppdrag att utreda vilka kurser som bör ingå i en rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppfylla uppställda krav på särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan. Myndigheten bör också kartlägga vilka särskilda förkunskapskrav som oftast ställs. Sedan yrkeshögskolan inrättades 2009 har erfarenheter vunnits när det gäller inom vilka områden särskilda förkunskapskrav ställs och i vilken omfattning. En kartläggning kan alltså bidra till en mer rättvisande bild av yrkeshögskolans behörighetsbestämmelser.

4.5 Kommunernas skyldighet att erbjuda utbildning

Förslag: Om grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå eller utbildning inom yrkeshögsko-

lan kan uppnås genom olika utbildningar, ska hemkommunen bestämma vilken av utbildningarna som den ska erbjuda. Kommunen ska vid erbjudandet av sådan utbildning utgå från den vuxnes behov av särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare eller av särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan. Kommunen ska också så långt som möjligt beakta den vuxnes önskemål, tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet.

Skälen för förslaget: En rätt till komvux på gymnasial nivå som leder till grundläggande behörighet till eftergymnasial utbildning kan utformas på olika sätt. Individen kan t.ex. ges rätt att delta i samtliga kurser som kan ge grundläggande behörighet. Ett annat alternativ är att rätten begränsas på så sätt att kommunen får viss bestämmanderätt när det gäller vilken utbildning som ska erbjudas. Det första alternativet skulle i praktiken innebära att kommunen, i egen regi eller i samarbete med andra kommuner eller enskilda utbildningsanordnare, måste kunna erbjuda samtliga nationella kurser som får förekomma inom komvux på gymnasial nivå. Detta alternativ skulle visserligen vara generöst gentemot den som har behov av utbildning men skulle samtidigt kunna innebära omfattande organisatoriska problem och höga kostnader för kommunerna. Mot den bakgrunden framstår inte alternativet som realistiskt.

Alternativet att kommunerna själva får avgöra vilka kurser som ska ingå i den enskildes rätt till grundläggande behörighet skulle innebära att en rätt till behörighetsgivande utbildning i hög grad kommer att bero på kommunernas nuvarande organisation av vuxenutbildningen. Den enskilde har i dag sällan möjlighet att välja mellan samtliga kurser som får bedrivas inom komvux på gymnasial nivå. Utbudet är i regel mer eller mindre begränsat utifrån majoritetens efterfrågan och behov. Detta alternativ kan alltså innebära ett mer begränsat utbud av kurser för den enskilde. Den stora fördelen är dock att alternativet innebär en fungerande ordning som säkerställer att det inte ställs orimligt höga krav på kommunerna när det gäller hur många kurser som måste erbjudas. Denna lösning bör därför väljas.

Redan i dag ska utgångspunkten för utbildningen vara den enskildes behov och förutsättningar. För att studierna ska bli så effektiva som möjligt är det viktigt att kommunerna i största möjliga

mån tar hänsyn till individers tidigare utbildning, arbetslivserfarenhet, planerade yrkesval och andra önskemål. Många gånger kommer rätten till utbildning för att uppnå grundläggande behörighet att utnyttjas av personer som endast har en delvis fullföljd gymnasieutbildning. Dessa bör erbjudas utbildning som innebär att de så snabbt som möjligt kan avsluta sin påbörjade gymnasieutbildning. De kan därmed bl.a. undvika onödig skuldsättning för att finansiera studierna och så snabbt som möjligt fortsätta till eftergymnasial utbildning. Vidare kan det finnas personer som redan innan de påbörjat utbildning för att uppnå grundläggande behörighet vet vilka kurser de behöver för att också uppnå särskild behörighet till högskoleutbildning eller särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan. För att inte deras tid i utbildning ska bli onödigt lång föreslås att kommunerna ska vara skyldiga att när de erbjuder utbildning för grundläggande behörighet utgå från den vuxnes behov av särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare eller av särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan. En sådan skyldighet förutsätter att individen meddelar kommunen vilka utbildningsbehov han eller hon har eller att det framkommer på annat sätt, t.ex. vid studie- och yrkesvägledning. På så vis kan individens tid i utbildning bli kortare och mer effektiv.

När det gäller utbildning för att uppnå särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare eller för att få särskilda förkunskaper för studier inom yrkeshögskolan bör kommunerna inte ha samma frihet att avgöra vilka kurser som ska erbjudas. Sådan behörighet eller sådana förkunskaper kan nämligen till skillnad från grundläggande behörighet inte uppnås genom olika kombinationer av kurser. De kurser som ger särskild behörighet eller särskilda förkunskaper kan inte bytas ut mot andra kurser på samma sätt som kurser som ger grundläggande behörighet. Om kommuner samverkar med varandra och erbjuder ett gemensamt kursutbud, kan dock organisatoriska problem och ökade kostnader till följd av en rättighetsreform sannolikt till stora delar undvikas.

Vidare bör elever som har rätt att delta i komvux på gymnasial nivå för att uppnå grundläggande och särskild behörighet till högskoleutbildning eller behörighet till yrkeshögskoleutbildning även ha rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i en annan kommun än

sin hemkommun eller ett landsting, om utbildningen finns där och inte erbjuds av hemkommunen. I sådana fall bör hemkommunen vara skyldig att ersätta den mottagande kommunens kostnader. De nuvarande bestämmelserna om detta i 20 kap. 19 § andra stycket skollagen bör alltså behållas.

Sammanfattningsvis bör man vid utformningen av en rätt till komvux som leder till behörighet till högskoleutbildning eller till utbildning inom yrkeshögskolan utgå från dagens förhållanden. Kommunernas skyldighet att erbjuda utbildning inom komvux bör även fortsättningsvis omfatta ett begränsat antal kurser. Annars finns risk för både organisatoriska problem och orimliga kostnadsökningar för kommunerna. Samtidigt är det viktigt att individens möjlighet att själv välja utbildning säkerställs i största möjliga mån. Kommunen bör därför när den erbjuder komvux på gymnasial nivå för att den vuxne ska uppnå grundläggande behörighet så långt som möjligt beakta den vuxnes önskemål, tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet.

Det bör anmärkas att studie- och yrkesvägledningen spelar en viktig roll för att vald utbildning ska motsvara den enskildes mål med studierna. Den stora mångfalden av både yrken och utbildningar gör det svårt för eleverna att överblicka sina möjligheter. Studie- och yrkesvägledningen är central för att eleverna ska kunna fatta väl övervägda beslut i dessa frågor. Val som leder till avbrutna studier och onödig skuldsättning kan på så sätt undvikas. Eftersom eleverna inom vuxenutbildningen har mycket varierande erfarenheter och utbildningsbakgrund är en väl organiserad och tillgänglig studie- och yrkesvägledning viktig vid ett införande av en sådan utvidgad rätt till komvux som här föreslås. I sammanhanget kan det också vara av vikt att beakta den yrkesvägledning som erbjuds av Arbetsförmedlingen, särskilt när det gäller arbetslösa som står inför valet att välja utbildning för att förbättra sin arbetsmarknadssituation. Det kan även vara effektivt om det finns en väl utvecklad samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen avseende olika vägledningstjänster.

Det bör också understrykas att kommunerna i vissa fall kan uppfylla sin skyldighet att erbjuda komvux genom validering. Med validering avses enligt skollagen en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter obero-

ende av hur de förvärvats (20 kap. 32 §). Att i ett inledande skede, vid planeringen av utbildningen, genomföra en kartläggning av individens kunskaper och kompetenser i syfte att se om hans eller hennes kunskaper kan valideras kan leda till att utbildningstiden förkortas. Ett validerande förhållningssätt i undervisningen kan få samma effekt. Validering kan alltså vara ett sätt att förkorta och effektivisera utbildningen som bör uppmärksammas i detta sammanhang.

5 Urvalet till komvux ändras

Förslag: Bestämmelserna i förordningen om vuxenutbildning om urval när det gäller komvux på gymnasial nivå ska utökas till att även omfatta sökande med längre tidigare utbildning. Vidare ska även individer med en svag ställning på arbetsmarknaden prioriteras vid urvalet.

Skälen för förslaget: Förslagen i denna promemoria innebär att betydligt fler sökande till komvux på gymnasial nivå än i dag kommer att omfattas av rätten till sådan utbildning. Uppskattningsvis handlar det om ca 26 procent av de elever som i dag studerar inom komvux på gymnasial nivå (se vidare avsnitt 8). Härutöver finns behöriga sökande som inte omfattas av denna rätt. Om alla sökande inom sistnämnda kategori inte kan antas till komvux på gymnasial nivå, måste ett urval göras enligt förordningen om vuxenutbildning. Vid detta urval ska företräde ges till en sökande som har en kort tidigare utbildning och som därutöver uppfyller vissa urvalskriterier. En stor andel sökande med en kort tidigare utbildning förväntas omfattas av den föreslagna rätten till utbildning inom komvux på gymnasial nivå. Andelen sökande som omfattas av bestämmelserna om urval kommer därmed att minska.

De övergripande målen för komvux som anges i skollagen, och som bl.a. innebär att de som har fått minst utbildning ska prioriteras (20 kap. 2 §), bör ligga fast. I linje med det bör de med en kort tidigare utbildning även fortsättningsvis prioriteras vid urval när det gäller komvux på gymnasial nivå. Dagens urvalsbestämmelser omfattar dock inte personer med en längre tidigare utbildning. I brist på en reglering av urvalet för denna kategori kan kommunerna tillämpa egna urvalsregler, vilket kan innebära att det tillämpas olika regler i olika kommuner. Mot den bakgrunden, och att färre

sökande med kort tidigare utbildning förväntas omfattas av urvalet, finns det anledning att införa bestämmelser i förordningen om vuxenutbildning om att företräde i andra hand ska ges till en sökande som oavsett tidigare utbildning uppfyller de urvalskriterier som gäller för sökande med kort tidigare utbildning.

Utbildningsväsendet, inte minst det för vuxna, har fått en allt större betydelse även i arbetsmarknadspolitiken. Om en vuxen t.ex. är arbetslös eller har ett yrkesliv präglad av tidsbegränsade anställningar och ofrivilliga perioder av arbetslöshet däremellan, är det rimligt att han eller hon ges viss förtur vid antagning till utbildning inom komvux på gymnasial nivå. Utbildning kan för dessa individer ofta vara vägen till en starkare ställning på arbetsmarknaden. Individer med en svag ställning på arbetsmarknaden bör därför tillhöra dem som prioriteras vid antagning till utbildning inom komvux på gymnasial nivå. Därför bör vid urval oavsett längden på den sökandes tidigare utbildning företräde ges till en sökande som har en svag ställning på arbetsmarknaden. I turordningen bör sökande med en svag ställning på arbetsmarknaden lämpligen prioriteras direkt efter sökande som önskar fullfölja studier som han eller hon har påbörjat enligt en upprättad individuell studieplan.

6 Förstudie om en betygsdatabas

Förslag: Statens skolverk ska få i uppdrag att göra en förstudie om en databas för registrering av uppgifter om betyg och gymnasieexamen. Skolverket ska även få i uppdrag att utreda om andra uppgifter bör registreras i databasen och vilka som ska ges tillgång till uppgifterna. Uppdraget ska genomföras efter samråd med Universitets- och högskolerådet, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Skälen för förslaget: Ibland kan en elev som har påbörjat komvux i en kommun fortsätta sina studier i en annan kommun, t.ex. efter att ha bytt bostadsort. I dessa fall är det viktigt att den nya hemkommunen har information om elevens utbildningsbakgrund. Det kan också förekomma fall där en sökande förtiger sin utbildningsbakgrund i syfte att få rätt till utbildning. I dag använder sig kommunerna av olika elevregister och it-system vilket försvårar tillgången till elevuppgifter i de fall elever flyttar mellan kommuner. En rätt för den enskilda individen att delta i utbildning för att uppnå behörighet till eftergymnasiala studier medför därför behov av en bättre stödstruktur för kommunala beslutsfattares bedömningar av olika individers rätt till behörighetsgivande studier. En stödstruktur i form av en nationell betygsdatabas skulle kunna få stor betydelse, bl.a. eftersom flera huvudmän kan utfärda betyg för en och samma person. En sådan databas bör drastiskt minska riskerna för felaktiga mottagningsbeslut. För att uppnå målsättningen om bättre struktur bör databasen innehålla uppgifter om alla betyg utfärdade av samtliga huvudmän för den vuxenutbildning som regleras i skollagen. Den bör även innehålla uppgifter om gymnasieexamina som utfärdats inom komvux och gymnasieskolan. För att

databasen ska underlätta rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux är det viktigt att den även innehåller uppgifter om äldre betyg.

En gemensam vuxenutbildningsdatabas skulle kunna användas även för andra ändamål. Den kan t.ex. förutom uppgifter om betyg innehålla uppgifter om individuella studieplaner, intyg, start- och slutdatum på kursnivå, studiestödsuppgifter m.m. Databasen kan på sikt innebära kostnadsbesparingar för kommunerna genom att deras administration blir mer effektiv och den skulle också kunna underlätta uppföljningen av verksamheten. Om även myndigheter som Skolverket, Statistiska centralbyrån (SCB), Arbetsförmedlingen och Centrala studiestödsnämnden (CSN) kan ges tillgång till uppgifterna i databasen, skulle detta bl.a. möjliggöra en statistikin-samling av hög kvalitet samt en bättre samordning mellan kommuner och statliga myndigheter och en bättre uppföljning av insatser än i dag. En förutsättning för åtkomst till uppgifter i databasen bör vara att det kan säkerställas att utomstående inte ges tillgång till personliga uppgifter. Vid utformningen av databasen och övervägandena om vilka som ska få tillgång till uppgifter i databasen bör det beaktas att nyttan av åtkomsten till uppgifterna bör vara påvisbar samtidigt som åtkomsten inte får innebära några beaktansvärda försämringar av skyddet för den personliga integriteten.

Mot denna bakgrund bör Skolverket ges i uppdrag att genomföra en förstudie om en databas för registrering av uppgifter om betyg och gymnasieexamen och som även innehåller uppgifter om äldre betyg. Skolverket bör även få i uppdrag att utreda om andra uppgifter bör registreras i databasen och vilka som ska få tillgång till databasens uppgifter. Uppdraget bör genomföras efter samråd med Universitets- och högskolerådet, CSN, Arbetsförmedlingen samt Sveriges Kommuner och Landsting. Skolverket bör också vid genomförandet av uppdraget särskilt beakta de begränsningar som kan följa av personuppgiftslagen (1998:204).

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Ändringarna i skollagen, förordningen om yrkeshögskolan och förordningen om vuxenutbildning ska träda i kraft den 1 januari 2017. De nya bestämmelserna i skollagen om rätt till utbildning inom komvux på gymnasial nivå och i förordningen om vuxenutbildning om urval ska tillämpas första gången på kurser och gymnasiearbeten som påbörjas efter ikraftträdandet. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för kurser och gymnasiearbeten som påbörjats före ikraftträdandet.

Skälen för förslaget: För att de förslag som lämnas i denna promemoria ska kunna genomföras behöver ändringar göras i skollagen, förordningen om yrkeshögskolan och förordningen om vuxenutbildning. För att utbildningar som påbörjats enligt äldre bestämmelser ska kunna fortsätta att bedrivas på samma villkor som i dag behövs också övergångsbestämmelser.

Eftersom förslaget till lag om ändring i skollagen kräver riksdagsbehandling är det lämpligt att lagändringarna och de därmed sammanhängande förordningsändringarna träder i kraft den 1 januari 2017. De nya bestämmelserna i skollagen om rätt till utbildning inom komvux på gymnasial nivå och i förordningen om vuxenutbildning om urval bör tillämpas första gången på kurser och gymnasiearbeten som påbörjas efter ikraftträdandet. Äldre bestämmelser bör fortfarande gälla för kurser och gymnasiearbeten som påbörjats före ikraftträdandet.

8 Konsekvenser

Bedömning: En rätt till behörighetsgivande utbildning i komvux enligt förslagen i denna promemoria beräknas kosta kommunerna ca 492 miljoner kronor per år. Kostnaderna för en rättighet föreslås ersättas fullt ut av staten i enlighet med den s.k. kommunala finansieringsprincipen. Förutom dessa kostnader tillkommer kostnader för en databas för registrering av uppgifter om betyg och gymnasieexamen m.m. Kostnaden för uppbyggnad och drift av en databas kan fastställas först efter att en förstudie har genomförts. Kostnaden för en förstudie beräknas till 700 000 kronor.

Skälen för bedömningen

Vilka som berörs av regleringen

För enskilda individer kommer förslagen i denna promemoria att innebära en förstärkt rätt till utbildning inom komvux på gymnasial nivå. Kommunerna är huvudmän för komvux och därmed skyldiga att tillhandahålla den utbildning som en individ ska ha rätt till enligt förslagen i denna promemoria. Vidare får ett landsting tillhandahålla komvux på gymnasial nivå inom områdena naturbruk och omvårdnad och efter avtal med en kommun även på andra områden. Kommunerna har också möjlighet att sluta avtal med en enskild fysisk eller juridisk person om att utföra uppgifter inom komvux (entreprenad). Staten föreslås stå för de merkostnader som förslagen i denna promemoria beräknas medföra. Skolverket föreslås få i uppdrag att göra en förstudie för en databas för registrering av uppgifter om betyg och gymnasieexamen m.m.

Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Allmänt

Kostnaderna för ett införande av en rätt till utbildning inom komvux på gymnasial nivå för att uppnå grundläggande och särskild behörighet till högskoleutbildning har tidigare beräknats av den arbetsgrupp som presenterade departementspromemorian Rätt till gymnasial vuxenutbildning och gymnasial särvux (Ds 2009:20).

I promemorian konstaterades det att efterfrågan på komvux på gymnasial nivå och därmed utbildningskostnaderna för kommunerna troligen inte kommer att öka med en rätt att läsa in grundläggande behörighet till högskoleutbildning. Detta antagande bygger på diskussioner som arbetsgruppen haft med kommunala företrädare. Enligt vad som där framkom är de elever som saknar grundläggande behörighet till högskoleutbildning redan i dag prioriterade vid antagningen till komvux på gymnasial nivå. Antagandet förutsätter dock att förhållandena i övrigt förblir oförändrade. Staten bör dock ersätta kommunerna fullt ut för kostnaderna enligt den s.k. kommunala finansieringsprincipen. De kostnader för reformen som beräknas i detta avsnitt bör således ersättas av staten fullt ut.

När det gäller en rätt till komvux för att uppnå särskild behörighet till högskoleutbildning på grundnivå bedömde arbetsgruppen att dessa sökande redan i dag som regel bereds plats. Eftersom alla kommuner inte erbjuder alla kurser som ger särskild behörighet till högskoleutbildning på grundnivå kan dock en rätt till komvux för att uppnå sådan behörighet innebära att vissa kommuner ställs inför nya krav. Många kommuner erbjuder dock redan i dag ett brett utbud av kurser och för dessa kan kostnaderna för en sådan rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux som föreslås i denna promemoria förväntas förbli små eller oförändrade jämfört med i dag. Kommuner som i dag har ett mer begränsat utbud av behörighetsgivande kurser inom komvux kan drabbas av ökade kostnader för ett bredare kursutbud till följd av förslagen i denna promemoria. Kostnaderna för att bredda kursutbudet kan dock för många kommuner bli betydligt lägre om de samverkar med närliggande kommuner. Genom samverkan kan kommuner erbjuda ett

brett utbud av kurser inom komvux och samtidigt ha tillräckligt elevunderlag för att kostnaden per utbildningsplats ska bli rimlig.

Kostnadsberäkningar

Sammantaget beräknas en rätt till behörighetsgivande utbildning i komvux enligt förslagen i denna promemoria kosta ca 492 miljoner kronor per år, om rätten finansieras från grunden. Dessa beräkningar bygger på antagandet att antalet elever inte kommer att öka annat än marginellt till följd av den föreslagna rättigheten. Andelen elever som beräknas omfattas av en rätt enligt förslagen i denna promemoria antas motsvara ca 26 procent av de elever som i dag studerar inom komvux på gymnasial nivå. Det totala antalet elever inom komvux på gymnasial nivå var 2014 knappt 178 000.

Drygt hälften av kostnaderna för komvux finansieras av staten

Kommunernas totala kostnader för komvux på gymnasial nivå uppgick 2014 till ca 3 460 miljoner kronor. Kostnaderna finansieras delvis genom riktade statsbidrag. Dessa statsbidrag uppgick 2014 till sammanlagt ca 1 014 miljoner kronor. Dessutom finansieras delar av kostnaderna genom det generella statsbidraget till kommunerna (utgiftsområde 25, anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning*). Den del av det generella statsbidraget som är avsedd att täcka kommunernas kostnader för vuxenutbildning uppgår till 1,2 miljarder kronor per år. Dessa medel tillfördes anslaget efter förslag i budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1) och ska täcka kostnaderna för kommunernas utbildning för vuxna. Under 2014 stod komvux på gymnasial nivå för ca 50 procent av kommunernas totala kostnader för vuxenutbildning. Detta innebär att ca 600 miljoner kronor av det generella bidraget till kommunerna kan antas vara ersättning för kommunernas kostnader för komvux på gymnasial nivå.

En rättighet för elever med en examen från ett yrkesprogram att delta i komvux för att uppnå grundläggande behörighet till högskolestudier infördes i och med den nya skollagen och började tillämpas den 1 juli 2012. Kommunerna kompenseras för detta med

100 miljoner kronor årligen. Även dessa medel ingår i det generella statsbidraget till kommunerna.

Om man summerar de statsbidrag som räknas upp ovan kan statens respektive kommunernas andel av finansieringen av kostnaderna för komvux på gymnasial nivå beräknas. Av kommunernas kostnad för komvux på gymnasial nivå på ca 3 460 miljoner kronor 2014 täcktes ca 1 714 miljoner kronor av statsbidrag. Därmed finansierade kommunerna 2014 själva komvux på gymnasial nivå med ca 1 746 miljoner kronor.

Beräknad kostnad för att uppnå grundläggande behörighet till högskoleutbildning

De beräkningar som presenterades i Ds 2009:20 visar att ca 15 procent av antalet årsplatser inom komvux på gymnasial nivå kan antas komma att upptas av elever som studerar med syftet att uppnå grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå. Utifrån detta antagande kan kommunernas kostnader för en rätt till utbildning inom komvux för att uppnå sådan behörighet beräknas uppgå till ca 262 miljoner kronor per år (15 procent av kommunernas kostnader på 1 746 miljoner kronor).

Beräknad kostnad för att uppnå särskild behörighet till högskoleutbildning

När det gäller särskild behörighet till högskoleutbildning deltog ca 15 procent av kursdeltagarna inom komvux på gymnasial nivå 2014 i kurser som ingår i minst en områdesbehörighet enligt högskoleförordningen. Kurser som ingår i områdesbehörigheter kan dock även krävas för grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå eller till utbildning inom yrkeshögskolan. Kurser som ingår i områdesbehörigheter kan även läsas av andra skäl än för att uppnå behörighet till eftergymnasial utbildning, t.ex. för att komplettera en oavslutad yrkesutbildning inom gymnasieskolan. Liksom tidigare har konstaterats i Ds 2009:20 är det därför troligt att en stor andel av de som deltar i en kurs som ingår i en områdesbehörighet läser kursen av andra skäl än för att

uppnå särskild behörighet till högskoleutbildning. En tredjedel av de som deltar i kurser som ingår i minst en områdesbehörighet kan antas delta i kurserna av andra skäl än för att uppnå särskild behörighet till högskoleutbildning. Beräkningarna av kostnaderna för den i den här promemorian föreslagna rätten till komvux utgår därför från att ca tio procent av eleverna inom komvux på gymnasial nivå deltar i kurser i syfte att uppnå särskild behörighet till högskoleutbildning. Baserat på kostnadsuppgifterna ovan bedöms kommunernas kostnader för en rätt till komvux för att uppnå särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare därmed uppgå till ca 175 miljoner kronor per år (ca tio procent av 1 746 miljoner kronor).

Beräknad kostnad för att uppnå behörighet till yrkeshögskolan

Reglerna för grundläggande behörighet till yrkeshögskolan skiljer sig från reglerna för grundläggande behörighet till högskolan. Grundläggande behörighet till yrkeshögskolan uppnås i första hand genom en examen från gymnasieskolan eller motsvarande utbildning. Det spelar ingen roll om det är fråga om en examen från ett yrkesprogram eller ett högskoleförberedande program. För motsvarande behörighet till högskolan krävs däremot i första hand en gymnasieexamen i form av antingen en högskoleförberedande examen eller en yrkesexamen kompletterad med godkända betyg i vissa teoretiska kurser (se vidare avsnitt 3). Då alla examina från gymnasieskolan ger grundläggande behörighet till yrkeshögskolan är det också rimligt att anta att färre elever kommer att utnyttja komvux för att uppnå nämnda behörighet.

För beräkningarna av kostnaderna för grundläggande behörighet till yrkeshögskolan har följande antaganden gjorts. Läsåret 2013/14 var ca 90 000 studenter nybörjare i högskolan och ca 15 000 studerande nybörjare i yrkeshögskolan. Andelen nybörjare i yrkeshögskolan motsvarade därmed 17 procent av andelen nybörjare i högskolan. Om sökande till yrkeshögskolan utifrån resone- manget i ovanstående stycke antas utnyttja komvux för att nå grundläggande behörighet i mindre utsträckning än sökande till högskolan, kan kostnaden för utbildning inom komvux som leder

till grundläggande behörighet till utbildning inom yrkeshögskolan beräknas till ca 26 miljoner kronor per år (262 miljoner kronor multiplicerat med 0,1).

Vad gäller särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan antas rätten till komvux för att uppnå sådana förkunskaper utnyttjas i samma grad som rätten till komvux för att uppnå särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare (se uppskattningar om detta ovan). Kostnaden för en rätt till komvux i syfte att uppnå särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan beräknas därmed uppgå till ca 30 miljoner kronor per år (175 miljoner kronor multiplicerat med 0,17).

Ekonomiska konsekvenser för staten

Införandet av en rätt till behörighetsgivande utbildning i komvux enligt förslagen i denna promemoria beräknas som ovan nämns kosta ca 492 miljoner kronor per år i ersättning till kommunerna. Då en rätt till behörighetsgivande kurser inom komvux inte antas innebära fler elever inom komvux på gymnasial nivå, bedöms den inte heller påverka statens kostnader för studiemedel.

Skolverkets kostnader för att genomföra en förstudie för en databas beräknas uppgå till 700 000 kronor. Denna beräkning är hämtad ur GRUV-utredningens betänkande (SOU 2013:20). Kostnaden för uppbyggnad och drift av en betygssdatabas kan fastställas först efter att en förstudie har genomförts.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen regleras bl.a. i 14 kap. regeringsformen. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen. Innebörden av bestämmelsen är att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen ska prövas mot en proportionalitetsprincip. Den slutliga bedömningen av hur denna prövning faller ut görs av riksdagen

i samband med att riksdagen tar ställning i lagstiftningsärendet (se prop. 2009/10:80 s. 296).

Kommunernas skyldighet att erbjuda komvux på gymnasial nivå regleras i dag i skollagen. Av lagen framgår bl.a. att varje kommun ska erbjuda komvux på gymnasial nivå. Hemkommunen ansvarar vidare för att de som har rätt att delta i komvux på gymnasial nivå och önskar delta i sådan utbildning, också får det. Vidare anges att varje kommun ska sträva efter att därutöver erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov (20 kap. 16 §). En skyldighet för kommunerna att erbjuda utbildning som leder till grundläggande och särskild behörighet till högskoleutbildning samt grundläggande behörighet till och särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan innebär en utökad skyldighet för kommunerna jämfört med dagens reglering. Detta utgör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen i självstyrelsen bedöms dock vara motiverad med hänsyn till ändamålet med reformen, dvs. att bygga bort återvändsgränder i utbildningsväsendet och säkra individens tillgång till behörighetsgivande utbildning i komvux.

Alternativet att behålla nuvarande reglering av kommuners skyldighet att erbjuda komvux på gymnasial nivå kan innebära att kommuner inte tillhandahåller utbildning för kvinnor och män i behov av utbildning för tillträde till eftergymnasiala studier i tillräckligt stor omfattning.

Enligt förslagen i denna promemoria ska kommunerna ges stor frihet att välja hur man vill uppfylla skyldigheten att erbjuda utbildning inom komvux för att uppnå grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå eller till utbildning inom yrkeshögskolan och vilka kurser som omfattas av rätten. Därmed bedöms kommunernas skyldighet att erbjuda utbildning inte ha gjorts mer omfattande än vad som är nödvändigt. Förslaget bedöms också ha utformats på ett sätt som inte vållar kommunerna större organisatoriska problem än nödvändigt.

När det gäller rätten att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå särskild behörighet till högskoleutbildning eller särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan får kommunerna emellertid inte samma frihet att avgöra vilka kurser som ska erbjudas. Inskränkningen i den kommunala självstyrelsen i denna del är

nödvändig eftersom sådan behörighet inte kan uppnås genom olika kombinationer av kurser.

Sammanfattningsvis har kommunernas möjligheter att själva bestämma i vilken utsträckning de ska erbjuda komvux på gymnasial nivå tillgodosetts i möjligaste mån med hänsyn till ändamålet med regleringen, nämligen att säkra individers tillgång till behörighetsgivande utbildning inom komvux.

Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män och för utrikes föddas etablering

Förslaget i denna promemoria om en utvidgad rätt till komvux på gymnasial nivå bedöms kunna få en positiv effekt på jämställdheten mellan kvinnor och män, eftersom rätten underlättar omställningar i arbetslivet. Den utvidgade rätten innebär att både kvinnor och män får bättre möjligheter att skola om sig och byta yrkeskarriär, vilket bör kunna bidra till att bryta den könsuppdelning som präglar många av gymnasieskolans program och som även återspeglas i arbetslivet.

Majoriteten av eleverna i komvux på gymnasial nivå är kvinnor, 2014 var ca 63 procent av eleverna kvinnor och ca 37 procent män. Andelarna kvinnor och män i komvux har varit relativt stabila över tid. Eftersom aktuell reform inte bedöms påverka elevantalet inom komvux på gymnasial nivå finns inte heller skäl att tro att reformen skulle påverka fördelningen mellan kvinnor och män bland eleverna. Eftersom fler kvinnor än män studerar inom komvux förväntas också fler kvinnor än män gynnas av reformen.

Förslagen bedöms sammantaget även få en positiv effekt på etableringen på arbetsmarknaden av utrikes födda. Målgruppen som helhet bedöms öka de närmaste åren mot bakgrund av det ökade antalet personer som söker asyl i Sverige. Genom att införa en utvidgad rätt till utbildning som ger behörighet till eftergymnasial utbildning förhindras att utrikes födda fastnar i återvändsgränder i utbildningsväsendet på grund av att de inte antas till en utbildning som ger behörighet till eftergymnasial utbildning. I dag är en relativt stor andel av eleverna inom komvux på gymnasial nivå, och därmed många av de elever som kan antas omfattas av den utvid-

gade rätten till komvux, utrikes födda (2014 ca 32 procent). Även bland utlandsfödda är majoriteten av eleverna inom komvux kvinnor, 2014 var ca 65 procent av de utrikes födda eleverna kvinnor och ca 35 procent män. Eftersom reformen i sig inte bedöms påverka elevantalet i komvux på gymnasial nivå kan utrikes födda kvinnor förväntas gynnas mer av reformen än utrikes födda män.

Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (EU)

Förslagen i denna departementspromemoria bedöms inte få några konsekvenser i förhållande till EU:s regelverk.

Påverkan på företag och konkurrensförhållanden

Kommunerna kan överlämna uppgifter inom komvux på entreprenad till fysiska eller juridiska personer. I praktiken är det dock enbart juridiska personer som efter en kommunal upphandling anordnar utbildning inom komvux på entreprenad. Kalenderåret 2014 uppgick andelen upphandlad utbildning inom komvux på gymnasial nivå till ca 47 procent, sett till andelen elever som deltar i utbildning som ges av en privat utbildningsanordnare. Förslagen i denna promemoria bedöms dock inte påverka antalet elever inom komvux och därmed inte förutsättningarna för hur mycket utbildning som upphandlas. Förslagen kan dock innebära att vissa kommuner behöver bredda sitt utbud av utbildningar inom komvux, vilket kan påverka vilka utbildningar som upphandlas. Förslagen bedöms inte påverka företagens konkurrensförhållanden.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

20 kap.

19 § En vuxen som är behörig att delta i utbildning på gymnasial nivå enligt 20 § men som inte har uppnått grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå eller utbildning inom yrkeshögskolan har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå i syfte att uppnå en sådan behörighet.

Om en vuxen, utöver behörighet att delta i utbildning på gymnasial nivå enligt 20 §, har uppnått grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare, har han eller hon rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå i syfte att uppnå särskild behörighet till sådan högskoleutbildning. Den som har uppnått såväl grundläggande som särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå i syfte att uppnå annan särskild behörighet till sådan högskoleutbildning.

Om en vuxen, utöver behörighet att delta i utbildning på gymnasial nivå enligt 20 §, har uppnått grundläggande behörighet till utbildning inom yrkeshögskolan, har han eller hon rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå i syfte att uppfylla uppställda krav på särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan. Den som har uppnått grundläggande behörighet till utbildning inom yrkeshögskolan och som uppfyller uppställda krav på särskilda förkunskaper för sådan utbildning har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå i syfte att uppfylla uppställda krav på andra särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätt att delta i kommunal vuxenutbildning (komvux) på gymnasial nivå för att uppnå behörighet till högre utbildning. Övervägandena finns i avsnitten 4.2 och 4.3.

Ändringen i *första stycket* innebär att en vuxen har rätt att delta i komvux på gymnasial nivå även om han eller hon inte har en examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan. För en sådan rätt är det genom ändringen tillräckligt att den vuxne inte har uppnått grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå eller utbildning inom yrkeshögskolan.

Att det anges att rätten avser komvux som syftar till behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå är ett förtydligande jämfört med hittillsvarande reglering, där det anges att rätten avser komvux som syftar till grundläggande behörighet till högskolestudier. Uttrycket högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå är det uttryck som används i högskoleförordningen (1993:100) och är avsett att ha samma innebörd som när det används i den förordningen och i andra författningar på området. I högskoleförordningen finns det för närvarande bestämmelser om såväl grundläggande som särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare, högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till andra än nybörjare, högskoleutbildning på avancerad nivå och högskoleutbildning på forskarnivå. Villkoren för grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare är dock desamma som villkoren för grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till andra än nybörjare.

Den utvidgade rätten till komvux på gymnasial nivå för behörighet till utbildning inom yrkeshögskolan är en rätt att uppnå grundläggande behörighet till sådana studier, dvs. sådan behörighet som för närvarande regleras i 3 kap. 1 och 2 §§ förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.

Genom det nya *andra stycket* utvidgas rätten till komvux på gymnasial nivå även på så sätt att en vuxen som har uppnått grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare ska ha rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå för att uppnå särskild behörighet till sådan högskoleutbildning. Uttrycket högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare är avsett att ha samma innebörd som i högskoleförordningen. Liksom är fallet enligt första stycket krävs att den vuxne är behörig att delta i kom-

vux på gymnasial nivå enligt 20 §. Om personen har uppnått såväl en grundläggande som en särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare, har han eller hon vidare rätt att delta i komvux för att uppnå en eller flera andra särskilda behörigheter till högskoleutbildningen. En vuxen som har en grundläggande behörighet till en sådan högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare och dessutom har en särskild behörighet till sådan utbildning i form av en viss områdesbehörighet (jfr 7 kap. 9 § högskoleförordningen) har alltså rätt läsa en eller flera kurser inom komvux på gymnasial nivå för att skaffa sig en särskild behörighet i form av en annan områdesbehörighet.

Om den vuxne har uppnått grundläggande behörighet till studier inom yrkeshögskolan, har han eller hon enligt det nya *tredje stycket* också rätt att delta i komvux på gymnasial nivå för att uppfylla uppställda krav på särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan. Med sådana särskilda förkunskapskrav avses samma sak som i förordningen om yrkeshögskolan (se 3 kap. 3 § den förordningen). Liksom är fallet enligt första stycket krävs att den vuxne är behörig att delta i komvux på gymnasial nivå enligt 20 §. Om personen både har uppnått grundläggande behörighet till utbildning inom yrkeshögskolan och uppfyller uppställda krav på särskilda förkunskaper för sådan utbildning, har han eller hon också rätt att delta i komvux för att uppfylla krav på andra särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan. Det kan t.ex. för en viss utbildning inom yrkeshögskolan ställas krav på sådana särskilda förkunskaper som en viss kurs i gymnasieskolan ger. En person som saknar dessa förkunskaper har då rätt att gå motsvarande kurs inom komvux. Kraven på särskilda förkunskaper för behörighet att antas till en utbildning inom yrkeshögskolan regleras som ovan framgått för närvarande i 3 kap. 3 § förordningen om yrkeshögskolan.

19 a § Om grundläggande behörighet enligt 19 § första stycket kan uppnås genom olika utbildningar, bestämmer hemkommunen vilken av utbildningarna som den ska erbjuda. Kommunen ska då

1. utgå från den vuxnes behov av särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare eller av särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan, och
2. så långt som möjligt beakta den vuxnes önskemål, tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om kommunens bestämmanderätt när det gäller vilken utbildning inom komvux som ska erbjudas en sökande som har rätt till komvux enligt 19 § första stycket. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

I 19 § regleras i vilka fall en person har rätt till komvux på gymnasial nivå för att uppnå behörighet till högre utbildning. I förevarande paragraf finns kompletterande bestämmelser för det fall en grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå eller till utbildning inom yrkeshögskolan kan uppnås genom olika utbildningar. I ett sådant fall är det enligt paragrafen hemkommunen som bestämmer vilken utbildning som den vuxne ska få delta i.

Av *första punkten* framgår att kommunen, vid sitt erbjudande av komvux, ska utgå från den vuxnes eventuella behov av särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare eller dennes behov av särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan. Situationen kan t.ex. vara den att grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå kan uppnås genom två olika kurser inom komvux och att en av kurserna är en sådan kurs som dessutom krävs för särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare. I detta fall innebär bestämmelsen att kommunen ska beakta om den sökande har behov av särskild behörighet och i sådant fall erbjuda den av kurserna som krävs för sådan behörighet. Uttrycken högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå, högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare samt särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan är avsedda att ha samma innebörd som i högskoleförordningen respektive förordningen om yrkeshögskolan.

Enligt *andra punkten* ska kommunen också så långt som möjligt beakta den vuxnes önskemål, tidigare utbildning och arbetslivserfa-

renhet. Om den vuxne t.ex. kan uppnå särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan genom att läsa en av två olika kurser, ska kommunen, om det är möjligt, erbjuda den av de två kurserna som den vuxne föredrar.

19 b § Den som har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå enligt 19 § har rätt att delta i sådan utbildning i en annan kommun än sin hemkommun eller ett landsting, om utbildningen finns där och inte erbjuds av hemkommunen. I ett sådant fall är hemkommunen skyldig att ersätta den mottagande kommunens kostnader. Bestämmelserna i 15 kap. 32 § ska tillämpas när det gäller ungdomar till och med första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om rätt att delta i komvux någon annanstans än i hemkommunen och interkommunal ersättning. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

Paragrafen motsvarar det hittillsvarande andra stycket i 19 §. Bestämmelsen ändras på så sätt att den görs tillämplig även på sådan rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå som regleras i 19 § andra och tredje styckena.

19 c § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka kurser som omfattas av rätten att delta i utbildning enligt 19 § andra och tredje styckena.

Paragrafen är ny och innehåller ett bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka kurser som en rätt att delta i komvux på gymnasial nivå omfattar. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

I 19 § andra stycket finns det bestämmelser om rätt för den som har uppnått behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare att delta i utbildning inom komvux på gymnasial nivå. I 19 § tredje stycket finns motsvarande bestämmelser rörande den som har behörighet till utbildning inom yrkeshögskolan. Enligt förevarande paragraf får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vilka kurser som dessa rättigheter att delta i komvux på gymnasial nivå omfattar. Det kan bl.a. bli fråga om att meddela föreskrifter om att vissa kurser inte ska omfattas av den utvidgade rättigheten. Uttrycken högskoleutbildning som påbörjas på grund-

nivå och som vänder sig till nybörjare samt särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan är avsedda att ha samma innebörd som i högskoleförordningen respektive förordningen om yrkeshögskolan.

23 § Den huvudman som anordnar utbildning på gymnasial nivå beslutar om en sökande ska antas till utbildningen. *En sökande som har rätt att delta i utbildning enligt 19 § ska dock alltid antas till utbildningen.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer *kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela* föreskrifter om urval bland mottagna sökande.

I paragrafen finns bestämmelser om antagning till komvux på gymnasial nivå.

I *första stycket* anges bl.a. att huvudmannens möjlighet att besluta om vilka sökande som ska antas till en utbildning inom komvux på gymnasial nivå inte omfattar en sökande som har rätt till sådan utbildning enligt 19 §. Ändringen är endast redaktionell.

Andra stycket innehåller en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om urval bland mottagna sökande. Regleringen i 20 kap. innebär att alla behöriga sökande till komvux ska *tas emot* som sökande till utbildningen, men om antalet platser i komvux på gymnasial nivå är färre än antalet behöriga sökande måste huvudmannen göra ett *urval* bland de sökande. En mottagen sökande som får en plats i utbildningen *antas* till utbildningen. Ändringen är endast av redaktionell karaktär och påverkar alltså inte innehållet i sak.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

I punkten anges att föreslagna lagändringar träder i kraft den 1 januari 2017.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

2. Bestämmelserna i 20 kap. 19 § i den nya lydelsen och i 20 kap. 19 a–19 c §§ tillämpas första gången på kurser och gymnasiearbeten som påbörjas efter ikraftträdandet.

I punkten anges att bestämmelserna i 20 kap. 19 § i den nya lydelsen och i 20 kap. 19 a–19 c §§ tillämpas första gången på kurser och gymnasiearbeten som påbörjas efter ikraftträdandet, dvs. den 1 januari 2017 eller senare.

Övervägandena finns i avsnitt 7.

3. Bestämmelserna i 20 kap. 19 § i den äldre lydelsen gäller för kurser och gymnasiearbeten som har påbörjats före ikraftträdandet.

Av punkten framgår att bestämmelserna i 20 kap. 19 § i den äldre lydelsen ska gälla för kurser och gymnasiearbeten som påbörjats före ikraftträdandet, dvs. före den 1 januari 2017.

Övervägandena finns i avsnitt 7.