TJÄNSTEUTLÅTANDE
2018-11-22 TRN 2018-0129

Handläggare:
Annika Olsson

Tillväxt- och
regionplanenämnden

Remiss – En andra och en annan chans – ett komvux i tiden (SOU 2018:71)

Ärendebeskrivning

Stockholms läns landsting lämnar ett yttrande över betänkandet En andra och en annan chans – ett komvux i tiden (SOU 2018:71).

Beslutsunderlag

Förvaltningens tjänsteutlåtande, 2018-11-22
Förslag till yttrande, 2018-11-22
En andra och en annan chans – ett komvux i tiden (SOU 2018:71) finns att läsa på:
https://www.regeringen.se/4a57d7/contentassets/d2112ee65999452b937573e1c91bc9d9/en-andra-och-en-annan-chans-ett-komvux-i-tiden.pdf,

Förslag till beslut

Tillväxt- och regionplanenämnden föreslås besluta

att godkänna förslaget till yttrande enligt bifogat förslag

att avge yttrande över SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden* med bilagt förslag till yttrande

att yttrandet överlämnas till Utbildningsdepartementet

att paragrafen förklaras omedelbart justerat

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning

I februari 2017 tillsattes utredningen ”En väl anpassad vuxenutbildning” (2017:21) och Roger Mörtvik förordades som särskild utredare. I uppdraget ingick att undersöka behovet av förändringar i regleringen av vuxenutbildningen, huvudsakligen komvux och särvux. I december 2017

beslutades om ett tilläggsdirektiv (dir. 2017:125) där utredaren gavs i uppdrag att även följa och analysera samverkan inom regionalt yrkesvux, om vissa utbildningar bör vara riksrekryterande samt utreda vissa frågor kring fortsatt utbildning för personer med intellektuell funktionsnedsättning. Utredningen antog namnet Komvuxutredningen. Utredningens uppdrag har varit att undersöka behovet av en förändring i regleringen av vuxenutbildningen, huvudsakligen gällande den kommunala vuxenutbildningen (komvux) och särskild utbildning för vuxna (särvux). Direktiven var redan inledningsvis omfattande (dir. 2017:21) och hade många olika inriktningar. Tilläggsdirektivet (dir. 2017:125) breddade uppdraget ytterligare.

Tillväxt- och regionplaneförvaltningen ställer sig positiv till:

- att utredningen lyfter behovet av en förändring och anpassning i regleringen av vuxenutbildningen då dagens målformulering i skollagens 20 kap. 2§ inte tar hänsyn till hur utbildningen förändrats över tid.
- förslaget om en ny prioriteringsordning för intag där förslaget är att den med störst behov av utbildning ska prioriteras snarare än, som nu, den med minst utbildning. En ändrad prioriteringsordning skapar bättre förutsättningar att lösa den brist på kompetens som finns inom vissa yrkesområden och ger även människor som vill yrkesväxla möjlighet att göra det. Detta gynnar det livslånga lärandet som har stor betydelse för kompetensförsörjningen på en föränderlig arbetsmarknad. I ett längre perspektiv skapar denna reform en bättre flexibilitet i det befintliga arbetskraftsutbudet.
- förslaget att en betygsrätt enligt 6 kap. vuxenutbildningsförordningen ska vara ett villkor för överlämnande av uppgifter inom komvux på entreprenad. Utredningen menar att Skolinspektionens tillståndsprocesser bör fokusera på att kontrollera enskild anordnares förmåga att leva upp till god kvalitet och bestämmelser rörande myndighetsutövningen inom tillståndet och att Skolinspektionens tillsyn av betygsrätten bör utökas och branschen bör ta ett större ansvar för egenkontroll av densamma.
- att utredningen pekar på skillnader gällande regional samverkan inom Regionalt yrkesvux. Ett krav på samverkansavtal föreslås därför införas i förordningen om statsbidrag (2016:937) för regional yrkesinriktad vuxenutbildning för de kommuner som söker tillsammans. Detta ger en flexibilitet utifrån kommuners skilda förutsättningar och förtydligar ansvarsroller och mandat vilket kan skapa en effektivare samverkan mellan kommuner och olika aktörer. Tillväxt- och regionplaneförvaltningen bedömer detta som

gynnsamt för effektiviteten i den regionala och nationella kompetensförsörjningen.

För att Sveriges och dess regioners tillväxt ska fungera och klara den globala konkurrensen och omvandlingen av arbetslivet är kompetensförsörjningen en nyckelfråga. Det är angeläget att branschers behov av kompetens tillgodoses både i yrken med lägre och högre krav på kvalifikationer. Den kommunala vuxenutbildningen har särskild betydelse för yrken med lägre kvalifikationskrav och för grupper som saknar utbildning eller på annat sätt har en svag ställning på arbetsmarknaden. Förvaltningen ser positivt på utredningens förslag till förändring i dagens urvalsregler så att den med störst behov av utbildning prioriteras. Denna förändring skapar möjlighet för fler personer att yrkesväxla och bidrar till det livslånga lärandet även för människor som har en utbildning och ett arbete. Genom att även denna grupp av människor bereds möjlighet att gå vidare i yrkeslivet kan arbeten frigöras för personer som av olika skäl står utanför arbetsmarknaden vilket gynnar bristyrken inom olika utbildningsnivåer.

Bakgrund

Utredningen ”En väl anpassad vuxenutbildning” (2017:21) tillsattes i februari 2017 och Roger Mörtvik förordades som särskild utredare av gymnasie- och kunskapslyftsminister Anna Ekström. I uppdraget ingick att undersöka behovet av förändringar i regleringen av vuxenutbildningen, huvudsakligen komvux och särvux. I december 2017 beslutades om ett tilläggsdirektiv (dir. 2017:125) där utredaren gavs i uppdrag att även följa och analysera samverkan inom regionalt yrkesvux, om vissa utbildningar bör vara riksrekryterande samt utreda vissa frågor kring fortsatt utbildning för personer med intellektuell funktionsnedsättning. Utredningen antog namnet Komvuxutredningen.

Tillväxt- och regionplaneförvaltningen har meddelat Utbildningsdepartementet att de avser inkomma med ett remissvar senast den 12 december. Ärendet har beretts i samråd med SLL Personal.

Överväganden

Tillväxt- och regionplaneförvaltningen välkomnar utredningens syfte att undersöka behovet av förändringar i regelverket kring vuxenutbildningen, främst kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna (komvux och särvux). I den Regionala utvecklingsplanen för Stockholms län, RUFS 2050, finns de regionala prioriteringarna; *ta till vara*

kompetensen och underlätta matchningen på arbetsmarknaden och *stärka förutsättningarna för barn och unga att gå vidare till studier och arbete* vilka båda rimmar väl med en förändrad utformning av vuxenutbildningen. Även den regionala prioriteringen: *nå en jämlik och förbättrad folkhälsa och bidra till att sluta hälsogapet* är relevant då åtgärder för ett komvux anpassat efter dagens förutsättningar också kan bidra till en mindre könssegregerad och mer inkluderande arbetsmarknad vilket kan påverka folkhälsan positivt. Samverkansprojektet *Kompetensarena Stockholm*, där Stockholms läns landsting deltar, som syftar till att skapa en effektivare kompetensförsörjning i Stockholmsregionen ligger också väl i linje med och kan ha en tydlig nytta av de föreslagna förändringarna.

En viktig punkt för utredningens arbete har varit att se komvux och särvux som en naturlig del av skolväsendet då det har noterats att vuxenutbildningen ofta behandlats som en separat del utanför skolväsendet samtidigt som kraven på utbildningen har ökat. Vuxenutbildningen har i allt högre grad kommit att ses som ett komplement till att stärka människors jobbchanser och som ett verktyg för att bredda kompetensförsörjningen, istället för ett instrument med syfte att låta individer få en andra chans till personlig kompetensutveckling. Elevgruppen i komvux har blivit allt mer heterogen och flera individer är i behov av särskilt stöd. Vuxenutbildningen behöver följa utvecklingen av samhällets och individernas behov för att kunna möta de utmaningar detta innebär och skapa nya möjligheter för en diversifierad grupp människor. Komvux har inte direkt omfattats av regeringens uppdrag till Skolverket att ta fram och bedriva nationella skolutvecklingsprogram. Detta har stärkt bilden av att komvux ligger vid sidan om det övriga skolväsendet och därför har en viktig utgångspunkt för utredningen varit att föreslå åtgärder som leder till en mer sammanhållen vuxenutbildning som fungerar tillsammans med arbetsmarknaden och övriga delar av utbildningssystemet.

Tillväxt- och regionplanerförvaltningen välkomnar utredningens förslag att vuxenutbildningen ska vara individanpassad och likvärdig över hela landet och ses som en inkluderande del i skolväsendet samt kunna möta en målgrupp med skilda förutsättningar och behov.

Dagens målformulering i skollagens 20 kap. 2§ är skriven utifrån ett perspektiv som inte tar hänsyn till hur vuxenutbildningen förändrats över tid. Utbildningen har under senare år fått en allt viktigare roll för integration och arbetsmarknadspolitik och flera kommuner och branscher ser komvux som en viktig aktör i arbetslivets kompetensförsörjning. Därför föreslås en förändring i skollagen där det framgår att den kommunala

vuxenutbildningen ska fungera som en bas för nationell och regional kompetensförsörjning och en grund för fortsatt utbildning.

Utredningen har haft i uppdrag att utröna om undantag från skollagens bestämmelser om att den med minst utbildning ska prioriteras gällande antagning till komvux på gymnasial nivå, vore lämpligt. Detta då de nuvarande reglerna kan ha verkat hindrande för att nå välbehövlig kompetensutveckling för individer som, trots goda möjligheter till jobb eller fortbildning, hamnat långt ner i prioriteringsordningen.
Utredningen konstaterar att nuvarande regler för urval leder till att personer som vill byta utbildnings- eller yrkesbana ofta inte får tillgång till utbildning även om stora behov finns.

Tillväxt- och regionplaneförvaltningen stödjer utredningens förslag att, istället för att göra en ytterligare undantagsregel i skollagen, föreslå en ny prioriteringsprincip samt nya urvalsregler för komvux och regionalt yrkesvux. Detta skulle leda till ökad samstämmighet mellan skollagen och förordningar samt en prioriteringsmodell som svarar bättre mot de behov vuxenutbildningen idag ska svara mot. Förändringsförslaget är att den med störst behov av utbildning ska prioriteras istället för den med minst utbildning. Hänsyn ska även tas till den sökandes behov av utbildning för att etablera sig på arbetsmarknaden, pågående yrkesverksamhet och planerat yrkesval. Den som önskar fullfölja redan påbörjade studier enligt individuell studieplan ska beredas förtur.

Förvaltningen välkomnar också utredningens förslag att en högskoleförberedande examen inriktad på studieområden med områdesspecifika kurser ska ersätta dagens krav på programspecifika kurser vilket skulle innebära att gymnasieskolans studieförberedande program skulle slås ihop till tre bredare studieområden. Detta skulle ge en mer flexibel examen för individen, med bibehållen kvalitet samtidigt som förslaget också förenklar kommunernas möjligheter att erbjuda lämpliga kurser. Kunskaper kan uppnås på olika sätt och elevers tidigare kunskaper ska kunna valideras och prövas.

Förslaget innebär även att, som alternativ till gymnasiearbete, ett komvuxarbete som är kopplat till studieområde ska införas för att ersätta detta välkomnas. Den utbildning som tillhandahålls ska syfta till att eleven uppnår behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå. En brokig utbildningsbakgrund eller utländska betyg kan göra det problematiskt att koppla gymnasiearbete till ett specifikt nationellt program och då är förslaget om en examen som kan innehålla ett gymnasiearbete eller ett komvuxarbete relevant. Utredningen föreslår också att den som läst

ett yrkesprogram bereds möjligheten att göra undantag från att koppla till tidigare studier och istället göra ett komvuxarbete inom ett högskoleförberedande område vilket förvaltningen finner relevant.

Utredningen föreslår vidare att särvux upphör som egen skolform och att istället en sammanhållen kommunal vuxenutbildning regleras i 20 kap. (2010:800) skollagen. ”Kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning” skulle då ersätta benämningen särvux.
Den kommunala vuxenutbildningen på särskild nivå samt grundläggande utbildningar motsvarande de som ges i träningsskolan föreslås även göras tillgänglig för vuxna utan utvecklingsstörning. Ett sådant tillgängliggörande kan exempelvis gynna nyanlända personer som kan behöva särskild utbildning men där det finns en osäkerhet om personen tillhör målgruppen då ingen utredning kring detta genomförts. Ett stödmaterial föreslås utformas för hur vuxenutbildningen kan stödja nyanlända och andra vuxna invandrare med behov av särskild utbildning.

Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga kompetensbehov och lämna förslag på insatser hos lärare vid komvux och särvux. Det konstateras i utredningen att det i stor utsträckning saknas forskning kring vuxendidaktik och främst finns inom andraspråksområdet medan forskning inom särvux saknas helt. En regelbunden kartläggning av kompetensbehoven bland komvuxlärare bör genomföras och sammanställas på regional nivå. Även forskning kring komvux och vuxnas lärande bör stärkas, främst genom praktiknära forskning. Även till detta förslag ställer sig förvaltningen positiv.

Det är positivt att utredningen pekar på att Regionalt yrkesvux har skapat en fördjupad och utvecklad regional samverkan vilken dock ser det olika ut över landet. Därför föreslås ett krav på samverkansavtal införas i förordningen om statsbidrag (2016:937) för regional yrkesinriktad vuxenutbildning för de kommuner som söker tillsammans. Genom att införa riksrekryterande yrkesutbildningar inom komvux och särvux bedöms de behov som finns i flera branscher delvis kunna lösas. Tillväxt- och regionplaneförvaltningen bedömer detta som gynnsamt för effektiviteten i den regionala och nationella kompetensförsörjningen.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet
Genom föreslagna förändringar bedöms beslutet kunna ha positiv inverkan på regionens ekonomi då de har potential att skapa en bättre fungerande kompetensförsörjning med större flexibilitet och bättre matchning på

arbetsmarknaden. Människors möjlighet att utveckla sin kompetens kontinuerligt genom livet ger förutsättningar för ett livslångt lärande på en föränderlig arbetsmarknad. De sociala fördelarna med detta kan i förlängningen ge ytterligare positiva samhällsekonomiska effekter genom lägre sjukskrivningstal, högre sysselsättningsgrad och bättre folkhälsa. Beslutet i sig har dock inga ekonomiska konsekvenser för landstinget.

Miljökonsekvenser av beslutet
I enlighet med landstingets miljöpolitiska program, Miljöprogram 2017–2021 har hänsyn till miljön beaktats och det bedöms att en särskild miljökonsekvensbedömning i detta ärende inte är relevant.

Hanna Wiik
Förvaltningschef

Annika Olsson
Handläggare

FÖRSLAG TILL YTTRANDE
2018-11-22 TRN 2018-0129

Remiss betänkande En andra och en annan chans – ett komvux i tiden (SOU 2018:71)

Inledning

Stockholms läns landsting lämnar härmed svar för betänkandet *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden* (SOU 2018:71). Svaret ges utifrån landstingets roll som ansvarig över den övergripande regionala planeringen i länet och det kommande uppdraget som regionalt utvecklingsansvarig.

Överväganden

Tillväxt- och regionplanenämnden välkomnar utredningens syfte att undersöka behovet av förändringar i regelverket kring vuxenutbildningen, främst kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna (komvux och särvux). I den Regionala utvecklingsplanen för Stockholms län, RUFS 2050, finns de regionala prioriteringarna; *ta till vara kompetensen och underlätta matchningen på arbetsmarknaden* och *stärka förutsättningarna för barn och unga att gå vidare till studier och arbete* vilka båda rimmar väl med en förändrad utformning av vuxenutbildningen. Även den regionala prioriteringen: *nå en jämlik och förbättrad folkhälsa och bidra till att sluta hälsogapet* är relevant då åtgärder för ett komvux anpassat efter dagens förutsättningar också kan bidra till en mindre könssegregerad och mer inkluderande arbetsmarknad vilket kan påverka folkhälsan positivt. Samverkansprojektet *Kompetensarena Stockholm*, där Stockholms läns landsting deltar, som syftar till att skapa en effektivare kompetensförsörjning i Stockholmsregionen ligger också väl i linje med och kan ha en tydlig nytta av de föreslagna förändringarna.

För att Sveriges och dess regioners tillväxt ska fungera och klara den globala konkurrensen och omvandlingen av arbetslivet är kompetensförsörjningen en nyckelfråga. Det är angeläget att branschers behov av kompetens tillgodoses både i yrken med lägre och högre krav på kvalifikationer. Den kommunala vuxenutbildningen har särskild betydelse

för yrken med lägre kvalifikationskrav och för grupper som saknar utbildning eller på annat sätt har en svag ställning på arbetsmarknaden. Tillväxt- och regionplanenämnden ser positivt på utredningens förslag till förändring av dagens urvalsregler så att den med störst behov av utbildning prioriteras. Denna förändring skapar möjlighet för fler personer att yrkesväxla och bidrar till det livslånga lärandet även för människor som har en utbildning och ett arbete. Genom att även denna grupp av människor bereds möjlighet att gå vidare i yrkeslivet kan arbeten frigöras för personer som av olika skäl står utanför arbetsmarknaden vilket gynnar bristyrken inom olika utbildningsnivåer.

Tillväxt- och regionplanenämnden ställer sig positiv till:

- att utredningen lyfter behovet av en förändring och anpassning i regleringen av vuxenutbildningen då dagens målformulering i skollagens 20 kap. 2§ inte tar hänsyn till hur utbildningen förändrats över tid.
- förslaget om en ny prioriteringsordning för intag där den med störst behov av utbildning ska prioriteras snarare än att, som tidigare, den med minst utbildning. En ändrad prioriteringsordning skapar bättre förutsättningar att lösa den brist på kompetens som finns inom vissa yrkesområden och ger även människor som vill yrkesväxla möjlighet att göra det. Detta gynnar det livslånga lärandet som har stor betydelse för kompetensförsörjningen på en föränderlig arbetsmarknad. I ett längre perspektiv skapar denna reform en bättre flexibilitet i det befintliga arbetskraftsutbudet.
- förslaget att en betygsrätt enligt 6 kap. vuxenutbildningsförordningen ska vara ett villkor för överlämnande av uppgifter inom komvux på entreprenad. Utredningen menar att Skolinspektionens tillståndsprocesser bör fokusera på att kontrollera enskild anordnares förmåga att leva upp till god kvalitet och bestämmelser rörande myndighetsutövningen inom tillståndet och att Skolinspektionens tillsyn av betygsrätten bör utökas och branschen bör ta ett större ansvar för egenkontroll av densamma.
- att utredningen pekar på skillnader gällande regional samverkan inom Regionalt yrkesvux. Ett krav på samverkansavtal föreslås därför införas i förordningen om statsbidrag (2016:937) för regionalt yrkesinriktad vuxenutbildning för de kommuner som söker tillsammans. Detta ger en flexibilitet utifrån kommuners skilda förutsättningar och förtydligar ansvarsroller och mandat vilket kan skapa en effektivare samverkan mellan kommuner och

olika aktörer. Tillväxt- och regionplanenämnden bedömer detta som gynnsamt för effektiviteten i den regionala och nationella kompetensförsörjningen.

En andra och en annan chans

– ett komvux i tiden

Slutbetänkande av Komvuxutredningen

Stockholm 2018

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2018:71

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag och figurer: Linda Andersson
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24857-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anna Ekström

Regeringen beslutade den 16 februari att tillsätta utredningen ”En väl anpassad vuxenutbildning”. Regeringen beslutade samtidigt om direktiv för utredningen (2017:21). Roger Mörtvik förordades genom gymnasie- och kunskapslyftsminister Anna Ekström som särskild utredare. I uppdraget ingick att undersöka behovet av förändringar i regleringen av vuxenutbildningen, huvudsakligen när det gäller kommunal vuxenutbildning (komvux) och särskild utbildning för vuxna (särvux). Den 13 december 2017 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv till utredningen (dir. 2017:125). I tilläggsdirektivet gavs utredaren i uppdrag att även följa och analysera samverkan inom regionalt yrkesvux, om vissa utbildningar bör vara riksrekryterande samt utreda vissa frågor kring fortsatt utbildning för personer med intellektuell funktionsnedsättning.

Utredningen har antagit namnet Komvuxutredningen. Sekreterare i utredningen har varit Mikael Andersson, Isabella Enbågen, Camilla Lööw Lundin och Mona Siösteen. Till sakkunniga att biträda utredningen förordnades från och med 2017-04-20, Emma Cars, Finansdepartementet, Josefine Gustavsson, Socialdepartementet, Christina Hassel, Utbildningsdepartementet, Kristina Lindström, Arbetsmarknadsdepartementet, Åsa Rurling, Utbildningsdepartementet. Stefan Holmgren, Utbildningsdepartementet förordades som sakkunnig 2017-04-20 och entledigades 2017-07-28. Amelie Andersson, Utbildningsdepartementet förordades som ny sakkunnig fr.o.m. 2017-09-14. Som experter att biträda utredningen utsåg regeringen från 2017-04-20 Kenneth Drougge, Specialpedagogiska skolmyndigheten, (SPSM) samt Jan Lindblom, Skolverket. Samma dag förordades Björn Andersson, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (entledigad fr.o.m. 2017-08-31). Som ny expert förordades Kristina Cunningham, SKL, fr.o.m. 2017-09-01.

Härmed överlämnas betänkandet ”En andra och en annan chans – ett komvux i tiden”.

Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i augusti 2018

Roger Mörtvik

/Mikael Andersson,
Isabella Enbågen,
Camilla Lööw Lundin,
Mona Siösteen

Innehåll

Sammanfattning 21

1 Författningsförslag 35

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) 35

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning 62

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning 95

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1163) om statsbidrag för särskilt utbildningsstöd ... 101

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:395) om uppdragsutbildning inom skolväsendet 102

2 Inledning 103

2.1 Utredningens uppdrag 105

2.2 Utgångspunkter och begränsningar av uppdraget 106

2.3 Relevanta begrepp 106
2.3.1 Vuxenutbildning 106
2.3.2 SeQF – Sveriges referensram för kvalifikationer 107

2.4 Betänkandets disposition 107

3 Viktiga utgångspunkter för utredningens arbete 109

3.1 Vuxenutbildningens särart 109
3.1.1 En sammanhållen vuxenutbildning 110
3.1.2 Komvux som en andra och en annan chans 111
3.1.3 Vuxenutbildningen ska vara likvärdig och anpassad efter olika behov 112
3.1.4 Vuxenutbildningen viktig både för individen och för arbetsmarknaden 113

3.2 Vuxenutbildningens växande betydelse 114
3.2.1 Komvux centralt för Sveriges kompetensförsörjning 114
3.2.2 Ett flexibelt verktyg för snabb omställning 115
3.2.3 Fullgjord gymnasial utbildning nödvändig för arbete 117
3.2.4 En väg in för unga utanför 118
3.2.5 Vuxenutbildningen viktig för etablering av nyanlända och andra utrikesfödda 120
3.2.6 Nyckelkompetenser för det livslånga lärandet 122
3.2.7 Reformer som öppnar upp vuxenutbildningen för fler 124
3.2.8 En förändrad målgrupp 124
3.2.9 Digitaliseringen – nya krav på och nya möjligheter för vuxenutbildningen 124
3.2.10 För demokrati och bildning i dagens samhälle 125

4 Utredningens övergripande förslag och bedömningar ... 127

4.1 Förtydligat mål för komvux 127
4.1.1 Utbildningarna inom komvux kompletterar gymnasieskolan 128
4.1.2 Utredningen föreslår ett förtydligande av målen för komvux 129

4.2 Studiefinansiering 130
4.2.1 Brister när det gäller studiefinansiering för elever inom särvux 130

4.3 Behov av stöd i vuxenutbildningen 131
4.3.1 Behov av förbättrad uppföljning och statistik 132

5 Alternativa urvalsgrunder för gymnasial komvux 135

5.1 Skollagens princip för prioritering 136

5.2 Urval 138

5.3 Dagens urvalsregler i vuxenutbildningsförordningen 139
5.3.1 Lvux-82 140
5.3.2 1985 års vuxenutbildningsförordning 140
5.3.3 1992 års förordning om kommunal vuxenutbildning 141
5.3.4 2002 års förordning om kommunal vuxenutbildning 142
5.3.5 2011 års förordning om vuxenutbildning 143

5.4 Minst och kort 143

5.5 Urvalsreglerna och rättighetslagstiftningen 145

5.6 Urvalsfrågan i tidigare utredningar 145

5.7 Urval inom särvux 146

5.8 Urval inom regionalt yrkesvux 147

5.9 Vilka berörs av urvalsreglerna i dag 148

5.10 Områden där dagens urvalsregler upplevs skapa problem 149
5.10.1 En andra chans 150
5.10.2 Urval och arbetsmarknadsuppdraget 151
5.10.3 Urval och etableringen av nyanlända 152
5.10.4 Urval och kompetensförsörjningsuppdraget 152
5.10.5 Urval ur ekonomisk synpunkt 154
5.10.6 Urval och jämställdhet 155

5.11 Urval vid kontinuerlig antagning 155

5.12 Resultat av enkätfrågor kring urval 156
5.12.1 Sökande med gymnasieexamen 156
5.12.2 Sökande som redan är etablerade på arbetsmarknaden 156

5.13 Utredningens överväganden 157
5.13.1 Vägledande ställningstaganden 157

5.13.2 Ändringar i skollagens prioriteringsregler 159
5.13.3 Ändringar i vuxenutbildningsförordningens urvalsregler 162
5.13.4 Nya regler om urval inom regionalt yrkesvux 176
5.13.5 Urvalsregler inom särvux 177
5.13.6 Grupper som prioriteras i dag 181
5.13.7 Relation till åtgärder inom etableringen av nyanlända 182
5.13.8 Möjligheten till konkurrenskomplettering 183

6 En förenklad betygsskala för komvux på grundläggande nivå, sfi och särvux på grundläggande nivå 185
6.1.1 Nuvarande betygsskala för komvux på grundläggande nivå, sfi och särvux på grundläggande nivå 186
6.1.2 Kort historik om övergången till dagens betygsskala 186
6.1.3 Tidigare utredningars syn på betygsskalan inom grundläggande komvux och sfi 189
6.1.4 Delkurser och betygsskalan 189
6.1.5 Betygsstatistik för grundläggande komvux och sfi 190

6.2 Utredningens överväganden 191
6.2.1 En förenklad betygsskala kan påverka elevgenomströmningen 191
6.2.2 Att få utveckla sina kunskaper så långt som möjligt 192
6.2.3 Utbildningsanordnare, företrädare för verksamheterna och organisationer är positiva till en förenklad betygsskala även om genomströmningen inte påverkas 193
6.2.4 Skolmyndigheterna ser både positiva och negativa konsekvenser med en förenklad betygsskala 194
6.2.5 Majoriteten av lärarna är positiva till en förenklad betygsskala inom framför allt sfi 195
6.2.6 Eleverna och betygsskalan 196

6.2.7 En förenklad betygsskala med färre steg 197
6.2.8 En förenklad betygsskala genom att använda delar av nuvarande betygsskala kan ge felaktiga signaler 199
6.2.9 Ett betygssteg för ett inte godkänt resultat bör finnas kvar inom grundläggande komvux och sfi 199
6.2.10 En återgång till en betygsskala som har tillämpats tidigare 200
6.2.11 En förenklad betygsskala rimmar bättre med vuxenutbildningens förutsättningar 200
6.2.12 Positiva konsekvenser för kommunerna men initialt en kostnad för skolmyndigheter 202

7 En mer flexibel högskoleförberedande examen 203

7.1 Gymnasiearbetet största problemet, därefter strukturen ... 204

7.2 Gymnasiearbetet i komvux och i gymnasieskolan 207
7.2.1 Gymnasiearbetet inom en högskoleförberedande examen 207
7.2.2 Övervägande – att ta bort kravet på gymnasiearbete 208
7.2.3 Förslag: ett komvuxarbete ska kunna ersätta gymnasiearbetet i en gymnasieexamen från komvux 209
7.2.4 Skäl till att införa komvuxarbete i föreslagen utformning 211

7.3 Nuvarande regler för högskoleförberedande examen från komvux 213
7.3.1 Gymnasieskolans programstruktur 213
7.3.2 Gymnasieexamen från komvux och koppling till gymnasieskolans programstruktur 215
7.3.3 Undantag för slutbetyg fram till juli 2020 216

7.4 Regler kring att ta ut flera examina 218

7.5 Sveriges referensram för kvalifikationer (SEQF) och nivån på en gymnasieexamen 218

7.5.1 Lärandemål för SEQF-nivå 4 som en gymnasieexamen från komvux bör uppnå 220

7.6 Andra sätt att uppnå grundläggande högskolebehörighet 221
7.6.1 Regeringen har beslutat om fler vägar till högskolan 222

7.7 Målgruppen för slutbetyg och för en högskoleförberedande examen i komvux 223

7.8 Överväganden kring en förenklad högskoleförberedande examen 225
7.8.1 Helt valbara kurser för att ersätta programspecifika kurser 225
7.8.2 Krav på programspecifika kurser ersatt med krav på kurser på en viss nivå 228
7.8.3 Förlänga möjligheten att utfärda slutbetyg efter 2020 229

7.9 Förslag för en mer flexibel högskoleförberedande examen från komvux 232
7.9.1 Kravet på programspecifika kurser ersätts med områdesspecifika kurser 232

7.10 Skäl till en mer flexibel högskoleförberedande examen indelad i tre studieområden 235
7.10.1 En flexibel examen förenklar för individen 235
7.10.2 Förslagen förenklar för kommunerna 236
7.10.3 En flexibel examen med bibehållen kvalitet 237
7.10.4 Liten risk för försämrad genomströmning i gymnasieskolan 238

7.11 Även en flexibel yrkesexamen från komvux? 238

7.12 Utredningens bedömningar kring enskilda kurser 239
7.12.1 Idrott och hälsa 1 som i dag inte får ingå i en gymnasieexamen från komvux 239
7.12.2 Naturkunskap som krävs för en gymnasieexamen från komvux i dag 242

8 Betygsrätt och entreprenad 245

8.1 Betygsrätt för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning 247

8.2 Bestämmelserna om vuxenutbildning på entreprenad 249

8.3 Kommunens ansvar för uppföljning av verksamhet på entreprenad 251

8.4 Utbildning utom och inom skolväsendet 252

8.5 Huvudmannaskap 253

8.6 Myndighetsutövningen inom betygsområdet 254

8.7 Utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning 255

8.8 Bakgrunden till dagens bestämmelser om betygsrätt 257

8.9 Användningen av betygsrätten i praktiken 259

8.10 Skolinspektionen och betygsrätten 260
8.10.1 Tillståndshanteringen 260
8.10.2 Tillsynen 261
8.10.3 Samtal med Skolinspektionen 262

8.11 Skolverkets utvärderingsansvar 263

8.12 Utredningens överväganden och förslag 263
8.12.1 Vägledande ställningstaganden 263
8.12.2 Enskild utbildningsanordnare ska vara huvudman för utbildning motsvarande komvux 265
8.12.3 Likvärdighet mellan regelverken 266
8.12.4 Betygsrätt för gymnasiearbete 268
8.12.5 Ett eller två tillstånd 270
8.12.6 Betygsrätt ska vara en förutsättning för överlämnande av komvux på entreprenad 271
8.12.7 Dokumentation av betyg inom betygsrätten 275
8.12.8 Tillstånd 276
8.12.9 Tillsyn 278
8.12.10 En mer överskådlig utbildningsform 279
8.12.11 Studiestöd i vissa fall 281

8.13 Konsekvenser av utredningens förslag 283
8.13.1 Farhågor och fördelar med utredningens förslag 284

9 Förändringar när det gäller särvux samt vidare studier för individer med intellektuell funktionsnedsättning 289

9.1 Ska särvux vara en egen skolform? 289
9.1.1 Bestämmelser om särvux i dag 290
9.1.2 Kort historik om särvux framväxt 291
9.1.3 Fortfarande segregerade skolformer i Sverige 293
9.1.4 Tidigare utredningars syn på en samordning av vuxenutbildningen 294
9.1.5 En skolform där antalet elever kontinuerligt minskar 294
9.1.6 Möjligheten till utbildning skiljer sig åt mellan kommunerna 296
9.1.7 Bristen på studiefinansiering ställer till problem 297
9.1.8 Det finns behov av olika former av stöd 299

9.2 Utredningens överväganden 300
9.2.1 Särvux upphör som egen skolform och blir en del av komvux 300
9.2.2 Viktigt att värna de som har behov av utbildningen som i dag ges inom särskild utbildning 302
9.2.3 En positiv syn på förslaget hos kommuner och organisationer 302
9.2.4 Risker för marginalisering 303
9.2.5 Vuxna med förvärvad hjärnskada och studier inom särskild utbildning 304
9.2.6 Särskild utbildning har delvis andra förutsättningar att bli en del av komvux jämfört med sfi 305
9.2.7 Utbildning inom särskild utbildning görs tillgänglig för fler 306

9.2.8 Kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning ersätter tidigare benämning och kommunal vuxenutbildning blir den samlande benämningen ... 307
9.2.9 En rätt att pröva kunskaper för betyg inom särskild utbildning på grundläggande- och gymnasial nivå införs ... 308
9.2.10 Konsekvenser av förslagen ... 309
9.2.11 Sammanfattande skäl till förslaget att särskild utbildning upphör som egen skolform ... 310

9.3 Elever i sfi kan behöva särskild utbildning ... 311
9.3.1 Kort bakgrund ... 311
9.3.2 Stora skillnader mellan komvux och särskild utbildning när det gäller andelen utlandsfödda elever på grundläggande nivå ... 313
9.3.3 Utredningens överväganden ... 315
9.3.4 Det finns brister i samverkan mellan sfi och särskild utbildning ... 315
9.3.5 Sfi-lärares syn på behovet av särskild utbildning hos nyanlända ... 316
9.3.6 Samverkan mellan sfi och särskild utbildning är en förutsättning för att nyanlända med utvecklingsstörning ska få det stöd de behöver ... 318
9.3.7 Konsekvenser av utredningens förslag ... 318

9.4 Etablering på arbetsmarknaden efter särskild utbildning ... 319
9.4.1 Få kommuner vet vad som händer efter särskild utbildning ... 320
9.4.2 Arbetsplatsförlagt lärande, APL, är inte vanligt förekommande inom särskild utbildning på gymnasial nivå ... 321
9.4.3 Bristen på statistik gör det svårt att följa vad som händer efter särvux ... 322
9.4.4 Utredningens överväganden ... 323
9.4.5 Konsekvenser av utredningens förslag ... 324

9.5 Förbättring av tillgången till särskild utbildning på gymnasial nivå ... 324

9.5.1 Bestämmelser för gymnasial utbildning inom särvux ... 325
9.5.2 Kort historik ... 327
9.5.3 Tillgången till särskild utbildning på gymnasial nivå i dag ... 328
9.5.4 Utredningens överväganden ... 330
9.5.5 Olika exempel på hur en rätt till särskild utbildning på gymnasial nivå skulle kunna utformas ... 331
9.5.6 Kommunerna måste ta ett större ansvar att anordna utbildning inom särskild utbildning på gymnasial nivå ... 332
9.5.7 Förutsättningarna för den enskilde att studera inom särskild utbildning på gymnasial nivå behöver stärkas ... 333
9.5.8 Utredningens bedömning hur tillgången till särskild utbildning på gymnasial nivå ska öka ... 333
9.5.9 Komvuxbevis och vad som inom särskild utbildning ska motsvara ett nationellt program i gymnasiesärskolan ... 334
9.5.10 Konsekvenser av utredningens förslag ... 335

9.6 Särvux – anpassning efter elevernas behov och förutsättningar ... 336
9.6.1 Skolinspektionens första riktade granskning av särskild utbildning ... 336
9.6.2 Utredningens överväganden ... 337
9.6.3 Bestämmelser om studie- och yrkesvägledning för vuxenutbildningen ... 338
9.6.4 Tillgång till studie- och yrkesvägledning finns men professionens kompetens behöver stärkas ... 339
9.6.5 Den individuella studieplanen ska vara utgångspunkten när utbildningen planeras ... 340
9.6.6 Möjligheten att studera på heltid är begränsad ... 341
9.6.7 Konsekvenser av utredningens förslag ... 342

9.7 Fortsatta studier för individer med intellektuell funktionsnedsättning ... 343
9.7.1 Bakgrund ... 344
9.7.2 Utredningens bedömningar ... 359

10 Kompetensutveckling 373

10.1 Att undervisa vuxna 374
10.1.1 Vuxenpedagogik eller andragogik 375
10.1.2 Elevens livssituation 376
10.1.3 En heterogen målgrupp 377
10.1.4 Målet med studierna 377
10.1.5 Ett annat regelsystem 378

10.2 Ansvaret för lärares kompetensutveckling 381

10.3 Vuxenutbildningen inom lärarutbildningen 381

10.4 Tillgång till kompetensutveckling 382
10.4.1 Utbud som erbjuds av lärosätena 382
10.4.2 Skolverkets skolutvecklingsprogram 382
10.4.3 Specialpedagogiska skolmyndigheten 384
10.4.4 Fortbildningsinsatser vid Nationellt centrum för svenska som andraspråk 384
10.4.5 Fackliga organisationer 384

10.5 Vuxenutbildningsforskning vid universitet och högskolor 384

10.6 Vuxenutbildningsforskning finansierat av Vetenskapsrådet 386

10.7 Skolforskningsinstitutet 388

10.8 Nationella centra 388

10.9 Internationell vuxenutbildningsforskning 389
10.9.1 ESREA 390
10.9.2 CEDEFOP 390
10.9.3 OECD 391

10.10 Övrig kunskapsutveckling inom vuxenutbildningsområdet 391
10.10.1 NVL 391
10.10.2 IFAU 391
10.10.3 Skolverket 392

10.11 Tidigare satsningar på kunskapsutveckling inom skolväsendet 392

10.12 Andra utredningar 393
10.12.1 Skolkommissionen 393
10.12.2 Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner 394
10.12.3 Utredningen om praktiknära skolforskning i samverkan 394
10.12.4 Organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet 396

10.13 Utredningens överväganden och förslag 396
10.13.1 Vägledande ställningstaganden 396
10.13.2 Det finns behov av förändringar inom lärarutbildningen 398
10.13.3 Kompetensutvecklingsbehoven behöver kartläggas 400
10.13.4 Stärkt forskning om komvux och vuxnas lärande behövs 402
10.13.5 Kompetensutvecklingsinsatser 405

11 Samverkan kring regionalt yrkesvux 407

11.1 Behov av en förbättrad regional samverkan kring yrkesutbildning 408
11.1.1 Regionalt yrkesvux behövs för kompetensförsörjningen 409

11.2 Förordningen om statsbidrag för regionalt yrkesvux 410
11.2.1 Finansiering 411

11.3 Regionalt utvecklingsansvar, kompetensplattformar och kompetensförsörjningsarbete 413

11.4 Närliggande utredningar, uppdrag och projekt 415
11.4.1 Skolverkets uppföljningar av regionalt yrkesvux 417
11.4.2 RegioVux – ett projekt kring samverkan på regional nivå 418
11.4.3 Skolkommissionen har föreslagit ökad regionalisering 418
11.4.4 Skolmyndighetsutredningen har sett över en mer effektiv myndighetsstruktur 419

11.4.5 Ny utredning om planering och dimensionering av gymnasial utbildning 420
11.4.6 Tillväxtverkets uppdrag att stärka den regionala kompetensförsörjningen 421
11.4.7 Arbetsmarknadsutredningen analyserar samspel mellan utbildning och arbetsmarknad samt samverkansformer för kompetensförsörjning 422
11.4.8 Delegationen för unga och nyanlända i arbete för att främja statlig och kommunal samverkan .. 422

11.5 Olika typer av formaliserad samverkan mellan kommuner 423

11.6 Samhandlingstrappan – definitioner och nivåer av samverkan 425

11.7 Faktorer för framgångsrik samverkan 426

11.8 Samverkan mellan kommunerna 426
11.8.1 Kommunklustren har olika förutsättningar för samverkan kring regionalt yrkesvux 427
11.8.2 Kommuners sätt att samverka skiljer sig över landet 428

11.9 Samråd med Arbetsförmedlingen och regionalt utvecklingsansvarig tolkas och utförs mycket olika över landet 432

11.10 Samverkan mellan kommungrupperna och branscherna 436
11.10.1 Framgångsfaktorer och hinder för samverkan 437

11.11 Förslag för ökad och förbättrad samverkan 439
11.11.1 Förtydligande kring ansvar, samverkan och samråd 439
11.11.2 Krav på samverkansavtal för att erhålla statsbidrag 440

12 Riksrekryterande yrkesutbildningar inom komvux och särvux 443

12.1 Undantag från lokaliseringsprincipen men ej möjlighet till riksrekryterande utbildningar inom komvux och särvux 444

12.2 Riksrekryterande utbildningar inom gymnasieskolan..... 444
12.2.1 Finansiering 446

12.3 Nationell efterfrågan och intresse krävs för att bli riksrekryterande utbildning..... 446

12.4 Försöksverksamhet med branschskolor 447

12.5 Behov av och efterfrågan på riksrekryterande utbildningar inom komvux och särvux 449

12.6 Utredningens bedömning – behov finns men förutsättningarna måste redas ut först..... 450

13 Konsekvenser av utredningens förslag 455

13.1 Utredningens förslag i sammanfattning..... 455

13.2 Alternativa förslag 456
13.2.1 Förtydligat mål för komvux 456
13.2.2 Alternativa urvalsgrunder 457
13.2.3 En förenklad betygsskala 458
13.2.4 En mer flexibel högskoleförberedande examen .. 458
13.2.5 Betygsrätt och entreprenad 459
13.2.6 Förändringar gällande särvux 460
13.2.7 Kompetensutveckling 461
13.2.8 Samverkan kring regionalt yrkesvux..... 462

13.3 Samhällsekonomiska konsekvenser..... 462
13.3.1 Förtydligat mål för komvux 463
13.3.2 Alternativa urvalsgrunder 463
13.3.3 En förenklad betygsskala 464
13.3.4 En mer flexibel högskoleförberedande examen .. 464
13.3.5 Betygsrätt och entreprenad 465
13.3.6 Särvux..... 465
13.3.7 Samverkan kring regionalt yrkesvux..... 465

13.4 Konsekvenser för staten och statliga myndigheter 465
13.4.1 Förtydligat mål för komvux 465
13.4.2 Alternativa urvalsgrunder 466
13.4.3 En förenklad betygsskala 466
13.4.4 Betygsrätt och entreprenad 467
13.4.5 Förändringar när det gäller särvux 467
13.4.6 Kompetensutveckling 470
13.4.7 Samverkan kring regionalt yrkesvux 470
13.4.8 En mer flexibel högskoleförberedande examen ... 471

13.5 Konsekvenser för det kommunala självstyret 471

13.6 Konsekvenser för kommuner och landsting 472
13.6.1 Förtydligat mål för komvux 472
13.6.2 Alternativa urvalsregler 473
13.6.3 En förenklad betygsskala 473
13.6.4 En flexibel högskoleförberedande examen 473
13.6.5 Betygsrätt och entreprenad 475
13.6.6 Förändringar rörande särvux 476
13.6.7 Kompetensutveckling 476
13.6.8 Samverkan kring regionalt yrkesvux 477

13.7 Konsekvenser för företag och konkurrensförhållanden 477

13.8 Konsekvenser för elever och andra individer 477
13.8.1 Alternativa urvalsregler 477
13.8.2 En förenklad betygsskala 478
13.8.3 En mer flexibel högskoleförberedande examen ... 478
13.8.4 Förändringar när det gäller särvux 479

13.9 Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet 479

13.10 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män 480

13.11 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen 480

13.12 Konsekvenser för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet 481

13.13 Konsekvenser för EU-rätten och andra internationella åtaganden 481

13.14 Konsekvenser för miljön 482

13.15 Förslag till finansiering av förslagen 482
13.15.1 Kostnader inom ramen för Skolverkets uppdrag 482
13.15.2 Kostnader inom ramen för Skolinspektionens uppdrag 483
13.15.3 Kostnader inom ramen för SPSMs verksamhet .. 483
13.15.4 Ambitionshöjningar 484

14 Författningskommentar 485

14.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) 485

Särskilt yttrande 501

Referenser 503

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2017:21 511

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2017:125 527

Bilaga 3 Samråd 533

Bilaga 4 Webbenkät till huvudmän 539

Bilaga 5 Webbenkät till studie- och yrkesvägledare 553

Bilaga 6 Webbenkät till lärosäten 563

Bilaga 7 Webbenkät till lärare inom vuxenutbildningen 569

Sammanfattning

Komvuxutredningen, U 2017:01, överlämnar sitt slutbetänkande *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*, SOU 2018:71. Utredningen har haft till uppdrag att undersöka behovet av förändringar i regleringen av vuxenutbildningen, huvudsakligen när det gäller kommunal vuxenutbildning (komvux) och särskild utbildning för vuxna (särvux).

Redan de inledande direktiven till Komvuxutredningen (dir. 2017:21) var omfattande och med många olika inriktningar. Tilläggsdirektivet (dir. 2017:125) breddade uppdraget ytterligare. Utredningens arbete ska samtidigt ses i sammanhanget av att regeringen redan har genomfört ett flertal förändringar av vuxenutbildningens regelverk, inriktning och förutsättningar. Dit hör exempelvis en rätt till behörighetsgivande komvux, att utbildning i svenska för invandrare från år 2016 upphört som en egen skolform och blivit en del av komvux, studiestartsstödets införande samt en kraftig utbyggnad av den yrkesinriktade utbildningen inom ramen för regionalt yrkesvux.

Centrala utgångspunkter

En viktig utgångspunkt för utredningens arbete har varit att se komvux och särvux som en naturlig del av skolväsendet, även om de på många sätt har särskilda förutsättningar och behov. Utredningen har dock noterat att vuxenutbildningen tyvärr inte alltid getts tillräckliga förutsättningar och ofta hanterats som en sidovagn skild från skolväsendet i övrigt. Samtidigt har kraven ökat på vuxenutbildningen att möta och kunna hantera allt fler politikområdens behov. Det handlar om att vuxenutbildningen inte bara ses som ett utbildningspolitiskt instrument med syfte att ge individer en andra chans och personlig utveckling, utan om att i allt högre grad även kunna

fungera som stöd i etableringen av nyanlända, som komplement i arbetsmarknadspolitikens stärkande av individens jobbchanser och som näringspolitiskt verktyg för att bredda kompetensförsörjningen. En stor del i denna utveckling är att elevgruppen i komvux har blivit allt mer heterogen och att allt fler har särskilda behov av stöd. Vuxenutbildningen behöver följa utvecklingen av samhällets och individens behov för att kunna möta de utmaningar som finns och skapa nya möjligheter. Med rätt förutsättningar kan vuxenutbildningen vara lösningen för många skilda behov nu och framöver.

Utredningen konstaterar att den vetenskap och beprövade erfarenhet, som all utbildning enligt skollagen ska bygga på, i hög grad saknas i vuxenutbildningen. Bilden av att vuxenutbildningen hamnar vid sidan om övriga skolväsendet i olika satsningar visas även i att komvux inte direkt omfattas av regeringens uppdrag till Skolverket att ta fram och bedriva nationella skolutvecklingsprogram.

En viktig utgångspunkt för utredningen har varit att de åtgärder som föreslås leder till en mer sammanhållen vuxenutbildning som fungerar väl med såväl arbetsmarknaden som med andra delar av utbildningssystemet. Samtidigt har det varit angeläget att ta hänsyn till att inte föreslagna förändringar får negativa konsekvenser i andra delar av skolväsendet.

Utredningens förslag utgår ifrån att professionen måste ges rätt förutsättningar, att utbildningen ska vara individanpassad och likvärdig över landet, ses som en inkluderad del i skolväsendet och kunna möta en breddad målgrupp med allt från högt motiverade yrkesväxlare till personer med kort utbildning och bristande studievana.

Övergripande överväganden

Under arbetets gång har utredningen stött på ett antal aspekter som är centrala för vuxenutbildningen och som har beröring till utredningens förslag till förändringar. Dessa berörs i kapitel fyra. Exempelvis är dagens målformulering för komvux i skollagens 20 kap. 2 § skriven utifrån ett perspektiv som inte tar hänsyn till hur vuxenutbildningen har förändrats. Vuxenutbildningen har under senare år allt mer fått en vidgad roll för arbetsmarknadspolitik, integration och kompetensförsörjning. Ett flertal kommuner och branscher upplever att det är viktigt att vara tydligare med att komvux spelar en viktig roll

för arbetslivets kompetensförsörjning. Detta inte minst mot bakgrund av att det numera är uppenbart att det inte är tillräckligt att se enbart gymnasieskolan som bas för kompetensförsörjningen. Utredningen förslår därför en förändring av skollagens 20 kap. 2 § så att det framgår att den kommunala vuxenutbildningen utgör en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet och en grund för fortsatt utbildning.

Utredningen konstaterar även att möjligheterna att finansiera sina studier för elever inom särvux inte är likvärdiga över landet. Utredningens bedömning är att vuxna med utvecklingsstörning eller förvärvad hjärnskada som har för avsikt att studera inom särskild utbildning på gymnasial nivå med syfte att stärka sin ställning på arbetsmarknaden bör säkerställas ekonomiska förutsättningar att göra detta. Utredningen gör även bedömningen att kommunerna behöver ges möjlighet att förstärka stödet av bland annat specialpedagogisk kompetens i vuxenutbildningen så att det kommer alla elever som har behov av detta till del. Utredningen anser att dessa frågor bör utredas ytterligare.

Utredningen konstaterar också att uppföljningen av särvux är otillfredsställande och bedömer att Skolverkets redovisning och uppföljning av komvux bör utvecklas. Det bör analyseras om Skolverket kan samla in uppgifter när det gäller särvux i liknande omfattning som i dag gäller för komvux på grundläggande och gymnasial nivå.

Nya urvalsregler

Utredningen fick i uppdrag att analysera och ta ställning till om det i vissa fall bör kunna göras undantag från skollagens bestämmelser om att de som har fått minst utbildning ska prioriteras när det gäller antagning till komvux på gymnasial nivå och i så fall föreslå möjligheter till undantag. I direktiven angavs att nuvarande regler kan innebära problem och att om en annan prioritetsordning kan tillämpas, kan satsningarna bättre anpassas till de behov som finns och nå en specifik målgrupp i behov av en viss utbildning.

Dagens urvalsregler kan sägas tillämpas när en person söker till en kurs som inte omfattas av rätten till behörighetsgivande komvux och det finns fler behöriga sökande till en gymnasial utbildning på komvux än vad det finns platser. Urvalet ska enligt dagens regler

göras enligt en fastställd prioritering som bestämmer i vilken ordning kommunen ska anta elever i enlighet med 20 kap. 2 § skollagen (2010:800). Den generella principen anger att de som fått minst utbildning ska prioriteras. De detaljerade bestämmelserna om urval för komvux på gymnasial nivå finns i 3 kap. 7–8 §§ vuxenutbildningsförordningen (2011:1108) och anger att sökande med kort tidigare utbildning ska prioriteras generellt. Utredningen konstaterar att de nuvarande urvalsreglerna fungerar mindre väl, leder till att individer som vill byta utbildnings- eller yrkesbana i fler fall inte får tillgång till yrkesutbildningar inom komvux, även om de har stora behov av en viss utbildning. Utredningen landar i att det inte är lämpligt att lösa dessa problem med ännu en undantagsregel då det ytterligare skulle öka otydligheten i regelverket. Utredningen föreslår därför en ny prioriteringsprincip i skollagen, samt nya urvalsgrunder för komvux och regionalt yrkesvux. Förändringarna leder till en ökad samstämmighet mellan skollagen och underliggande förordningar, samt en prioriteringsmodell som står bättre i samklang med de behov vuxenutbildningen ska svara mot. Utredningen föreslår att dagens prioriteringsregel i skollagens 20 kap. 2 § som anger att den som fått minst utbildning ska prioriteras, ändras till att den med störst behov av utbildning ska prioriteras. Utredningen föreslår även att urvalsreglerna i komvuxförordningens 3 kap. 7 § ändras så att hänsyn ska tas till den sökandes behov av utbildningen för: att etablera sig på arbetsmarknaden, pågående yrkesverksamhet och planerat yrkesval. Förtur ska dock ges till en sökande som önskar fullfölja studier som den sökande har påbörjat enligt en individuell studieplan. Utredningens föreslår även att 10 § förordningen om regionalt yrkesvux ändras så att den hänvisar till de nya urvalsreglerna i 3 kap. 7–8 § i komvuxförordningen.

Utredningen gör även bedömningen att Skolverket bör ges i uppdrag att ta fram vägledande tolkningsanvisningar och stöd till kommunernas antagningsenheter, baserat på den forskning som finns kring prioriteringsarbete. Utredningen föreslår även förändringar av urvalsreglerna för gymnasial särvux. Förslaget innebär att urvalsreglerna i komvuxförordningens 3 kap. 8 § ändras så att företräde ges till den med störst behov av utbildning. Vid prioriteringen ska hänsyn tas till: den sökandes behov av utbildning för att etablera sig på arbetsmarknaden, den sökandes behov av utbildning för pågående yrkes-

verksamhet samt den sökandes behov av utbildning för planerat yrkesval. Förtur ska dock ges till en sökande som önskar fullfölja studier som den sökande har påbörjat enligt en individuell studieplan.

En förenklad betygsskala för komvux på grundläggande nivå, sfi och särvux på grundläggande nivå

Utredningen har uppdraget att utreda en förenklad betygsskala för komvux på grundläggande nivå, sfi och särvux på grundläggande nivå framför allt med syfte att se om en förenklad betygsskala kan öka genomströmningen på dessa nivåer. Utredningen föreslår att det ska införas en förenklad betygsskala för komvux på grundläggande nivå, sfi och särskild utbildning på grundläggande nivå. Förslaget innefattar även förenklad betygsskala för delkurser inom komvux på grundläggande nivå och delkurser inom särskild utbildning på grundläggande nivå. Förslaget innebär att betygsskalan ska utgöras av betygen Väl godkänt, Godkänt och Icke godkänt. Inom särskild utbildning på grundläggande nivå föreslår utredningen att betygsskalan ska utgöras av Väl godkänt och Godkänt. Utredningen föreslår även att Skolverket får i uppdrag att utforma kunskapskrav för betygsskalan och i övrigt göra de ändringar som förslaget kräver inom ramen för det bemyndigande som återfinns i 5 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk. Utredningens förslag baseras i hög grad på två argument: dels fyller nuvarande betygsskala ingen funktion som urvalsinstrument och dels innebär dagens omfattande betygsskala en ökad arbetsbelastning för lärarna. Det administrativa arbetet med betygsättning förs fram som betungande inte minst av lärarna inom sfi och är sannolikt giltigt även inom grundläggande komvux. Om en förenkling leder till minskad administrativ arbetsbörda för lärarna finns det skäl att anta att det i sin tur kan leda till en mer effektiv utbildning och på så sätt en ökad elevgenomströmning.

En mer flexibel högskoleförberedande examen

Utredningen har haft i uppdrag att utreda en förenklad högskoleförberedande examen från komvux. Ambitionen är att det ska bli enklare för individerna och kommunerna samtidigt som kvaliteten på och kraven för examen inte ska sänkas. Utredningen föreslår att

en högskoleförberedande examen från komvux inriktad på studieområden med områdesspecifika kurser ska ersätta dagens krav på programspecifika kurser. Det innebär att gymnasieskolans sex studieförberedande program slås ihop och blir tre bredare studieområden bestående av samhällsvetenskap/ekonomi, naturvetenskap/teknik och estet/humanist. Utredningens bedömning är att Idrott och hälsa 1 även fortsättningsvis inte ska få ingå i en gymnasieexamen från komvux. Utredningen bedömer även att kravet på naturkunskap för samtliga gymnasieexamina från komvux bör kvarstå.

Komvuxarbete för att ersätta gymnasiearbetet

Flera problem med nuvarande regler för högskoleförberedande examen som har framkommit genom verksamhetsbesök och enkäter till studie- och yrkesvägledare samt huvudmän är kopplat till gymnasiearbetet. Elever med brokig utbildningsbakgrund har svårt att koppla gymnasiearbetet till ett specifikt nationellt program och kommunerna har i sin tur svårt att tillhandahålla alla de inriktningar som finns. Utredningen föreslår därför att det ska finnas ett alternativ till gymnasiearbetet på komvux för högskoleförberedande examen som kallas komvuxarbete. Detta kopplas i stället till ett studieområde. Förslaget innebär att en examen ska kunna innehålla antingen ett gymnasiearbete från gymnasieskolan eller ett komvuxarbete från komvux. I komvux ska det dock endast vara möjligt att göra ett komvuxarbete. För personer som läst ett yrkesprogram men vill fortsätta till högskolan föreslås att det ska kunna göras undantag från att koppla arbetet till det tidigare studerade yrket och att eleven i stället ska få göra ett komvuxarbetet inom ett högskoleförberedande studieområde.

Betygsrätt blir krav för entreprenad

Utredningen har haft i uppdrag att utreda om det ska vara ett villkor att anordnaren har betygsrätt för utbildning motsvarande komvux, för överlämnande av uppgifter inom komvux och särvux på entreprenad till en enskild utbildningsanordnare, Vidare har utredningen undersökt om regleringen av betygsrätt för utbildning motsvarande

komvux och särvux i tillräcklig grad säkerställer att utbildningsanordnare som får betygsrätt har förutsättningar att bedriva en verksamhet av hög kvalitet.

Utredningen föreslår att betygsrätt enligt 6 kap. vuxenutbildningsförordningen ska vara ett villkor för överlämnande av uppgifter inom komvux på entreprenad. Utredningens bedömning är dessutom att kommunernas uppföljning av utbildning på entreprenad kan stärkas. Utredningen föreslår även att den enskilde utbildningsanordnaren ska lämna betygshandlingar och intyg till elevens hemkommun. Elevens hemkommun ska ta emot och arkivera betyg och intyg som är utfärdade av en enskild utbildningsanordnare.

Utredningen föreslår att tillståndsprocessen från Skolinspektionen ska fokusera på att kontrollera den enskilde anordnarens förmåga att leva upp till kraven på god kvalitet och de bestämmelser som rör myndighetsutövningen inom tillståndet. Tillstånd som ges bör vara nationella och gälla alla nationella kurser inom komvux och särvux, inklusive gymnasiearbete, alternativt komvuxarbete, och gymnasiesärskolearbete. Utredningen anser dessutom att Skolinspektionens tillsyn av betygsrätten bör utökas och att branschen bör ta ett större ansvar för egenkontroll av betygsrätten. Dessutom förslås ett nationellt register över användningen av betygsrätten bör upprättas. Enskilda anordnare med beviljad betygsrätt bör i sina administrativa system ha uppgifter om aktuell användning av betygsrätten. Enskilda anordnare ska årligen rapportera uppgifter till det nationella skolenhetsregistret.

Ett problem som noterats är att det finns en okunskap hos vissa anordnare kring vilka regelverk som gäller för vuxenutbildning på entreprenad, respektive utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning. En möjlighet skulle kunna vara att införa två betygsrätter, en för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning och en för vuxenutbildning på entreprenad. Syftet med detta skulle vara att tydliggöra skillnaden mellan de två utbildningsformerna. Utredningen föreslår i stället att det endast ska vara ett tillstånd till betygsrätt för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning.

I dag finns ingen utpekad huvudman för utbildningar motsvarande kommunal vuxenutbildning. I stället har Skolinspektionen gjort en tolkning att enskilda utbildningsanordnare har ett ansvar ”motsvarande huvudman”, utanför skolväsendet. Utredningen har erfarit att det från såväl myndigheter som enskilda anordnare finns ett önskemål

om förtydligande i frågan om huvudmannaskap. Utredningen föreslår att en enskild utbildningsanordnare ska vara huvudman för utbildning motsvarande komvux. Samtidigt föreslås att reglerna för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning ändras så att de i största möjliga mån hänvisar till relevanta delar av regelverket för skolväsendet. Dessutom föreslås att tillstånd till betygsrätt för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning även ska omfatta gymnasieeller komvuxarbete och gymnasiesärskolearbete.

Utredningens bedömning är att ett sätt att öka intresset för företag att köpa utbildning motsvarande komvux kan vara att ett visst antal årsplatser vid utbildning motsvarande komvux ska kunna berättiga till studiestöd.

Förändringar när det gäller särvux samt vidare studier för personer med intellektuell funktionsnedsättning

Utredningen har haft i uppdrag att analysera om särskild utbildning för vuxna, särvux, bör upphöra som egen skolform och, om det bedöms lämpligt, föreslå hur särvux kan bli en del av komvux. Dessutom har utredningen i uppdrag att analysera och föreslå förändringar inom andra områden inom särvux. En viktig utgångspunkt har varit att särvux är ett outforskat område och såväl statistik som beprövad erfarenhet är bristfällig. De uppgifter som samlas in och redovisas av Skolverket visar att det är en skolform där antalet elever stadigt har minskat under ett antal år. Förutsättningarna för studier inom särvux skiljer sig åt mellan kommunerna.

Utredningen föreslår att särskild utbildning för vuxna, särvux, upphör som egen skolform, vilket innebär att 21 kapitlet i skollagen upphör att gälla. Utredningen föreslår en sammanhållen kommunal vuxenutbildning som regleras i 20 kapitlet (2010:800) skollagen. Kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning ersätter benämningen särskild utbildning för vuxna. Kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på grundläggande nivå inklusive utbildning motsvarande den som ges i träningsskolan och på gymnasial nivå ska ingå som delar i den kommunala vuxenutbildningen jämte komvux på grundläggande och gymnasial nivå samt sfi.

Utredningen föreslår även att kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på grundläggande nivå inklusive utbildning motsvarande den som ges i träningsskolan och på gymnasial nivå, under förutsättning att det inte begränsar möjligheten för vuxna med utvecklingsstörning eller förvärvad hjärnskada, ska göras tillgänglig för vuxna utan utvecklingsstörning om de i övrigt uppfyller kraven för behörighet. Beslutet att erbjuda en plats på dessa nivåer ska fattas av rektorn och föregås av en specialpedagogisk bedömning. Utredningen föreslår även att det införs en rätt att pröva kunskaper för betyg i kurser inom kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på grundläggande och gymnasial nivå.

Utredningen föreslår vidare att Skolverket tillsammans med Specialpedagogiska skolmyndigheten får i uppdrag att, inom ramen för det nationella skolutvecklingsprogrammet Nyanlända och flerspråkiga barns och elevers lärande, utforma ett stödmaterial för hur vuxenutbildningen kan upptäcka och stödja nyanlända och andra vuxna invandrare i behov av särskild utbildning. I stödmaterialet ska möjligheten att för personer med utvecklingsstörning göra avvikelser i kursplanen för sfi enligt 2 kap. 14 § i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning särskilt uppmärksammas.

Utredningen föreslår även att Skolverket inom ramen för regionalt yrkesvux får i uppdrag att ta fram förslag på nationella yrkespaket inom särskild utbildning på gymnasial nivå. Yrkespaketen ska tas fram i samråd med branscherna och bestå av kurser som motsvarar kraven för anställning. Utredningen gör även bedömningen att en regelbunden uppföljning av all yrkesutbildning inom särskild utbildning på gymnasial nivå behöver genomföras och redovisas på ett sådant sätt att effekterna av yrkesutbildning på denna nivå går att följa.

Utredningen föreslår att Skolverket får i uppdrag att ta fram föreskrifter för ett komvuxbevis enligt 4 kap. 20 a § förordningen om vuxenutbildning. Skolverket förslås även få i uppdrag att ta fram riktlinjer för vad ett nationellt program inom särskild utbildning på gymnasial nivå ska omfatta samt att stödja kommunerna i deras skyldighet att erbjuda särskild utbildning på gymnasial nivå. Skolinspektionen föreslås få i uppdrag att granska kommunernas arbete med att anordna/erbjuda särskild utbildning på gymnasial nivå framför allt med fokus på yrkeskurser. Skolverket föreslås även, tillsammans med Specialpedagogiska skolmyndigheten, ges i uppdrag att

stödja kommunerna i hur studie- och yrkesvägledning till målgruppen för särskild utbildning kan utvecklas. I det uppdraget ska särskilt uppmärksammas hur studie- och yrkesvägledares kompetens inom området kan förbättras.

Enligt utredningens synsätt måste så många utbildningsformer som möjligt erbjuda möjligheter för individer med intellektuell funktionsnedsättning att utveckla sig. De internationella exemplen visar också att individer med intellektuell funktionsnedsättning kan nå långt i sin kunskapsutveckling, givet att stödet och förutsättningarna är de rätta.

Utredningens bedömning är att utformningen av fortsatta studier för individer med intellektuell funktionsnedsättning ska sträva efter ett inkluderande förhållningssätt. Utredningen föreslår att förordningen (2011:1163) om statsbidrag för särskilt utbildningsstöd ändras. Dels att ett tillägg görs som innebär att universitet och högskolor även ska kunna få statsbidrag för kostnader för särskilt utbildningsstöd som erbjuds studerande med intellektuell funktionsnedsättning. Dels att ett tillägg görs som innebär att statsbidrag till kostnader för särskilt utbildningsstöd för studerande med intellektuell funktionsnedsättning även får lämnas till anordnare av yrkeshögskoleutbildningar samt till kommuner i samband med gymnasial komvux. Utredningen föreslår även att Skolverket ges i uppdrag att definiera och utveckla nationella yrkespaket för målgruppen, som leder fram till en kvalifikation på SeQF-nivå 3. Utredningens bedömning är att gymnasiesärskolan och särskild utbildning inom komvux aktivt ska arbeta med möjligheterna för elever att gå vidare till studier vid reguljär komvux. Vidare gör utredningen bedömningen att det saknas samlad kunskap om de redan befintliga möjligheterna till fortsatta studier på högskolenivå för individer med intellektuell funktionsnedsättning. Utredningen föreslår att Specialpedagogiska skolmyndigheten och Universitets- och högskolerådet ges i uppdrag att ta fram informationsmaterial och genomföra en informationskampanj om möjligheterna till högskolestudier för individer med intellektuell funktionsnedsättning. Vidare bedömer utredningen att det saknas samlad kunskap om de redan befintliga möjligheterna till fortsatta studier på yrkeshögskolenivå för individer med intellektuell funktionsnedsättning. Utredningen föreslår därför att Specialpedagogiska skolmyndigheten och Myndigheten för yrkeshögskolan ges i uppdrag att ta fram informationsmaterial och genomföra en informationskampanj

om möjligheterna till yrkeshögskolestudier för individer med intellektuell funktionsnedsättning.

Ökade behov av kompetensutveckling

Enligt direktiven har utredningen haft i uppdrag att kartlägga kompetensbehov hos lärare vid komvux och särvux, och vid behov lämna förslag på insatser utanför lärarutbildningen för att tillgodose de behov av kompetens som lärare kan ha för att kunna undervisa i komvux och särvux. Utredningen konstaterar att det finns ett uttalat behov av kompetensutveckling bland lärare inom komvux och särvux, såväl inom ämnesdidaktiska kunskaper som mer specifika kunskaper med koppling till vuxna elevers lärande. Ett särskilt kompetensbehov är didaktiska konsekvenser av nya krav på vuxenutbildningen, främst ökad flexibilitet och individanpassning. I 1 kap. 5 § skollagen anges att utbildningen inom skolväsendet ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Utredningen konstaterar att kunskapsbildningen kring vuxenutbildningen är otillräcklig i dagsläget. Forskningen kring generell vuxendidaktik är försvinnande liten. Perspektivet vuxnas lärande kopplat till ämnesdidaktik är mycket liten, och återfinns främst inom andraspråksområdet. Till viss del finns även forskning rörande vuxnas lärande inom yrkesämnen. Forskning kring didaktiken inom särvux är något som utredningen inte lyckats hitta överhuvudtaget. I fråga om beprövad erfarenhet finns det utan tvekan lokala erfarenheter som ligger till grund för det kollegiala lärandet inom en viss komvuxenhet. Det finns ingen sammanställd kunskap eller samordnad nationell kunskapsbildning baserad på den beprövade erfarenhet som återfinns lokalt. Lärare inom komvux och särvux har inte tillgång till alla delar av Skolverkets nationella skolutvecklingsprogram. Erbjudanden om kompetensutveckling inom området vuxnas lärande från lärosätena är också mycket begränsade.

Utredningens bedömning är att det i samband med Universitetskanslersämbetets utvärdering av ämneslärarutbildningen, som påbörjas under 2018 och beräknas pågå t.o.m. 2019, vore ett bra tillfälle att utvärdera hur målet om vuxenutbildning uppfylls. Lärosäten som erbjuder lärarutbildning bör göra en översyn av hur utbildningen vid lärosätena förbereder studenterna inför arbete vid komvux. Något

eller några lärosäten bör erbjuda en profilering mot vuxenutbildningen i sin lärarutbildning.

Utredningens bedömning är att det finns ett behov av kompetensutveckling bland lärare inom komvux och särvux som inte är tillgodosett. Utredningen föreslår att systematisk och regelbunden kartläggning av kompetensbehoven bland lärare inom komvux och särvux bör genomföras. Kartläggningen bör sammanställas på regional och nationell nivå. Kartläggningen bör genomföras i samarbete mellan lämplig skolmyndighet, lärosäte och huvudmannen. Lämplig skolmyndighet ska i sina lokala och regionala kartläggningar av kompetensutvecklingsbehov även inkludera behov inom komvux. Kartläggningar av kompetensbehov hos lärare ska också genomföras inom ramen för den samverkan som finns kring regionalt yrkesvux.

Utredningens bedömning är även att forskningen kring komvux och vuxnas lärande bör stärkas, främst genom praktiknära forskning. Den praktiknära forskningen bör fånga upp och sammanställa beprövad erfarenhet. Den regionala myndighetsrepresentationen bör kunna initiera utvecklingsprojekt för att pröva nya metoder. Utredningen föreslår att vetenskapsrådet ges i uppdrag att genom riktade medel initiera forskning om vuxnas lärande.

Utredningen föreslår även att förslagen om ett professionsprogram samt en myndighetsstruktur med regional närvaro och dess uppdrag inom kompetensutvecklingsområdet även ska omfatta vuxenutbildningen. Skolverkets uppdrag rörande de nationella skolutvecklingsprogrammen utökas så att de även omfattar vuxenutbildningen. De nuvarande nationella skolutvecklingsprogrammen kompletteras så att de i relevanta delar innehåller avsnitt specifikt riktade till vuxenutbildningen. Ett nionde nationellt skolutvecklingsprogram för vuxenutbildningen ska tas fram.

Samverkan kring regionalt yrkesvux

I december 2017 fick utredningen ett tilläggsuppdrag om att följa och analysera samverkan inom regionalt yrkesvux, mellan kommunerna samt mellan kommungruppen och övriga aktörer. Utredningen har även haft i uppdrag att vid behov föreslå åtgärder för att förbättra samarbetet inom regionalt yrkesvux.

Många kommuner har svårt att tillhandahålla vissa yrkesutbildningar själva och investeringstunga utbildningar kan kräva samlade krafter och samordning för att komma till stånd och utnyttjas effektivt. Syftet med regionalt yrkesvux är att skapa bättre förutsättningar för ett bredare utbud av yrkesutbildning genom regional samverkan och bättre samverkan mellan myndigheter och branscher. Hänsyn ska tas både till individens behov och till behoven av kompetens på arbetsmarknaden. Det finns således ett mål att bidra till kompetensförsörjningen genom regionalt yrkesvux som i dag inte finns för övriga komvux. Satsningen syftar även till att fler platser ska komma till stånd, varför det har satts ett medfinansieringskrav, en kommunal årsplats för en statlig årsplats, som ska förhindra en neddragning av kommunernas egenfinansierade platser när riktade statsbidrag betalas ut. Utredningen konstaterar att regionalt yrkesvux har lett till en fördjupad och utvecklad regional samverkan. Dock behövs en tydligare koppling till branscherna och ett mer differentierat utbildningsutbud som motsvarar behoven på flera delar av arbetsmarknaden. Regionalt yrkesvux har ett bredare syfte än att enbart förbättra samverkan, men för att samtliga syften; breddat utbud, fler platser och mer samordnade placeringar av yrkesutbildningar, ska kunna uppnås är en av förutsättningarna en bättre fungerande regional samverkan över hela landet.

Utredningen konstaterar att samverkan har kommit olika långt i olika kommungrupper och för de aktörer kommunerna ska samverka med. Förutsättningarna för samverkan skiljer sig även stort åt över landet vad gäller såväl kommuner som regionalt utvecklingsansvariga, Arbetsförmedlingen och olika branscher. Det konstateras att flera hinder finns för en verkligt effektiv samverkan överallt. Kommunerna kan bland annat tolka nuvarande urvalsbestämmelserna så olika att det försvårar samverkan. En övergripande bild som ges från olika aktörer är otydliga ansvarsroller och mandat som ger dubbelarbete och skapar ineffektivitet i samverkan kring regionalt yrkesvux. Då förutsättningarna skiljer sig åt över landet och mellan olika aktörer konstaterar utredningen att åtgärder för att förbättra samverkan behöver ha detta i beaktande. Dessutom bör de åtgärder utredningen föreslår inte innebära för stora organisatoriska förändringar för kommunerna då Utredningen för planering och dimensionering av gymnasiala utbildningar (Dir. 2018:17) kan komma att

föreslå organisatoriska förändringar inom samma område i betänkandet som ska lämnas till regeringen 2020.

Utredningen föreslår därför att ett krav införs i förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning att kommunerna som söker regionalt yrkesvux tillsammans ska ha ett samverkansavtal. Åtgärden erbjuder flexibilitet utifrån varje kommungrupps förutsättningar samtidigt som det förtydligar ansvarsroller och mandat och därigenom kan skapa en mer effektiv samverkan mellan kommunerna och olika aktörer.

Riksrekryterande yrkesutbildningar inom komvux och särvux

Komvuxutredningen har haft i uppdrag att analysera och bedöma om det finns yrkesutbildningar inom komvux och särvux som bör vara riksrekryterande för att tillgodose arbetsmarknadens behov av utbildad arbetskraft och i förekommande fall lämna nödvändiga författningsförslag.

I dag finns riksrekryterande yrkesutbildningar inom gymnasieskolan men inte inom vuxenutbildningen. Utredningens bedömning är att det finns behov i flera branscher som delvis skulle kunna lösas av riksrekryterande yrkesutbildningar inom komvux och särvux. Det finns dock flera förutsättningar som behöver ses över innan det är möjligt att helt ta ställning till om detta bör införas. Flera processer som kan påverka bedömningen pågår nu och avslutas kring 2020. Regeringen bör därför tillsätta en arbetsgrupp för att i särskild ordning se över förutsättningarna för att införa riksrekryterande yrkesutbildningar inom komvux och särvux, alternativt uppdra åt Skolverket att analysera detta i dialog med branscherna. Detta efter att flera nu pågående processer som påverkar förutsättningarna för riksrekryterande utbildningar inom vuxenutbildningen och som kan bidra till beslutsunderlaget i frågan har avslutats.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)[1]

dels att 21 kap. ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 1 och 12 §§, 2 kap. 2, 3, 13, 18, 20 och 26 §§, 3 kap. 13 §, 4 kap. 16 §, 5 kap. 5, 17, 19 och 22 §§, 15 kap. 14 §, 18 kap. 13 §, 20 kap. 1–7, 9–13, 15–18, 20–23, 35–38 och 40 §§, 23 kap. 2, 6 och 8 §§, 24 kap. 10 §, 28 kap. 12 § och 29 kap. 3 och 12 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
1 §[2]	
Denna lag innehåller bestämmelser om skolväsendet. Utbildning inom skolväsendet anordnas av det allmänna och av enskilda enligt 2 kap. 2–6 §§.	
Skolväsendet omfattar skolformerna	
– förskola,	
– förskoleklass,	
– grundskola,	
– grundsärskola,	
– specialskola,	
– sameskola,	
– gymnasieskola,	
– gymnasiesärskola,	– gymnasiesärskola, *och*

[1] Senaste lydelse 2018:1098.
[2] Senaste lydelse 2015:482.

– kommunal vuxenutbildning, – kommunal vuxenutbildning.
och
– *särskild utbildning för vuxna.*

I skolväsendet ingår också fritidshem som kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och vissa särskilda utbildningsformer.

12 §[3]

Lagen är uppdelad i 29 kapitel.

Dessa är
– inledande bestämmelser (1 kap.),
– huvudmän och ansvarsfördelning (2 kap.),
– barns och elevers utveckling mot målen (3 kap.),
– kvalitet och inflytande (4 kap.),
– trygghet och studiero (5 kap.),
– åtgärder mot kränkande behandling (6 kap.),
– skolplikt och rätt till utbildning (7 kap.),
– förskolan (8 kap.),
– förskoleklassen (9 kap.),
– grundskolan (10 kap.),
– grundsärskolan (11 kap.),
– specialskolan (12 kap.),
– sameskolan (13 kap.),
– fritidshemmet (14 kap.),
– gymnasieskolan (15–17 a kap.),
– gymnasiesärskolan (18 och 19 kap.),
– kommunal vuxenutbildning (20 kap.),
– *särskild utbildning för vuxna*
(21 kap.),
– entreprenad och samverkan (23 kap.),
– särskilda utbildningsformer (24 kap.),
– annan pedagogisk verksamhet (25 kap.),
– tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning och utvärdering (26 kap.),
– skolväsendets överklagandenämnd och Lärarnas ansvarsnämnd (27 kap.),
– överklagande (28 kap.), och
– övriga bestämmelser (29 kap.).

[3] Senaste lydelse 2015:482.

2 kap.

2 §[4]

Kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, *särskild utbildning för vuxna* och fritidshem, om inte annat följer av 4 §.

Kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning och fritidshem, om inte annat följer av 4 §.

I varje kommun ska det finnas en eller flera nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter enligt denna lag. Om kommunens uppgifter fullgörs av flera nämnder ska varje sådan nämnd, i den utsträckning det begärs, lämna de uppgifter som behövs för att administrera fördelningen av platser i förskola och i sådan verksamhet som avses i 25 kap. till de övriga nämnderna.

För en sådan nämnd som avses i andra stycket gäller det som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (2017:725).

3 §[5]

Ett landsting får vara huvudman för gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning *och särskild utbildning för vuxna* i den utsträckning som anges i denna lag.

Ett landsting får vara huvudman för gymnasieskola, gymnasiesärskola *och* kommunal vuxenutbildning i den utsträckning som anges i denna lag.

I ett landsting som är huvudman för sådana skolformer som anges i första stycket ska det finnas en eller flera nämnder som ska fullgöra landstingets uppgifter enligt denna lag.

För en sådan nämnd som avses i andra stycket gäller det som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (2017:725).

[4] Senaste lydelse 2017:759.
[5] Senaste lydelse 2017:759.

13 §[6]

Endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisningen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som krävs för att vara behörig att bedriva viss undervisning i skolväsendet.

Regeringen får även meddela föreskrifter om undantag från kraven på legitimation och behörighet för sådana speciallärare och specialpedagoger som är anställda som lärare i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan eller särskild utbildning *för vuxna*.

Regeringen får även meddela föreskrifter om undantag från kraven på legitimation och behörighet för sådana speciallärare och specialpedagoger som är anställda som lärare i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan eller *kommunal vuxenutbildning som* särskild utbildning.

18 §[7]

Om det inte finns någon att tillgå inom huvudmannens organisation som uppfyller kraven enligt 13 § eller om det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna eller barnen, får en annan lärare eller förskollärare bedriva undervisningen. En sådan lärare eller förskollärare ska

1. vara lämplig att bedriva undervisningen, och
2. i så stor utsträckning som möjligt ha en utbildning som motsvarar den utbildning som är behörighetsgivande.

En person som avses i första stycket får bedriva undervisning under högst ett år i sänder. Detta gäller dock inte om undervisningen avser

1. modersmål,
2. yrkesämne i gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå eller särskild utbildning *för vuxna* på gymnasial nivå, eller

2. yrkesämne i gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå eller *som* särskild utbildning på gymnasial nivå, eller
3. individuella kurser eller orienteringskurser i kommunal vuxenutbildning.

[6] Senaste lydelse 2013:823.
[7] Senaste lydelse 2011:189.

20 §[8]

Endast den som har legitimation får anställas som lärare eller förskollärare i skolväsendet utan tidsbegränsning.

Den som inte har legitimation som lärare får dock anställas som lärare i skolväsendet utan tidsbegränsning, om han eller hon ska undervisa i modersmål eller i ett yrkesämne i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå eller särskild utbildning *för vuxna* på gymnasial nivå, eller individuella kurser eller orienteringskurser i kommunal vuxenutbildning. Detta gäller bara om

Den som inte har legitimation som lärare får dock anställas som lärare i skolväsendet utan tidsbegränsning, om han eller hon ska undervisa i modersmål eller i ett yrkesämne i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå eller *som* särskild utbildning på gymnasial nivå, eller individuella kurser eller orienteringskurser i kommunal vuxenutbildning. Detta gäller bara om

1. det saknas sökande som har legitimation,

2. den sökande har tillräcklig kompetens för att undervisa i det aktuella ämnet eller på den aktuella kursen, och

3. det finns skäl att anta att den sökande är lämplig att bedriva undervisningen.

Även en lärare som är undantagen från krav på legitimation enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 13 § tredje stycket och den som ska bedriva undervisning som avses i 17 § får anställas som lärare eller förskollärare i skolväsendet utan tidsbegränsning.

26 §[9]

En huvudman för kommunal vuxenutbildning *eller särskild utbildning för vuxna* får för sina elever anordna sådan elevhälsa som avses i 25 §.

En huvudman för kommunal vuxenutbildning får för sina elever anordna sådan elevhälsa som avses i 25 §.

[8] Senaste lydelse 2017:1104.
[9] Senaste lydelse 2015:482.

3 kap.

13 §[10]

I grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning *och särskild utbildning för vuxna* ska betyg sättas i den utsträckning och form som följer av denna lag eller annan författning.	I grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan *och* kommunal vuxenutbildning ska betyg sättas i den utsträckning och form som följer av denna lag eller annan författning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från första stycket för fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning.

4 kap.

16 §[11]

I en lokal styrelse för en förskoleenhet eller en skolenhet med grundskola eller grundsärskola ska företrädare för barnens eller elevernas vårdnadshavare och företrädare för de anställda ingå som ledamöter. I en lokal styrelse för en skolenhet med gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning *eller särskild utbildning för vuxna* ska företrädare för eleverna och företrädare för de anställda ingå som ledamöter. Företrädare för eleverna eller vårdnadshavarna får inte vara fler än övriga ledamöter.	I en lokal styrelse för en förskoleenhet eller en skolenhet med grundskola eller grundsärskola ska företrädare för barnens eller elevernas vårdnadshavare och företrädare för de anställda ingå som ledamöter. I en lokal styrelse för en skolenhet med gymnasieskola, gymnasiesärskola *eller* kommunal vuxenutbildning ska företrädare för eleverna och företrädare för de anställda ingå som ledamöter. Företrädare för eleverna eller vårdnadshavarna får inte vara fler än övriga ledamöter.

[10] Senaste lydelse 2015:482.
[11] Senaste lydelse 2015:482.

5 kap.

5 §[12]

Ordningsregler ska finnas för varje skolenhet. De ska utarbetas under medverkan av eleverna och följas upp på varje skolenhet.

Rektorn beslutar om ordningsregler.

Denna paragraf gäller inte för kommunal vuxenutbildning *eller särskild utbildning för vuxna.*	Denna paragraf gäller inte för kommunal vuxenutbildning.

17 §[13]

I gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning *och särskild utbildning för vuxna* får huvudmannen besluta att helt eller delvis stänga av en elev om	I gymnasieskolan, gymnasiesärskolan *och* kommunal vuxenutbildning får huvudmannen besluta att helt eller delvis stänga av en elev om

1. eleven med otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid bedömningen av elevens måluppfyllelse och kunskaper,
2. eleven stör eller hindrar utbildningens bedrivande,
3. eleven utsätter någon annan elev eller av utbildningen berörd person för kränkande behandling, eller
4. elevens uppförande på annat sätt inverkar negativt på övriga elevers trygghet och studiero.

Huvudmannen får besluta att ett beslut om avstängning ska gälla omedelbart.

Om det kan antas att någon av förutsättningarna för avstängning enligt första stycket 2–4 är uppfyllda och beslutet är nödvändigt med hänsyn till elevernas trygghet och studiero, får rektorn besluta om omedelbar avstängning.

Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut enligt tredje stycket.

[12] Senaste lydelse 2015:482.
[13] Senaste lydelse 2015:482.

19 §[14]

Huvudmannen får besluta att helt eller delvis stänga av en elev från en viss utbildning i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning *eller särskild utbildning för vuxna*, om	Huvudmannen får besluta att helt eller delvis stänga av en elev från en viss utbildning i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan *eller* kommunal vuxenutbildning, om

1. det i utbildningen ingår praktik eller delar av utbildningen är arbetsplatsförlagd, och

2. det är uppenbart olämpligt att eleven deltar i den praktiska tjänstgöringen.

Huvudmannen får besluta att ett beslut om avstängning ska gälla omedelbart.

Om det kan antas att förutsättningarna för avstängning enligt första stycket är uppfyllda och det är nödvändigt på grund av brådskande omständigheter, får rektorn besluta om omedelbar avstängning.

Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut enligt tredje stycket.

22 §[15]

Rektorn eller en lärare får från en elev omhänderta föremål som används på ett sätt som är störande för utbildningen eller som kan utgöra en fara för säkerheten i denna.

Rektorn får inte uppdra åt någon annan att fatta beslut enligt första stycket.

Denna paragraf gäller inte för kommunal vuxenutbildning *eller särskild utbildning för vuxna.*	Denna paragraf gäller inte för kommunal vuxenutbildning.

15 kap.

14 §[16]

Antagningsorganisationen får vara gemensam för gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kom-	Antagningsorganisationen får vara gemensam för gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kom-

[14] Senaste lydelse 2015:482.
[15] Senaste lydelse 2015:482.
[16] Senaste lydelse 2012:109.

munal vuxenutbildning på gymnasial nivå och särskild utbildning *för vuxna* på gymnasial nivå.	munal vuxenutbildning på gymnasial nivå och *som* särskild utbildning på gymnasial nivå.

Antagningsorganisationen får vara gemensam för gymnasieskola anordnad av kommuner, landsting och enskilda huvudmän.

18 kap.

13 §[17]

Antagningsorganisationen får vara gemensam för gymnasiesärskolan, gymnasieskolan, *särskild utbildning för vuxna på gymnasial nivå* och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.	Antagningsorganisationen får vara gemensam för gymnasiesärskolan, gymnasieskolan, och kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå *och som särskild utbildning på gymnasial nivå.*

Antagningsorganisationen får vara gemensam för gymnasiesärskola anordnad av kommuner, landsting och enskilda huvudmän.

20 kap.

1 §[18]

I detta kapitel finns

– allmänna bestämmelser (2–9 §§),

– bestämmelser om kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå (10–15 §§),	– bestämmelser om kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå *och som särskild utbildning på grundläggande nivå* (10–15 §§),
– bestämmelser om kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå (16–23 §§),	– bestämmelser om kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå *och som särskild utbildning på gymnasial nivå* (16–23 §§),

– bestämmelser om kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (24–33 §§),

– bestämmelser om betyg (34–41 §§),

– bestämmelser om validering (42 och 43 §§), och

– bestämmelser om intyg (44 och 45 §§).

[17] Senaste lydelse 2012:109.
[18] Senaste lydelse 2015:482.

2 §[19]

Målet för den kommunala vuxenutbildningen 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 att främja sin personliga utveckling.	Målet för den kommunala vuxenutbildningen 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 att främja sin personliga utveckling. *Den kommunala vuxenutbildningen utgör en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet och en grund för fortsatt utbildning.*

Utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar.

När det gäller kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå ska *de som fått minst utbildning prioriteras.*	När det gäller kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå *och som särskild utbildning på gymnasial nivå* ska *den som har störst behov av utbildning prioriteras.*

3 §[20]

Kommunerna ska tillhandahålla kommunal vuxenutbildning.

Utbildningen ska tillhandahållas på grundläggande nivå, gymnasial nivå *och* som svenska för invandrare.	Utbildningen ska tillhandahållas på grundläggande nivå, gymnasial nivå, *som särskild utbildning på grundläggande nivå och gymnasial nivå samt* som svenska för invandrare. *Med särskild utbildning avses utbildning för vuxna med utvecklingsstörning.* *Av 29 kap. 8 § följer att det som i denna lag sägs om personer med utvecklingsstörning ska gälla också för vissa andra vuxna.*

[19] Senaste lydelse 2015:482.
[20] Senaste lydelsen 2015:482.

Särskild utbildning får, under förutsättning att det inte begränsar möjligheten för de personer som avses i tredje och fjärde stycket denna paragraf, tillhandahållas för vuxna utan utvecklingsstörning om de i övrigt uppfyller kraven för sådan utbildning. Ett sådant beslut om att erbjuda en vuxen särskild utbildning fattas av rektor. Beslutet ska föregås av en specialpedagogisk bedömning.

4 §[21]

Utbildning på grundläggläggande nivå 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.

Utbildning på gymnasial nivå syftar till att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen i gymnasieskolan ska ge.

Särskild utbildning på grundläggande nivå syftar till att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen i grundsärskolan ska ge.

Särskild utbildning på gymnasial nivå syftar till att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen på nationella program i gymnasiesärskolan ska ge.

Utbildning i svenska för invandrare syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket. Utbildningen syftar också till att ge vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter. Utbildningen får ske på elevens modersmål eller något annat språk som eleven behärskar.

[21] Senaste lydelse 2015:482.

5 §

Utbildningen bedrivs i form av kurser och på gymnasial nivå även i form av ett *gymnasiearbete*.	Utbildningen bedrivs i form av kurser och på gymnasial nivå *eller som särskild utbildning på gymnasial nivå* även i form av ett *komvuxarbete*.
På gymnasial nivå betecknas kursernas och *gymnasiearbetets* omfattning med gymnasiepoäng.	På gymnasial nivå betecknas kursernas och *komvuxarbetets* omfattning med gymnasiepoäng.
	Vid särskild utbildning på gymnasial nivå betecknas kursernas och komvuxarbetets omfattning med gymnasiesärskolepoäng.

6 §[22]

För varje kurs ska det finnas en kursplan när det gäller utbildning på grundläggande nivå. För varje ämne ska det finnas en ämnesplan när det gäller utbildning på gymnasial nivå.

	För varje kurs ska det finnas en kursplan när det gäller särskild utbildning på grundläggande nivå. För varje ämne ska det finnas en ämnesplan när det gäller särskild utbildning på gymnasial nivå.
Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kursplaner, ämnesplaner *och* gymnasiepoäng. Sådana föreskrifter får innebära att kursplaner eller ämnesplaner inte ska finnas eller att gymnasiepoäng inte ska beräknas för vissa kurser.	Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kursplaner, ämnesplaner, gymnasiepoäng *och gymnasiesärskolepoäng*. Sådana föreskrifter får innebära att kursplaner eller ämnesplaner inte ska finnas eller att gymnasiepoäng *eller gymnasiesärskolepoäng* inte ska beräknas för vissa kurser.
	Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får

[22] Senaste lydelse 2012:109.

meddela föreskrifter om mål och kunskapskrav för komvuxarbetet.

7 §[23]

Utbildningen ska vara avgiftsfri, om inte något annat följer av denna lag eller av föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 kap. 21 §. Det får dock förekomma enstaka inslag som kan medföra en obetydlig kostnad för eleverna.

Huvudmannen får bestämma att böcker och andra lärverktyg, som varje elev inom utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå har för eget bruk och får behålla som sin egendom, ska anskaffas av eleverna själva eller erbjudas mot avgifter som högst motsvarar huvudmannens anskaffningskostnader. Lärverktyg som används i utbildningen ska i övrigt tillhandahållas utan kostnad för eleverna.

Huvudmannen får bestämma att böcker och andra lärverktyg, som varje elev inom utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå *eller som särskild utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå* har för eget bruk och får behålla som sin egendom, ska anskaffas av eleverna själva eller erbjudas mot avgifter som högst motsvarar huvudmannens anskaffningskostnader. Lärverktyg som används i utbildningen ska i övrigt tillhandahållas utan kostnad för eleverna.

Elever inom utbildning i svenska för invandrare ska utan kostnad ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning. Huvudmannen får dock besluta att elever ska hålla sig med enstaka egna lärverktyg.

Avgifter får inte tas ut i samband med ansökan om plats.

9 §[24]

Den som har antagits till en kurs har rätt att fullfölja kursen.

Huvudmannen får dock besluta att utbildningen på kursen ska upphöra, om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg.

Den vars utbildning på grundläggande nivå har upphört enligt andra stycket ska på nytt beredas

Den vars utbildning på grundläggande nivå *eller som särskild utbildning på grundläggande nivå*

[23] Senaste lydelse 2015:482.
[24] Senaste lydelse 2015:482.

sådan utbildning, om det finns särskilda skäl för det. Den vars utbildning på gymnasial nivå har upphört enligt andra stycket får på nytt beredas sådan utbildning, om det finns särskilda skäl för det.	har upphört enligt andra stycket ska på nytt beredas sådan utbildning, om det finns särskilda skäl för det. Den vars utbildning på gymnasial nivå *eller som särskild utbildning på gymnasial nivå* har upphört enligt andra stycket får på nytt beredas sådan utbildning, om det finns särskilda skäl för det.

Den vars utbildning i svenska för invandrare har upphört enligt andra stycket eller som frivilligt avbrutit sådan utbildning ska på nytt beredas sådan utbildning, om det finns särskilda skäl för det.

Utbildningen får avbrytas även enligt bestämmelserna i 5 kap. 17–20 §§.

10 §

Hemkommunen ansvarar för att de som enligt 11 § har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå och önskar det, också får delta i sådan utbildning.	Hemkommunen ansvarar för att de som enligt 11 § har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå *eller som särskild utbildning på grundläggande nivå* och önskar det, också får delta i sådan utbildning.
Varje kommun ska aktivt verka för att nå de vuxna i kommunen som har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå och för att motivera dem att delta i sådan utbildning.	Varje kommun ska aktivt verka för att nå de vuxna i kommunen som har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå *och som särskild utbildning på grundläggande nivå* och för att motivera dem att delta i sådan utbildning.

11 §

En vuxen har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå från och med andra kalenderhalvåret det år då han eller hon fyller 20 år, om han eller hon	En vuxen har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå *och som särskild utbildning på grundläggande nivå* från och med andra kalenderhalvåret det år då

	han eller hon fyller 20 år, om han eller hon
1. är bosatt i landet,	
2. saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan, och	2. saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan *eller när det gäller särskild utbildning, i grundsärskolan,* och
3. har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.	

Den som har rätt att delta i utbildning enligt första stycket har rätt att delta i sådan utbildning även i en annan kommun än hemkommunen, om utbildningen tillhandahålls där.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att rätt enligt första stycket ska inträda tidigare än vad som anges där.

Första och andra styckena gäller inte intagna i kriminalvårdsanstalt. Av 24 kap. 10 § framgår att Kriminalvården ansvarar för deras utbildning.

12 §

Om en elev i utbildning på grundläggande nivå har bristfälliga kunskaper i svenska språket, får utbildningen tillhandahållas på elevens modersmål eller något annat språk som eleven behärskar. Sådan utbildning ska kompletteras med undervisning eller träning i svenska språket.	Om en elev i utbildning på grundläggande nivå *eller som särskild utbildning på grundläggande nivå* har bristfälliga kunskaper i svenska språket, får utbildningen tillhandahållas på elevens modersmål eller något annat språk som eleven behärskar. Sådan utbildning ska kompletteras med undervisning eller träning i svenska språket.

13 §

En ansökan om att delta i utbildning på grundläggande nivå ska ges in till den sökandes hemkommun. En sökande ska tas emot till utbildningen, om de villkor som anges i 11 § är uppfyllda.	En ansökan om att delta i utbildning på grundläggande nivå *eller som särskild utbildning på grundläggande nivå* ska ges in till den sökandes hemkommun. En

	sökande ska tas emot till utbildningen, om de villkor som anges i 11 § är uppfyllda.
	15 §
En kommun, som i sin utbildning på grundläggande nivå har en elev som kommer från en annan kommun, ska få ersättning för sina kostnader för den elevens utbildning från elevens hemkommun. Detta gäller endast om hemkommunen har bedömt eller, efter överklagande av ett beslut enligt 14 § andra stycket, beslut har meddelats att eleven har rätt att delta i utbildningen.	En kommun, som i sin utbildning på grundläggande nivå *eller som särskild utbildning på grundläggande nivå* har en elev som kommer från en annan kommun, ska få ersättning för sina kostnader för den elevens utbildning från elevens hemkommun. Detta gäller endast om hemkommunen har bedömt eller, efter överklagande av ett beslut enligt 14 § andra stycket, beslut har meddelats att eleven har rätt att delta i utbildningen.
	16 §[25]
Varje kommun ska erbjuda utbildning på gymnasial nivå. Hemkommunen ansvarar för att de som enligt 19, 19 a eller 19 b § har rätt att delta i en utbildning och önskar delta i den, också får det. Kommunerna ska sträva efter att därutöver erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov.	Varje kommun ska erbjuda utbildning på gymnasial nivå *och särskild utbildning på gymnasial nivå*. Hemkommunen ansvarar för att de som enligt 19, 19 a eller 19 b § har rätt att delta i en utbildning och önskar delta i den, också får det. Kommunerna ska sträva efter att därutöver erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov.
	17 §
Varje kommun ska informera om möjligheterna till utbildning på gymnasial nivå och aktivt	Varje kommun ska informera om möjligheterna till utbildning på gymnasial nivå *och som särskild utbildning på gymnasial*

[25] Senaste lydelse 2016:1184.

verka för att vuxna i kommunen deltar i sådan utbildning.	*nivå* och aktivt verka för att vuxna i kommunen deltar i sådan utbildning.
18 §	
Ett landsting får tillhandahålla utbildning på gymnasial nivå inom områdena naturbruk och omvårdnad. Efter överenskommelse med en kommun får landstinget tillhandahålla utbildning på gymnasial nivå även inom andra områden.	Ett landsting får tillhandahålla utbildning på gymnasial nivå inom områdena naturbruk och omvårdnad. Efter överenskommelse med en kommun får landstinget tillhandahålla utbildning på gymnasial nivå *och som särskild utbildning på gymnasial nivå* även inom andra områden.
20 §	
En vuxen är behörig att delta i utbildning på gymnasial nivå från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, om han eller hon	En vuxen är behörig att delta i utbildning på gymnasial nivå *eller i särskild utbildning på gymnasial nivå* från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, om han eller hon

1. är bosatt i landet,
2. saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge,
3. har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, och
4. i övrigt uppfyller föreskrivna villkor.

Behörig är också den som är yngre än vad som anges i första stycket, men har slutfört utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan eller likvärdig utbildning och uppfyller övriga behörighetsvillkor.

När det gäller särskild utbildning på gymnasial nivå är också den behörig som är yngre än vad som anges i första stycket men har slutfört utbildning i gymnasiesärskolan eller likvärdig utbildning och uppfyller övriga behörighetsvillkor.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om behörighetsvillkor. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om att behörighet enligt första stycket ska inträda tidigare än vad som anges där.

Första och andra styckena gäller inte intagna i kriminalvårdsanstalt. Av 24 kap. 10 § framgår att Kriminalvården ansvarar för deras utbildning.

Första, andra *och tredje styckena* gäller inte intagna i kriminalvårdsanstalt. Av 24 kap. 10 § framgår att Kriminalvården ansvarar för deras utbildning.

21 §[26]

En ansökan om att delta i utbildning på gymnasial nivå ska ges in till den sökandes hemkommun.

En ansökan om att delta i utbildning på gymnasial nivå *eller i särskild utbildning på gymnasial nivå* ska ges in till den sökandes hemkommun.

Om ansökan avser en utbildning som anordnas av en annan huvudman ska hemkommunen skyndsamt sända ansökan vidare till den huvudmannen. Till ansökan ska fogas ett yttrande av vilket det framgår om hemkommunen åtar sig att svara för kostnaderna för den sökandes utbildning. Ett yttrande behövs inte om det är onödigt med hänvisning till en tidigare överenskommelse.

Ett åtagande att svara för kostnaderna ska alltid lämnas om den sökande har rätt till utbildning enligt 19 d §. Ett åtagande att svara för kostnaderna ska också alltid lämnas om den sökande med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få delta i utbildning hos den andra huvudmannen. Ett åtagande gäller även om den sökande därefter byter hemkommun.

22 §[27]

Den huvudman som anordnar utbildning på gymnasial nivå beslutar om den sökande ska tas emot till utbildningen.

Den huvudman som anordnar utbildning på gymnasial nivå *eller särskild utbildning på gymnasial nivå* beslutar om den sökande ska tas emot till utbildningen.

[26] Senaste lydelse 2017:1104.
[27] Senaste lydelse 2016:1184.

Hemkommunen ska ta emot en sökande om de villkor som anges i 20 § är uppfyllda eller om den sökande har rätt till utbildning enligt 19, 19 a eller 19 b §.

En kommun ska ta emot en sökande från en annan kommun och ett landsting ska ta emot en sökande, om

1. de villkor som anges i 20 § är uppfyllda eller om den sökande har rätt till utbildning enligt 19, 19 a eller 19 b §, och

2. hemkommunen har åtagit sig eller, efter överklagande enligt 28 kap. 12 §, ska åta sig att svara för kostnaderna för den sökandes utbildning.

Av ett beslut om att en sökande ska tas emot ska det framgå på vilken eller vilka grunder den sökande tas emot.

23 §[28]

Om den sökande har rätt att delta i utbildning enligt 19, 19 a eller 19 b § innebär ett beslut om mottagande enligt 22 § att den sökande också antas till utbildningen. I övrigt är det den huvudman som anordnar utbildning på gymnasial nivå som beslutar om en sökande ska antas till utbildningen.	Om den sökande har rätt att delta i utbildning enligt 19, 19 a eller 19 b § innebär ett beslut om mottagande enligt 22 § att den sökande också antas till utbildningen. I övrigt är det den huvudman som anordnar utbildning på gymnasial nivå *eller särskild utbildning på gymnasial nivå* som beslutar om en sökande ska 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.

35§[29]

Betyg ska sättas på varje avslutad kurs och efter genomfört *gymnasiearbete.*	Betyg ska sättas på varje avslutad kurs och efter genomfört *komvuxarbete*. *Inom den del av särskild utbildning som motsvarar träningsskolan inom grundsärskolan ska, i stället för betyg, ett intyg om att*

[28] Senaste lydelse 2016 1184.
[29] Senaste lydelse 2015:482.

eleven har deltagit i kursen utfärdas efter avslutad kurs.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om betygssättning och om *gymnasiearbetet* i övrigt. Sådana föreskrifter får innebära att betyg inte ska sättas på vissa kurser.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om betygssättning och om *komvuxarbetet* i övrigt. Sådana föreskrifter får innebära att betyg inte ska sättas på vissa kurser.

36 §[30]

Som betyg på grundläggande nivå och i svenska för invandrare ska någon av beteckningarna Väl godkänt, Godkänt och Icke godkänt användas. Betyg för godkända resultat betecknas med Väl godkänt och Godkänt. Högsta betyg betecknas med Väl godkänt. Betyg för icke godkänt resultat betecknas med Icke godkänt.

Som betyg på särskild utbildning på grundläggande nivå ska dock någon av beteckningarna Väl godkänt och Godkänt användas. Högsta betyg betecknas med Väl godkänt. För den elev som inte uppnår betyget Godkänt utfärdas ett intyg om att eleven har deltagit i kursen.

Som betyg ska någon av beteckningarna A, B, C, D, E eller F användas. Betyg för godkända resultat betecknas med A, B, C, D och E. Högsta betyg betecknas med A och lägsta betyg med E. Betyg för icke godkänt resultat betecknas med F.

Som betyg *på gymnasial nivå* ska någon av beteckningarna A, B, C, D, E eller F användas. Betyg för godkända resultat betecknas med A, B, C, D och E. Högsta betyg betecknas med A och lägsta betyg med E. Betyg för icke godkänt resultat betecknas med F.

[30] Senaste lydelse 2015:482.

Som betyg på särskild utbildning på gymnasial nivå ska någon av beteckningarna A, B, C, D och E användas. Betyg för godkända resultat betecknas med A, B, C, D och E. Högsta betyg betecknas med A och lägsta betyg med E. För den elev som inte uppnår betyget E utfärdas ett intyg om att eleven har deltagit i kursen.

37 §[31]

Betyg på kurser i utbildning på grundläggande nivå och i svenska för invandrare ska grundas på en bedömning av elevens kunskaper i förhållande till uppställda kunskapskrav i kursplaner. Betyg på kurser i utbildning på gymnasial nivå ska grundas på en bedömning av elevens kunskaper i förhållande till uppställda kunskapskrav i ämnesplaner.

Betyg på kurser i utbildning på grundläggande nivå, *som särskild utbildning på grundläggande nivå* och i svenska för invandrare ska grundas på en bedömning av elevens kunskaper i förhållande till uppställda kunskapskrav i kursplaner. Betyg på kurser i utbildning på gymnasial nivå *och som särskild utbildning på gymnasial nivå* ska grundas på en bedömning av elevens kunskaper i förhållande till uppställda kunskapskrav i ämnesplaner.

Kunskapskrav ska finnas för varje kurs där betyg ska sättas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om kunskapskrav.

[31] Senaste lydelse 2015:482.

38 §[32]

Om det finns särskilda skäl, får det vid betygssättningen bortses från enstaka kunskapskrav eller från enstaka delar av sådana krav. Med särskilda skäl avses funktionsnedsättning eller andra liknande personliga förhållanden som inte är av tillfällig natur och som utgör ett direkt hinder för att eleven ska kunna nå ett visst kunskapskrav. De kunskapskrav som rör säkerhet och de som hänvisar till lagar, förordningar eller myndigheters föreskrifter ska dock alltid uppfyllas.

Om det finns särskilda skäl, får det vid betygssättningen bortses från enstaka kunskapskrav eller från enstaka delar av sådana krav. Med särskilda skäl avses funktionsnedsättning eller andra liknande personliga förhållanden som inte är av tillfällig natur och som utgör ett direkt hinder för att eleven ska kunna nå ett visst kunskapskrav. *När det gäller särskild utbildning får dock en utvecklingsstörning bara beaktas om det finns synnerliga skäl.* De kunskapskrav som rör säkerhet och de som hänvisar till lagar, förordningar eller myndigheters föreskrifter ska dock alltid uppfyllas.

40 §[33]

Den som är bosatt i landet och vill ha betyg från kommunal vuxenutbildning ska ha möjlighet att genomgå prövning i alla kurser som det sätts betyg på och i *gymnasiearbete*. Detta gäller även den som tidigare har fått betyg på kursen *eller* gymnasiearbetet. Den som är elev i gymnasieskolan får dock inte genomgå prövning i en kurs eller ett gymnasiearbete, om eleven har fått minst betyget E på kursen *eller* gymnasiearbetet.

Den som är bosatt i landet och vill ha betyg från kommunal vuxenutbildning ska ha möjlighet att genomgå prövning i alla kurser som det sätts betyg på och i *komvuxarbete.* Detta gäller även den som tidigare har fått betyg på kursen, gymnasiearbetet, *gymnasiesärskolearbetet eller komvuxarbetet*. Den som är elev i gymnasieskolan *eller gymnasiesärskolan* får dock inte genomgå prövning i en kurs, ett gymnasiearbete *eller gymnasiesärskolearbete* om eleven har fått minst betyget E

[32] Senaste lydelse 2015:482.
[33] Senaste lydelse 2015:482.

	på kursen, gymnasiearbetet *eller gymnasiesärskolearbetet.*
Prövning får göras bara hos en huvudman som anordnar den aktuella kursen eller, när det gäller *gymnasiearbete*, utbildning inom det kunskapsområde som *gymnasiearbetet* avser.	Prövning får göras bara hos en huvudman som anordnar den aktuella kursen eller, när det gäller *komvuxarbete*, utbildning inom det kunskapsområde som *arbetet* avser.

Med prövning i en kurs avses en bedömning av kunskaper i förhållande till uppställda kunskapskrav i kursplaner eller ämnesplaner.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om prövning.

23 kap.

2 §[34]

Inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, kommunal vuxenutbildning, *särskild utbildning för vuxna* och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. får uppgifter överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person.	Inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, kommunal vuxenutbildning och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. får uppgifter överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person.

6 §[35]

Om en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman överlämnar uppgiften att bedriva undervisning på entreprenad, får kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen överlämna den myndighetsutövning som hör till en lärares undervisningsuppgift.

Kommunen eller landstinget får när det gäller kommunal vuxenutbildning *och särskild utbildning för vuxna* överlämna även den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter.	Kommunen eller landstinget får när det gäller kommunal vuxenutbildning överlämna även den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter.

[34] Senaste lydelse 2016:761.
[35] Senaste lydelse 2015:482.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om begränsningar när det gäller överlämnande av rektorsuppgifter som innefattar myndighetsutövning.

8 §[36]

En kommun får sluta avtal med en annan kommun om att denna ska ta över ansvaret för kommunens uppgifter inom förskolan, fritidshemmet, kommunal vuxenutbildning, *särskild utbildning för vuxna* eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap.	En kommun får sluta avtal med en annan kommun om att denna ska ta över ansvaret för kommunens uppgifter inom förskolan, fritidshemmet, kommunal vuxenutbildning eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap.
En kommun får också sluta avtal med ett landsting om att detta ska ta över ansvaret för kommunens uppgifter inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå *eller inom särskild utbildning för vuxna*.	En kommun får också sluta avtal med ett landsting om att detta ska ta över ansvaret för kommunens uppgifter inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå *eller som särskild utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå.*

24 kap.

10 §[37]

För intagna i kriminalvårdsanstalt får det anordnas utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning *och särskild utbildning för vuxna*. För sådan utbildning ansvarar Kriminalvården.	För intagna i kriminalvårdsanstalt får det anordnas utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning. För sådan utbildning ansvarar Kriminalvården.

[36] Senaste lydelse 2015:482.
[37] Senaste lydelse 2015:482.

28 kap.

12 §[38]

Beslut av en kommun eller ett landsting får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. barns mottagande i grundsärskolan enligt 7 kap. 5 § eller tillhörighet till grundsärskolans målgrupp enligt 7 kap. 5 b §,
2. uppskjuten skolplikt enligt 7 kap. 10 § andra stycket,
3. skolpliktens förlängning enligt 7 kap. 13 § eller skolpliktens upphörande enligt 7 kap. 14 §,
4. mottagande av en elev från en annan kommun enligt 9 kap. 13 §, 10 kap. 25 § eller 11 kap. 25 §,
5. åtgärder enligt 10 kap. 29 § tredje stycket för en elev som inte bor hemma,
6. placering vid en annan skolenhet än den vårdnadshavare önskar enligt 9 kap. 15 § andra stycket, 10 kap. 30 § andra stycket eller 11 kap. 29 § andra stycket,
7. mottagande i första hand enligt 16 kap. 36 §, mottagande enligt 17 kap. 14 § när det gäller en utbildning i gymnasieskolan som utformats för en grupp elever, mottagande enligt 17 a kap. 18 § eller mottagande i första hand enligt 19 kap. 29 § första stycket,
8. tillhörighet till målgruppen för gymnasiesärskolan enligt 18 kap. 5 eller 7 §,

9. mottagande till kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 13 §, 14 § andra stycket, 22 § eller 33 § *eller till särskild utbildning för vuxna enligt 21 kap. 7 § tredje stycket*,	9. mottagande till kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 13 §, 14 § andra stycket, 22 § eller 33 §,
10. upphörande av utbildningen för en elev i kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 9 § andra stycket *eller i särskild utbildning för vuxna enligt 21 kap. 9 § andra stycket*,	10. upphörande av utbildningen för en elev i kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 9 § andra stycket,
11. att på nytt bereda kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 9 § tredje eller fjärde stycket *eller särskild utbildning*	11. att på nytt bereda kommunal vuxenutbildning enligt 20 kap. 9 § tredje eller fjärde stycket,

[38] Senaste lydelse 2015:482.

för vuxna enligt 21 kap. 9 § tredje stycket,

12. åtagande om interkommunal ersättning enligt 20 kap. 21 § tredje stycket, eller

13. rätt till utbildning eller annan verksamhet för någon som avses i 29 kap. 2 § andra stycket 3.

Beslut som avses i första stycket 1, 4 och 7–12 får överklagas endast av barnet, eleven eller den sökande.

29 kap.

3 §[39]

De personer som avses i 2 § andra stycket 1 och 2 har rätt till utbildning i gymnasieskola och gymnasiesärskola endast om de har påbörjat utbildningen innan de fyllt 18 år. De har inte rätt till utbildning i kommunal vuxenutbildning *eller särskild utbildning för vuxna*.	De personer som avses i 2 § andra stycket 1 och 2 har rätt till utbildning i gymnasieskola och gymnasiesärskola endast om de har påbörjat utbildningen innan de fyllt 18 år. De har inte rätt till utbildning i kommunal vuxenutbildning.

De personer som avses i 2 § andra stycket 4 har endast rätt till utbildning i grundskola, grundsärskola, specialskola och sameskola.

De personer som avses i 2 § andra stycket 5 har endast rätt till utbildning i förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola och, om de påbörjar utbildningen innan de fyllt 18 år, gymnasieskola och gymnasiesärskola.

12 §[40]

Den som har fyllt 16 år har rätt att själv föra sin talan i mål och ärenden enligt denna lag.

Denna rätt gäller också ansökan till gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning *eller särskild utbildning för vuxna* och överklagande av beslut i fråga om sådan utbildning även om den sökande eller	Denna rätt gäller också ansökan till gymnasieskolan, gymnasiesärskolan *eller* kommunal vuxenutbildning och överklagande av beslut i fråga om sådan utbildning även om den sökande eller

[39] Senaste lydelse 2017:1104.
[40] Senaste lydelse 2017:1104.

den klagande inte har uppnått 16 års ålder.	den klagande inte har uppnått 16 års ålder.

---

1. Denna lag träder i kraft 1 juli 2020.

2. Bestämmelserna i 20 kap. 5 § om komvuxarbete och bestämmelserna i 20 kap. 36 § om betyg tillämpas på kurser, delkurser och komvuxarbete som påbörjas efter den sista juni 2021.

3. Bestämmelserna i 20 kap. 3 § femte stycket ska tillämpas för första gången på kurser, delkurser och komvuxarbeten som påbörjas efter den sista juni 2021.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2011:1108)[1] om vuxenutbildning

dels att 1 kap. 4 §, 2 kap. 21–23 §§, 6 kap. 12 och 13 §§ och rubriken närmast före 2 kap. 21 § ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 1–3 §§, 2 kap. 1–5, 11, 13, 16 och 18–20 §§, 3 kap. 1–5, 7 och 8 §§, 4 kap. 4, 6, 8, 9, 11–15 och 20–23 §§, 5 kap. 1, 7, 11, 12 och 15 §§, 6 kap. 1, 8, 10, 11, 16, 17 och 25 §§ och rubrikerna närmast före 2 kap. 18 § och 19 §, 4 kap. 20 a § och 5 kap. 11 § ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas ett nytt kapitel 6 a samt två nya paragrafer 6 kap. 2 a och 20a §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 kap.
	1 §
I denna förordning finns följande kapitel:	
– inledande bestämmelser (1 kap.),	
– utbildningen (2 kap.),	
– behörighet och urval (3 kap.),	
– betyg, gymnasieexamen och prövning (4 kap.),	
– utbildning för intagna i kriminalvårdsanstalt (5 kap.),	
– betygsrätt för vuxenutbildning (6 kap.),	
	– vuxenutbildning på entreprenad (6 a kap.), och
– övriga bestämmelser (7 kap.).	
	2 §[2]
Med utbildning avses i förordningen kommunal vuxenutbildning *och särskild utbildning för*	Med utbildning avses i förordningen kommunal vuxenutbildning om inte något annat framgår.

[1] Senaste lydelse 2018:1065.
[2] Senaste lydelse 2016:458.

vuxna, om inte något annat framgår.

3 §[3]

Kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå *samt särskild utbildning för vuxna* ska utformas så att den enskildes studier inom någon av dessa skolformer kan kombineras med studier inom vuxenutbildningens andra skolformer.

Kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå *och som särskild utbildning på grundläggande och gymnasial nivå* ska utformas så att den enskildes studier inom någon av dessa skolformer kan kombineras med studier inom vuxenutbildningens andra skolformer.

Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare ska utformas så att den enskildes studier kan kombineras med studier inom andra skolformer inom skolväsendet.

2 kap.

1 §[4]

Med verksamhetspoäng avses i denna förordning ett mått på studieomfattningen eller valideringen inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå *samt* särskild utbildning *för vuxna*.

Med verksamhetspoäng avses i denna förordning ett mått på studieomfattningen eller valideringen inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå samt *som* särskild utbildning *på grundläggande och gymnasial nivå.*

2 §[5]

Inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå samt särskild utbildning *för vuxna* beräknas 20 verksamhetspoäng för en veckas heltidsstudier eller för

Inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå samt *som* särskild utbildning *på grundläggande och gymnasial nivå* beräknas 20 verksamhetspoäng för en veckas heltidsstudier eller för validering av

[3] Senaste lydelse 2016:458.
[4] Senaste lydelse 2016:458.
[5] Senaste lydelse 2016:458.

validering av kunskaper av motsvarande omfattning.

Inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå beräknas en verksamhetspoäng för varje gymnasiepoäng. Inom särskild utbildning *för vuxna* på gymnasial nivå beräknas en verksamhetspoäng för varje gymnasiesärskolepoäng.

En årsstudieplats inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå eller *inom* särskild utbildning *för vuxna* motsvarar 800 verksamhetspoäng.

kunskaper av motsvarande omfattning.

Inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå beräknas en verksamhetspoäng för varje gymnasiepoäng. Inom särskild utbildning på gymnasial nivå beräknas en verksamhetspoäng för varje gymnasiesärskolepoäng.

En årsstudieplats inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå eller *som* särskild utbildning *på grundläggande eller gymnasial nivå* motsvarar 800 verksamhetspoäng.

3 §[6]

Inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå finns det nationella kurser och delkurser samt orienteringskurser.

Inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå finns det nationella kurser, orienteringskurser, individuella kurser och *gymnasiearbete*. *Med gymnasiearbete avses en uppgift om 100 gymnasiepoäng som eleverna genomför inom ramen för examensmålen för det program inom gymnasieskolan som utbildningen huvudsakligen motsvarar.*

Inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå finns det nationella kurser, orienteringskurser, individuella kurser och *komvuxarbete*.

Inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare finns det nationella kurser.

Inom särskild utbildning *för vuxna* finns det nationella kurser och orienteringskurser. Inom särskild utbildning *för vuxna* på gymnasial nivå finns det även

Inom särskild utbildning finns det nationella kurser och orienteringskurser. Inom särskild utbildning på gymnasial nivå finns det även *komvuxarbete*. Med

[6] Senaste lydelse 2016:458.

gymnasiesärskolearbete. Med *gymnasiesärskolearbete* avses en uppgift om 100 gymnasiesärskolepoäng som eleverna genomför inom ramen för programmålen för det program inom gymnasiesärskolan som utbildningen huvudsakligen motsvarar.	*komvuxarbete* avses *inom särskild utbildning* en uppgift om 100 gymnasiesärskolepoäng som eleverna genomför inom ramen för programmålen för det program inom gymnasiesärskolan som utbildningen huvudsakligen motsvarar.
4 §[7]	
Nationella kurser inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och särskild utbildning *för vuxna* får delas upp i delkurser. Inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå får nationella kurser delas upp i delkurser om nationella delkurser saknas.	Nationella kurser inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och *som* särskild utbildning får delas upp i delkurser. Inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå får nationella kurser delas upp i delkurser om nationella delkurser saknas.
5 §	
En ny kurs ska ge kunskaper i ett befintligt ämne eller i ett nytt ämne.	
Med ny kurs avses en ny nationell kurs.	
En huvudman eller annan intressent får ansöka hos Statens skolverk om en ny kurs på gymnasial nivå inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning *för vuxna.*	En huvudman eller annan intressent får ansöka hos Statens skolverk om en ny kurs på gymnasial nivå inom kommunal vuxenutbildning och *som* särskild utbildning *på gymnasial nivå.*
11 §[8]	
För varje kurs ska det finnas en kursplan när det gäller kommunal vuxenutbildning på grund-	För varje kurs ska det finnas en kursplan när det gäller kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och *som* särskild

[7] Senaste lydelse 2016:458.
[8] Senaste lydelse 2016:458.

läggande nivå och särskild utbildning *för vuxna* på grundläggande nivå. Den ska ge utrymme för läraren och eleverna att själva planera undervisningen.

utbildning på grundläggande nivå. Den ska ge utrymme för läraren och eleverna att själva planera undervisningen.

Av kursplanen ska följande framgå:

– kursens syfte,

– kursens centrala innehåll,

– antalet verksamhetspoäng som kursen omfattar, och

– kunskapskraven för kursen.

Statens skolverk får meddela ytterligare föreskrifter om kursplaner för kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, inklusive för nationella delkurser, och särskild utbildning *för vuxna* på grundläggande nivå.

Statens skolverk får meddela ytterligare föreskrifter om kursplaner för kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, inklusive nationella delkurser, och *som* särskild utbildning på grundläggande nivå.

13 §[9]

För varje ämne ska det finnas en ämnesplan när det gäller kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och särskild utbildning *för vuxna* på gymnasial nivå. Den ska ge utrymme för läraren och eleverna att själva planera undervisningen.

För varje ämne ska det finnas en ämnesplan när det gäller kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och *som* särskild utbildning på gymnasial nivå. Den ska ge utrymme för läraren och eleverna att själva planera undervisningen.

Av ämnesplanen ska följande framgå:

– ämnets syfte,

– varje kurs som ingår i ämnet,

– det centrala innehållet för varje kurs,

– antalet gymnasiepoäng eller gymnasiesärskolepoäng som varje kurs omfattar, och

– kunskapskrav för varje kurs.

Förutom när det gäller ämnen som är gymnasiegemensamma enligt bilaga 3 till skollagen (2010:800) får Statens skolverk meddela föreskrifter om ämnesplaner. Sådana föreskrifter får innebära att vissa kurser eller ämnen bara får anordnas på vissa utbildningar.

[9] Senaste lydelse 2012:746.

16 §[10]

Hemkommunen ansvarar för att en individuell studieplan upprättas för varje elev.

I 20 kap. 8 § *och 21 kap. 8 §* skollagen (2010:800) anges att den individuella studieplanen ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna. Omfattningen av studierna ska anges i verksamhetspoäng när det gäller kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och gymnasial nivå och särskild utbildning *för vuxna*. Om utbildningsmålet för en elev i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå är en gymnasieexamen, ska det i planen anges vilket program inom gymnasieskolan som utbildningen huvudsakligen motsvarar. Vidare ska i förekommande fall målen för individuella kurser framgå av planen.

I 20 kap. 8 § skollagen (2010:800) anges att den individuella studieplanen ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna. Omfattningen av studierna ska anges i verksamhetspoäng när det gäller kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och gymnasial nivå och *som* särskild utbildning *på grundläggande och gymnasial nivå*. Om utbildningsmålet för en elev i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå är en gymnasieexamen, ska det i planen anges vilket program inom gymnasieskolan *eller studieområde inom kommunal vuxenutbildning* som utbildningen huvudsakligen motsvarar. Vidare ska i förekommande fall målen för individuella kurser framgå av planen.

Den individuella studieplanen ska utarbetas i samverkan med eleven. Eleven ska i samband med utarbetandet erbjudas studie- och yrkesvägledning. I vägledningen ska det ingå information om möjligheter till fortsatta studier, arbetslivets kompetens- och rekryteringsbehov samt studieekonomiska förutsättningar. Planen ska upprättas i nära anslutning till antagningen och ska vid behov revideras.

Rektorn ansvarar för att planen revideras och att hemkommunen informeras om revideringen.

[10] Senaste lydelse 2016:458.

Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå	Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå *och som särskild utbildning på grundläggande nivå*

18 §[11]

Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå bedrivs i form av

– kurser i svenska,
– kurser svenska som andraspråk,
– kurser i engelska,
– kurser i matematik,
– grundläggande kurser i samhällsorienterande ämnen,
– kurser i samhällskunskap,
– kurser i religionskunskap,
– kurser i historia,
– kurser i geografi,
– grundläggande kurser i naturorienterande ämnen,
– kurser i fysik,
– kurser i kemi, och
– kurser i biologi.

Grundläggande kurs i samhällsorienterande ämnen och grundläggande kurs i naturorienterande ämnen bedrivs i form av en inledande kurs och en fortsättningskurs.

Särskild utbildning på grundläggande nivå som motsvarar den utbildning som ges inom grundsärskolan utom träningsskolan bedrivs i form av kurser i svenska, svenska som andraspråk, engelska, matematik, samhällskunskap, religionskunskap, historia, geografi, fysik, kemi, biologi, hem- och konsumentkunskap samt teknik.

Särskild utbildning på grundläggande nivå som motsvarar den utbildning som ges inom träningsskolan inom grundsärskolan bedrivs

[11] Senaste lydelse 2018:753.

	i form av kurser i språk och kommunikation, natur och miljö samt individ och samhälle.
Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå	Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå *och som särskild utbildning på gymnasial nivå*
19 §[12]	
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*.	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 *komvuxarbete*.
	Särskild utbildning på gymnasial nivå får bedrivas i form av kurser inom alla ämnen som finns i gymnasiesärskolan med undantag av idrott och hälsa. Dessutom får det finnas komvuxarbete.
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.	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. *När det gäller särskild utbildning på gymnasial nivå ska dessa kurser ge kunskaper och färdigheter på en nivå som motsvarar den som*

[12] Senaste lydelse 2016:1185.

utbildningen i gymnasiesärskolan ska ge.

Myndigheten för yrkeshögskolan får meddela föreskrifter om vilka kurser som omfattas av den rätt att delta i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå i syfte att uppfylla krav på särskilda kunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan som avses i 20 kap. 19 b § skollagen (2010:800). Det ska vara fråga om kurser som är vanligt förekommande som förkunskapskrav för yrkeshögskoleutbildningar.

20 §

Rektorn ska för varje elev som genomför ett *gymnasiearbete* utse en lärare att vara ansvarig för *gymnasiearbetet*.

Rektorn ska för varje elev som genomför ett *komvuxarbete* utse en lärare att vara ansvarig för *arbetet*.

3 kap.

1 §[13]

I 20 kap. 11, 19–19 b, 20 och 31 §§ *samt 21 kap. 11 och 16 §§* skollagen (2010:800) finns bestämmelser om rätt och behörighet att delta i kommunal vuxenutbildning *respektive särskild utbildning för vuxna*. I detta kapitel finns ytterligare bestämmelser om behörighet och bestämmelser om urval.

I 20 kap. 11, 19–19 b, 20 och 31 §§ skollagen (2010:800) finns bestämmelser om rätt och behörighet att delta i kommunal vuxenutbildning. I detta kapitel finns ytterligare bestämmelser om behörighet och bestämmelser om urval.

2 §[14]

Behörig att tas emot till kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå *samt* särskild utbildning *för vuxna* är också den som är yngre än det som anges i 20 kap. 11 § första stycket eller 20 § första stycket

Behörig att tas emot till kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå *och som* särskild utbildning *på grundläggande och gymnasial nivå* är också den som är yngre än det som anges i 20 kap. 11 § första

[13] Senaste lydelse 2016:1185.
[14] Senaste lydelse 2016:458.

respektive 21 kap. 11 § första stycket eller 16 § första stycket skollagen (2010:800), om det med hänsyn till den sökandes personliga förhållanden finns särskilda skäl.	stycket eller 20 § första stycket skollagen (2010:800), om det med hänsyn till den sökandes personliga förhållanden finns särskilda skäl.
3 §[15]	
Behörig att tas emot till en kurs i ämnet modersmål inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och särskild utbildning *för vuxna* på gymnasial nivå är endast den som har det aktuella språket som sitt modersmål.	Behörig att tas emot till en kurs i ämnet modersmål inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och *som* särskild utbildning på gymnasial nivå är endast den som har det aktuella språket som sitt modersmål.
4 §[16]	
Behörighet att tas emot till en kurs i ämnet svenska som andraspråk inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och särskild utbildning *för vuxna* på gymnasial nivå är endast den som har ett annat språk än svenska som modersmål.	Behörighet att tas emot till en kurs i ämnet svenska som andraspråk inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och *som* särskild utbildning på gymnasial nivå är endast den som har ett annat språk än svenska som modersmål.
5 §[17]	
En elev i gymnasieskolan är inte behörig att tas emot i kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå i en kurs som eleven under hela eller någon del av kurstiden i kommunal vuxenutbildning studerar i gymnasieskolan.	
En elev i gymnasiesärskolan är inte behörig att tas emot i särskild utbildning *för vuxna* i en kurs som eleven under hela eller någon del av kurstiden i särskild	En elev i gymnasiesärskolan är inte behörig att tas emot i särskild utbildning i en kurs som eleven under hela eller någon del

[15] Senaste lydelse 2016:458.
[16] Senaste lydelse 2013:360.
[17] Senaste lydelse 2016:458.

utbildning *för vuxna* studerar i gymnasiesärskolan.	av kurstiden i särskild utbildning studerar i gymnasiesärskolan.
	7 §[18]
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 ges till *den som har störst behov av utbildningen. Vid urval ska hänsyn tas till*
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.	
	– den sökandes behov av utbildningen för att etablera sig på arbetsmarknaden,
	– den sökandes behov av utbildningen för pågående yrkesverksamhet, och
	– den sökandes behov av utbildningen för planerat yrkesval.
	Vid detta urval ska förtur ges till en sökande som önskar fullfölja studier som den sökande har påbörjat enligt en individuell studieplan.

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, 19 a eller 19 b § skollagen (2010:800).

[18] Senaste lydelse 2016:1108.

8 §[19]

Om samtliga behöriga sökande till särskild utbildning *för vuxna* 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*

1. inte tidigare har deltagit i motsvarande utbildning,

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

3. önskar fullfölja studier som den sökande har påbörjat inom gymnasiesärskolan, eller

4. behöver utbildningen för pågående yrkesverksamhet eller planerat yrkesval.

Första stycket *3* gäller även om den sökande har avslutat studierna inom gymnasiesärskolan, men utan att få gymnasiesärskolebevis.

Om samtliga behöriga sökande till *kommunal vuxenutbildning som* särskild utbildning på gymnasial nivå inte kan antas till sådan utbildning, ska ett urval göras. Vid detta urval ska företräde ges till *den som har störst behov av utbildning. Vid urval ska hänsyn tas till*

– den sökandes behov av utbildning för att etablera sig på arbetsmarknaden,

– den sökandes behov av utbildning för pågående yrkesverksamhet,

– den sökandes behov av utbildning för planerat yrkesval, och

– den sökandes behov av utbildning för att fullfölja studier som den sökande har påbörjat inom gymnasiesärskolan.

Första stycket *fjärde strecksatsen* gäller även om den sökande har avslutat studierna inom gymnasiesärskolan, men utan att få gymnasiesärskolebevis.

[19] Senaste lydelse 2013:750.

I detta urval ska förtur ges till en sökande som önskar fullfölja studier som den sökande har påbörjat enligt en individuell studieplan.

Vid urval får en sådan sökande som avses i 20 kap. 3 § femte stycket skollagen (2010:800) enbart antas om samtliga sökanden enligt 20 kap. 3 § tredje och fjärde stycket redan antagits till utbildningen.

4 kap.

4 §[20]

Bestämmelserna i 3 kap. 16 § andra stycket skollagen (2010:800) samt 2 och 3 §§ i detta kapitel gäller inte för lärare som saknar legitimation och är anställda utan tidsbegränsning för att bedriva undervisning

1. i modersmål

2. i yrkesinriktat ämne (yrkesämne) i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå eller särskild utbildning *för vuxna* på gymnasial nivå, eller

2. i yrkesinriktat ämne (yrkesämne) i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå eller *som* särskild utbildning på gymnasial nivå, eller

3. på en orienteringskurs eller individuell kurs i kommunal vuxenutbildning.

Första stycket gäller bara i de fall läraren bedriver sådan undervisning som avses i samma stycke 1, 2 eller 3.

6 §[21]

Betyg ska sättas på varje avslutad delkurs inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och gymnasial nivå samt särskild utbildning *för vuxna* som inte motsvarar träningsskolan.

Betyg ska sättas på varje avslutad delkurs inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och gymnasial nivå samt *som* särskild utbildning *på grundläggande och gymnasial nivå* som inte motsvarar träningsskolan.

[20] Senaste lydelse 2012:500.
[21] Senaste lydelse 2016:458.

För en elev som fått betyg på samtliga delkurser av en kurs ska ett sammanfattande betyg sättas på kursen i dess helhet.

8 §[22]

Som betyg på *gymnasiearbetet* ska någon av beteckningarna E eller F användas. Om en elev har nått målen för *gymnasiearbetet i examensmålen*, ska betyget E användas. I annat fall ska betyget F användas.

Betyg på *gymnasiearbetet* ska beslutas av läraren efter att en medbedömare, som har erfarenhet av det kunskaps- eller yrkesområde som *gymnasiearbetet* avser, har yttrat sig.

Som betyg på *gymnasiesärskolearbetet* ska beteckningen E användas om eleven har nått målen för *gymnasiesärskolearbetet* i programmålen.

Som betyg på *komvuxarbetet* ska någon av beteckningarna E eller F användas. Om en elev har nått målen för *komvuxarbetet*, ska betyget E användas. I annat fall ska betyget F användas.

Betyg på *komvuxarbetet* ska beslutas av läraren efter att en medbedömare, som har erfarenhet av det kunskaps- eller yrkesområde som *komvuxarbetet* avser, har yttrat sig.

Som betyg på *komvuxarbetet inom särskild utbildning* ska beteckningen E användas om eleven har nått målen för *komvuxarbetet* i programmålen.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om mål och övriga kunskapskrav för komvuxarbetet.

9 §[23]

Kunskapskrav ska finnas för betygen A–E.

Kunskapskraven för betygen A, C och E ska precisera vilka kunskaper som krävs för respektive betyg. Kunskapskravet för betyget D innebär att kraven för E och till övervägande del för C är uppfyllda. Kravet för betyget B innebär att även kraven för C och till övervägande del för A är uppfyllda.

[22] Senaste lydelse 2013:360.
[23] Senaste lydelse 2012:746.

Kunskapskrav ska därutöver finnas för betygen Väl godkänt och godkänt. Kunskapskraven ska precisera vilka kunskaper som krävs för respektive betyg.

11 §[24]

Beslut om betyg ska dokumenteras i en betygskatalog. Detsamma gäller uppgifterna i sådana intyg som avses i 20 *och 21* kap. skollagen (2010:800) samt i denna förordning. Med beslut om betyg avses beslut att

1. sätta betyg efter varje avslutad kurs och delkurs, på *gymnasiearbetet eller gymnasiesärskolearbetet* eller efter prövning, och

2. inte sätta betyg enligt 20 kap. 39 § *eller 21 kap. 20 b §* skollagen.

Beslut om betyg ska dokumenteras i en betygskatalog. Detsamma gäller uppgifterna i sådana intyg som avses i 20 kap. skollagen (2010:800) samt i denna förordning. Med beslut om betyg avses beslut att

1. sätta betyg efter varje avslutad kurs och delkurs, på *komvuxarbetet* eller efter prövning, och

2. inte sätta betyg enligt 20 kap. 39 § skollagen.

Beslut enligt första stycket 2 markeras i betygskatalogen med ett horisontellt streck.

Beslut om betyg och intyg ska genast kunna sammanställas för varje enskild elev. Rektorn ansvarar för att betygskatalogen förs.

12 §[25]

Den som har slutfört kurser inom kommunal vuxenutbildning *eller särskild utbildning för vuxna* ska kunna få ett utdrag ur betygskatalogen som visar vilka kurser eller delkurser som personen har slutfört inom utbildningen och vilka betyg som personen har fått på de olika

Den som har slutfört kurser inom kommunal vuxenutbildning ska kunna få ett utdrag ur betygskatalogen som visar vilka kurser eller delkurser som personen har slutfört inom utbildningen och vilka betyg som personen har fått på de olika kurserna. Den som vill ha ett

[24] Senaste lydelse 2016:458.
[25] Senaste lydelse 2016:938.

kurserna. Den som vill ha ett utdrag får själv bestämma vilka kurser eller delkurser som ska ingå i utdraget.

Det som sägs i första stycket om kurser gäller också för *gymnasiearbete* inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och för *gymnasiesärskolearbete* inom särskild utbildning *för vuxna* på gymnasial nivå.

utdrag får själv bestämma vilka kurser eller delkurser som ska ingå i utdraget.

Det som sägs i första stycket om kurser gäller också för *komvuxarbete* inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och för *komvuxarbete* inom särskild utbildning på gymnasial nivå.

Om den som har genomgått en kombination av nationella kurser i yrkesämnen som är relevanta för ett yrkesområde (sammanhållen yrkesutbildning) vill ha ett utdrag ur betygskatalogen ska det finnas en bilaga till utdraget. Av bilagan ska det framgå vilket eller vilka yrkesområden som den sammanhållna yrkesutbildningen är avsedd för.

13§[26]

Den som har fått lägst betyget *E* i svenska eller svenska som andraspråk, engelska, matematik och samhällskunskap eller grundläggande kurs i samhällsorienterade ämnen (fortsättningskurs) i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå eller särskild utbildning *för vuxna* på grundläggande nivå ska få slutbetyg från sådan utbildning.

Den som har fler betyg från kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå eller särskild utbildning *för vuxna* på grundläggande nivå än som avses i första stycket får själv bestämma vilka övriga betyg som ska ingå i slutbetyget.

Den som har fått lägst betyget *Godkänt* i svenska eller svenska som andraspråk, engelska, matematik och samhällskunskap eller grundläggande kurs i samhällsorienterade ämnen (fortsättningskurs) i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå eller *som* särskild utbildning på grundläggande nivå ska få slutbetyg från sådan utbildning.

Den som har fler betyg från kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå eller *som* särskild utbildning på grundläggande nivå än som avses i första stycket får själv bestämma vilka övriga betyg som ska ingå i slutbetyget.

[26] Senaste lydelse 2018:753.

I slutbetyget får dock inte betyg på en delkurs ingå, om eleven har fått ett sammanfattande betyg på kursen i dess helhet. För den som har flera betyg från samma kurs eller betyg från jämförbara, alternativa eller överlappande kurser ska det högre betyget tas in i slutbetyget.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om vilka kurser som är jämförbara eller alternativa eller som överlappar varandra.

I slutbetyg från kommunal vuxenutbildning får betyg tas in från sådan utbildning och motsvarande utbildning enligt 5 eller 6 kap. I slutbetyg från särskild utbildning *för vuxna* får betyg tas in från sådan utbildning och motsvarande utbildning enligt 5 eller 6 kap.

I slutbetyg från kommunal vuxenutbildning får betyg tas in från sådan utbildning och motsvarande utbildning enligt 5 eller 6 kap. I slutbetyg från särskild utbildning får betyg tas in från sådan utbildning och motsvarande utbildning enligt 5 eller 6 kap.

14 §

Gymnasieexamen i form av yrkesexamen inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå ska utfärdas för den som har betyg på utbildning som omfattar 2 400 gymnasiepoäng, varav godkända betyg i 2 250 gymnasiepoäng som innefattar betyg på

1. svenska eller svenska som andraspråk kursen 1,
2. engelska kursen 5,
3. matematikkursen 1 a, och
4. gymnasiearbetet.

4. gymnasiearbetet *eller komvuxarbetet.*

En sådan gymnasieexamen som avses i första stycket ska även innefatta betyg

1. på en eller flera kurser i historia, samhällskunskap, religionskunskap och naturkunskap med sammanlagt 50 gymnasiepoäng i varje ämne, och
2. som till övervägande del är satta på kurser som får ingå i ett och samma nationella yrkesprogram i gymnasieskolan med sammanlagt högst 1 800 gymnasiepoäng.

Med gymnasie- och komvuxarbete avses i fråga om yrkesexamen en uppgift om 100 gymnasiepoäng som eleverna genomför inom ramen

	för examensmålen för det program inom gymnasieskolan som utbildningen huvudsakligen motsvarar.
	Rektorn får besluta om undantag från kravet att komvuxarbetet ska genomföras inom ramen för examensmålen för det program inom gymnasieskolan som utbildningen huvudsakligen motsvarar. Ett sådant undantag får medges om en elev påbörjat ett yrkesprogram men inte har för avsikt att praktisera det aktuella yrket och eleven önskar koppla sitt komvuxarbete till ett studieområde i enlighet med 15 §. Av ett sådant beslut ska framgå inom vilket studieområde som komvuxarbetet ska genomföras.
15 §[27]	
Gymnasieexamen i form av högskoleförberedande examen inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå ska utfärdas för den som har betyg på utbildning som omfattar 2 400 gymnasiepoäng, varav godkända betyg i 2 250 gymnasiepoäng som innefattar betyg på	Gymnasieexamen i form av högskoleförberedande examen inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå ska utfärdas för den som har betyg på utbildning som omfattar 2 400 gymnasiepoäng, varav godkända betyg i 2 250 gymnasiepoäng som innefattar betyg på
1. svenska eller svenska som andraspråk kurserna 1, 2 och 3,	
2. engelska kurserna 5 och 6,	
3. matematikkursen 1 b eller 1 c, och	
4. gymnasiearbetet.	*4. gymnasiearbetet eller komvuxarbetet.*
En sådan gymnasieexamen som avses i första stycket ska även, utöver det som framgår av	En sådan gymnasieexamen som avses i första stycket ska även, utöver det som framgår av

[27] Senaste lydelse 2012:107.

första stycket 1–4, innefatta betyg på en eller flera kurser i historia, samhällskunskap, religionskunskap och naturkunskap samt i förekommande fall matematik i den omfattning som framgår av bilaga 3 till skollagen (2010:800) när det gäller det högskoleförberedande program i gymnasieskolan som utbildningen huvudsakligen motsvarar. Betyg på kurser i naturkunskap får ersättas med betyg på kurser i biologi, fysik och kemi. Övriga betyg som ingår i en sådan examen ska till övervägande del vara satta på andra kurser som får ingå i ett och samma *nationella högskoleförberedande program i gymnasieskolan*.

första stycket 1–4, innefatta betyg på en eller flera kurser i historia, samhällskunskap, religionskunskap och naturkunskap samt i förekommande fall matematik i den omfattning som framgår av bilaga 3 till skollagen (2010:800) när det gäller det högskoleförberedande program i gymnasieskolan *eller det studieområde inom kommunal vuxenutbildning* som utbildningen huvudsakligen motsvarar. Betyg på kurser i naturkunskap får ersättas med betyg på kurser i biologi, fysik och kemi. Övriga betyg som ingår i en sådan examen ska till övervägande del vara satta på andra kurser som får ingå i ett och samma *studieområde*.

Med gymnasie- och komvuxarbete avses en uppgift om 100 gymnasiepoäng som eleverna genomför.

Komvuxarbete ska i fråga om högskoleförberedande examen genomföras inom ramen för det studieområde som utbildningen huvudsakligen motsvarar.

Studieområden för högskoleförberedande examen är,

– samhällsvetenskapligt och ekonomiskt område vilket omfattar samhällsvetenskapsprogrammet och ekonomiprogrammet,

– humanistiskt och estetiskt område vilket omfattar humanistiska programmet och estetiska programmet, samt

– naturvetenskapligt och tekniskt område vilket omfattar naturvetenskapsprogrammet och teknikprogrammet.

20 §

Examensbevis ska utfärdas för den som har uppfyllt kraven för en examen enligt detta kapitel. Av examensbeviset ska det framgå

Examensbevis ska utfärdas för den som har uppfyllt kraven för en examen enligt detta kapitel. Av examensbeviset ska det framgå

1. om beviset avser en yrkesexamen eller högskoleförberedande examen,

2. vilket program inom gymnasieskolan som utbildningen huvudsakligen motsvarar,

2. vilket program inom gymnasieskolan *eller vilket studieområde inom kommunal vuxenutbildning* som utbildningen huvudsakligen motsvarar,

3. om personen har fått grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och beviset avser en yrkesexamen,

4. vilka kurser som beviset avser, vilka av kurserna som ingår i examen och i förekommande fall vilka som har lästs utöver det som krävs för examen, hur många gymnasiepoäng som varje kurs omfattar och vilket betyg som har satts på varje kurs, och

5. att ett godkänt gymnasiearbete har genomförts och vad det har innehållit.

5. att ett godkänt gymnasiearbete *eller ett godkänt komvuxarbete* har genomförts och vad det har innehållit.

Har rektorn beviljat undantag enligt 14 § fjärde stycket ska, om eleven uppfyller 14 § i övrigt, ett examensbevis utfärdas. Av examensbeviset ska framgå att examen är utfärdad i enlighet med undantaget i 14 § fjärde stycket.

Gymnasiesärskolebevis	*Komvuxbevis*
20 a §[28]	
Gymnasiesärskolebevis ska utfärdas för den som har avslutat särskild utbildning *för vuxna* på gymnasial nivå. Av *gymnasiesärskolebeviset* ska det framgå	*Komvuxbevis* ska utfärdas för den som har avslutat särskild utbildning på gymnasial nivå. Av *komvuxbeviset* ska det framgå
1. om utbildningen huvudsakligen motsvarar ett fullständigt program i gymnasiesärskolan och vilket program som utbildningen i så fall huvudsakligen motsvarar,	
2. vilka kurser som beviset avser, hur många gymnasiesärskolepoäng som varje kurs har omfattat och vilket betyg personen har fått på varje kurs eller om betyg inte har kunnat sättas enligt *21 kap. 20 b §* skollagen (2010:800) eller om intyg har utfärdats, och	2. vilka kurser som beviset avser, hur många gymnasiesärskolepoäng som varje kurs har omfattat och vilket betyg personen har fått på varje kurs eller om betyg inte har kunnat sättas enligt *20 kap. 39 §* skollagen (2010:800) eller om intyg har utfärdats, och
3. om personen har genomfört ett gymnasiesärskolearbete med betyget E och vad det i så fall har innehållit och, om personen begär det, hur han eller hon har genomfört arbetsuppgifterna inom ramen för *gymnasiesärskolearbetet.*	3. om personen har genomfört ett gymnasiesärskolearbete *eller ett komvuxarbete inom särskild utbildning* med betyget E och vad det i så fall har innehållit och, om personen begär det, hur han eller hon har genomfört arbetsuppgifterna inom ramen för *arbetet*.
Om personen har genomfört arbetsplatsförlagt lärande, ska omfattningen av lärandet också framgå av *gymnasiesärskolebeviset*. Vidare ska det framgå vilken eller vilka arbetsplatser som lärandet har genomförts på och vilka arbetsuppgifter som personen har utfört där. Om personen	Om personen har genomfört arbetsplatsförlagt lärande, ska omfattningen av lärandet också framgå av *komvuxbeviset*. Vidare ska det framgå vilken eller vilka arbetsplatser som lärandet har genomförts på och vilka arbetsuppgifter som personen har utfört där. Om personen begär

[28] Senaste lydelse 2013:360.

begär det, ska beviset även innehålla en bedömning av hur han eller hon har genomfört arbetsuppgifterna inom ramen för det arbetsplatsförlagda lärandet.	det, ska beviset även innehålla en bedömning av hur han eller hon har genomfört arbetsuppgifterna inom ramen för det arbetsplatsförlagda lärandet.

21 §[29]

För den som har flera betyg från samma kurs eller betyg från jämförbara, alternativa eller överlappande kurser ska det högre betyget tas med i examensbeviset eller *gymnasiesärskolebeviset.*	För den som har flera betyg från samma kurs eller betyg från jämförbara, alternativa eller överlappande kurser ska det högre betyget tas med i examensbeviset eller *komvuxbeviset*.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om vilka kurser som är jämförbara eller alternativa eller som överlappar varandra.

22 §[30]

Betygsdokument och utdrag ur betygskatalogen ska utfärdas av rektorn.

En anteckning ska göras i betygskatalogen om att slutbetyg, examensbevis eller *gymnasiesärskolebevis* har utfärdats och om betygets eller bevisets innehåll.	En anteckning ska göras i betygskatalogen om att slutbetyg, examensbevis eller *komvuxbevis* har utfärdats och om betygets eller bevisets innehåll.

23 §[31]

Om betyg inte har kunnat sättas enligt 20 kap. 39 § *eller 21 kap. 20 b §* skollagen (2010:800) ska detta markeras med ett horisontellt streck i dokumentet enligt detta kapitel.	Om betyg inte har kunnat sättas enligt 20 kap. 39 § skollagen (2010:800) ska detta markeras med ett horisontellt streck i dokumentet enligt detta kapitel.

[29] Senaste lydelse 2013:360.
[30] Senaste lydelse 2013:360.
[31] Senaste lydelse 2016:458.

5 kap.

1 §[32]

I 24 kap. 10 § skollagen (2010:800) finns bestämmelser om att kriminalvården ansvarar för utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning *för vuxna* för intagna i kriminalvårdsanstalt.	I 24 kap. 10 § skollagen (2010:800) finns bestämmelser om att kriminalvården ansvarar för utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning och *kommunal vuxenutbildning som* särskild utbildning för intagna i kriminalvårdsanstalt.

7 §[33]

Inom utbildning enligt detta kapitel ska det finnas nationella kurser och, utom i utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, orienteringskurser Inom utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå ska det även finnas individuella kurser och sådant gymnasiearbete som avses i *2 kap. 3 § andra stycket*. Inom utbildning som motsvarar särskild utbildning *för vuxna* på gymnasial nivå ska det även finnas sådant *gymnasiesärskolearbete* som avses i 2 kap. 3 § fjärde stycket. Föreskrifterna i 2 kap. 1, 2, 4, och 6–10 §§, 16 § andra och tredje styckena samt 17–20 *och 21–23* §§ om kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning *för vuxna* ska tillämpas för respektive motsvarande utbildning enligt detta kapitel. Detta	Inom utbildning enligt detta kapitel ska det finnas nationella kurser och, utom i utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, orienteringskurser Inom utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå ska det även finnas individuella kurser och sådant gymnasiearbete *eller komvuxarbete* som avses i *4 kap. 14 § tredje stycket eller 15 § tredje stycket*. Inom utbildning som motsvarar *kommunal vuxenutbildning som* särskild utbildning på gymnasial nivå ska det även finnas sådant *komvuxarbete* som avses i 2 kap. 3 § fjärde stycket. Föreskrifterna i 2 kap. 1, 2, 4, och 6–10 §§, 16 § andra och tredje styckena samt 17–20 §§ om kommunal vuxenutbildning och *kommunal vuxenutbildning som* särskild utbildning ska tillämpas

[32] Senaste lydelse 2016:458.
[33] Senaste lydelse 2016:458.

gäller även sådana föreskrifter som Statens skolverk har meddelat med stöd av 2 kap. 17 §.	för respektive motsvarande utbildning enligt detta kapitel. Detta gäller även sådana föreskrifter som Statens skolverk har meddelat med stöd av 2 kap. 17 §.
Behörighet till utbildning som motsvarar *särskild utbildning för vuxna*	**Behörighet till utbildning som motsvarar *kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning***
11 §	
En sökande med utvecklingsstörning är behörig att delta i utbildning som motsvarar särskild utbildning *för vuxna* på grundläggande nivå från och med det år han eller hon fyller 18 år, om han eller hon saknar sådana kunskaper som utbildningen i grundsärskolan syftar till att ge och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.	En sökande med utvecklingsstörning är behörig att delta i utbildning som motsvarar *kommunal vuxenutbildning som* särskild utbildning på grundläggande nivå från och med det år han eller hon fyller 18 år, om han eller hon saknar sådana kunskaper som utbildningen i grundsärskolan syftar till att ge och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.
I övrigt ska föreskrifterna om behörighet i 3 kap. 3 § tillämpas för utbildning som motsvarar särskild utbildning *för vuxna* på grundläggande nivå.	I övrigt ska föreskrifterna om behörighet i 3 kap. 3 § tillämpas för utbildning som motsvarar *kommunal vuxenutbildning som* särskild utbildning på grundläggande nivå.
12 §[34]	
En sökande med utvecklingsstörning är behörig att delta i utbildning som motsvarar särskild utbildning *för vuxna* på gymnasial nivå från och med det	En sökande med utvecklingsstörning är behörig att delta i utbildning som motsvarar *kommunal vuxenutbildning som* särskild utbildning på gymnasial

[34] Senaste lydelse 2013:700.

år han eller hon fyller 18 år, om han eller hon	nivå från och med det år han eller hon fyller 18 år, om han eller hon

1. saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge,
2. har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, och
3. uppfyller de särskilda förkunskapskrav som gäller för motsvarande utbildning inom skolväsendet enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av3 kap. 6 §.

Behörig är också den som är yngre än vad som anges i första stycket, men har slutfört utbildning i gymnasiesärskolan eller likvärdig utbildning och uppfyller övriga behörighetsvillkor.

I övrigt ska föreskrifterna om behörighet i 3 kap. 3 och 4 §§ tillämpas för utbildning som motsvarar särskild utbildning *för vuxna* på gymnasial nivå.	I övrigt ska föreskrifterna om behörighet i 3 kap. 3 och 4 §§ tillämpas för utbildning som motsvarar *kommunal vuxenutbildning som* särskild utbildning på gymnasial nivå.

15 §[35]

Föreskrifter i 3 kap. 14, 15, 17–21 §§, 20 kap. 35–45 §§ *och 21 kap. 18–24 §§* skollagen (2010:800) samt 4 kap. 6–26 §§ denna förordning när det gäller kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning *för vuxna* ska tillämpas för motsvarande utbildning enligt detta kapitel. Detta gäller även sådana föreskrifter som Statens skolverk har meddelat med stöd av 4 kap. 10, 13, 21 och 24–26 §§ denna förordning.	Föreskrifter i 3 kap. 14, 15, 17–21 §§ *och* 20 kap. 35–45 §§ skollagen (2010:800) samt 4 kap. 6–26 §§ denna förordning när det gäller kommunal vuxenutbildning och *kommunal vuxenutbildning som* särskild utbildning ska tillämpas för motsvarande utbildning enligt detta kapitel. Detta gäller även sådana föreskrifter som Statens skolverk har meddelat med stöd av 4 kap. 10, 13, 21 och 24–26 §§ denna förordning.

[35] Senaste lydelse 2016:458.

6 kap.

1 §[36]

Tillstånd att sätta betyg, anordna prövning samt utfärda betyg och intyg enligt bestämmelser som gäller för skolväsendet får enligt föreskrifterna i detta kapitel ges till

1. en enskild utbildningsanordnare för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning *för vuxna* som på uppdrag av juridiska personer anordnas för uppdragsgivarnas räkning och för de personer som uppdragsgivarna utser, och	1. en enskild utbildningsanordnare för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning och *utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning som* särskild utbildning som på uppdrag av juridiska personer anordnas för uppdragsgivarnas räkning och för de personer som uppdragsgivarna utser, och

2. en folkhögskola för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

Tillstånd enligt första stycket får inte avse slutbetyg.

2 a §

En enskild utbildningsanordnare som erhållit tillstånd enligt 1 § punkten 1 är huvudman för sådan utbildning.

Med undantag från föreskrifterna i 3–6 §§ detta kapitel ska föreskrifterna om ledningen av utbildningen och föreskrifterna om kompetensutveckling, lokaler och utrustning i 2 kap. 9–13, 15, 16 a, 17–22, 34 och 35 §§ skollagen (2010:800) tillämpas för verksamhet som bedrivs av sådan huvudman som avses i första stycket. Vidare ska föreskrifterna i 4 kap. 3–8 §§ skollagen (2010:800) om systematiskt

[36] Senaste lydelse 2016:458.

kvalitetsarbete tillämpas på verksamhet som bedrivs av en sådan huvudman.

8 §[37]

Inom utbildning enligt detta kapitel ska det finnas nationella kurser. Föreskrifterna i 2 kap. 1, 2 och 8 §§, 16 § andra och tredje styckena samt 17–19 *och 21–23 §§* om kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning *för vuxna* ska tillämpas för respektive motsvarande utbildning enligt detta kapitel, *med undantag av bestämmelserna om gymnasiearbete och gymnasiesärskolearbete.* Detta gäller även sådana föreskrifter som Statens skolverk har meddelat med stöd av 2 kap. 17 §. *Kurserna får delas upp i delkurser om det är fråga om kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå eller om det är fråga om särskild utbildning för vuxna som anordnas på entreprenad enligt 23 kap. 2 § skollagen*.

Inom utbildning enligt detta kapitel ska det finnas nationella kurser. Föreskrifterna i 2 kap. 1, 2 och 8 §§, 16 § andra och tredje styckena samt 17–19 §§ om kommunal vuxenutbildning och *kommunal vuxenutbildning som* särskild utbildning ska tillämpas för respektive motsvarande utbildning enligt detta kapitel. Detta gäller även sådana föreskrifter som Statens skolverk har meddelat med stöd av 2 kap. 17 §.

10 §

En sökande är behörig att delta i utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, om han eller hon saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

En sökande är behörig att delta i utbildning som motsvarar kom-

[37] Senaste lydelse 2016:458.

	munal vuxenutbildning som särskild utbildning på grundläggande nivå från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, om han eller hon saknar sådana kunskaper som utbildningen i grundsärskolan syftar till att ge och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.
I övrigt ska föreskrifterna om behörighet i 3 kap. 2 och 3 §§ och 5 § första stycket tillämpas för utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå.	I övrigt ska föreskrifterna om behörighet i 3 kap. 2 och 3 §§ och 5 § första stycket tillämpas för utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. *När det gäller kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på grundläggande nivå ska i stället för föreskrifterna i 3 kap. 5 § första stycket föreskrifterna i 5 § andra stycket samma kapitel tillämpas.*
11 §[38]	
En sökande är behörig att delta i utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, om han eller hon	En sökande är behörig att delta i utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå *eller som särskild utbildning på gymnasial nivå* från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, om han eller hon
1. saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge,	
2. har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, och	
3. uppfyller de särskilda förkunskapskrav som gäller för motsvarande utbildning inom skolväsendet enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 kap. 6 §.	
Behörig är också den som är yngre än vad som anges i första	Behörig är också den som är yngre än vad som anges i första

[38] Senaste lydelse 2013:700.

stycket, men har slutfört utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan eller likvärdig utbildning och uppfyller övriga behörighetsvillkor.	stycket, men har slutfört utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan eller likvärdig utbildning och uppfyller övriga behörighetsvillkor, *eller när det gäller särskild utbildning slutfört utbildning i gymnasiesärskolan eller liknande utbildning* och *uppfyller övriga behörighetsvillkor*.
I övrigt ska föreskrifterna om behörighet i 3 kap. 2–4 §§ och 5 § första stycket tillämpas för utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.	I övrigt ska föreskrifterna om behörighet i 3 kap. 2–4 §§ och 5 § första stycket tillämpas för utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. *När det gäller kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på gymnasial nivå ska i stället för föreskrifterna i 3 kap. 5 § första stycket föreskrifterna i 5 § andra stycket samma kapitel tillämpas.*
16 §[39]	
Föreskrifterna i 3 kap. 14, 15 och 17–21 §§, 20 kap. 35–45 §§ *och 21 kap. 18–24 §§* skollagen (2010:800) samt i 4 kap. 9–12 och 22–26 §§ denna förordning när det gäller kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning *för vuxna* ska tillämpas för motsvarande utbildning enligt detta kapitel, med undantag av bestämmelserna om *gymnasiearbete*, *gymnasiesärskolearbete,* delkurser, examensbevis *gymnasiesärskolebevis*, orienteringskurser och individuella kurser. Detta	Föreskrifterna i 3 kap. 14, 15 och 17–21 §§, 20 kap. 35–45 §§ skollagen (2010:800) samt i 4 kap. 9–12 och 22–26 §§ denna förordning när det gäller kommunal vuxenutbildning och *kommunal vuxenutbildning som* särskild utbildning ska tillämpas för motsvarande utbildning enligt detta kapitel, med undantag av bestämmelserna om delkurser, examensbevis, *komvuxbevis*, orienteringskurser och individuella kurser. Detta gäller även sådana föreskrifter som Statens skolverk har

[39] Senaste lydelse 2016:458.

gäller även sådana föreskrifter som Statens skolverk har meddelat med stöd av 4 kap. 10 och 24–26 §§ denna förordning.	meddelat med stöd av 4 kap. 10 och 24–26 §§ denna förordning.

17 §

Utbildningsanordnaren ska lämna betygshandlingar och intyg när det gäller utbildningen till elevernas respektive hemkommuner.

Hemkommunen ska ta emot betygshandlingar och intyg samt hålla dessa ordnade.

20 a §

Statens skolinspektion får meddela ytterligare föreskrifter om kvalitet och tillstånd enligt 19 och 20 §§.

25 §

Statens skolinspektion har tillsyn över utbildning som tillstånd har lämnats för enligt detta kapitel. Föreskrifterna i 26 kap. 6–13, 15, 16 och 18–23 §§ skollagen (2010:800) ska tillämpas för sådan utbildning. *Föreskrifterna i 26 kap. 10–13, 15, 16 och 18 §§ skollagen ska även tillämpas i fråga om en entreprenör med tillstånd enligt detta kapitel.* Det som *i de bestämmelserna sägs om enskild huvudman ska även gälla entreprenören och det som* sägs om godkännande och beslut om rätt till bidrag ska gälla tillstånd enligt detta kapitel.	Statens skolinspektion har tillsyn över utbildning som tillstånd har lämnats för enligt detta kapitel. Föreskrifterna i 26 kap. 6–13, 15, 16 och 18–23 §§ skollagen (2010:800) ska tillämpas för sådan utbildning. Det som sägs om godkännande och beslut om rätt till bidrag ska gälla tillstånd enligt detta kapitel.

Även om Skolinspektionen har återkallat ett tillstånd för en sådan utbildning som avses i detta kapitel får betyg sättas samt betyg och

intyg utfärdas när det gäller en kurs för de elever som har påbörjat kursen före beslutet om återkallelse.

6 a kap. Vuxenutbildning på entreprenad

1 §

Kommunal vuxenutbildning får anordnas på entreprenad enligt 23 kap. 2 § skollagen (2010:800) endast om entreprenören fått ett tillstånd enligt 6 kap. 1 § denna förordning. Den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter får överlämnas till en sådan entreprenör. Rektorns uppgifter enligt 2 kap. 10 § denna förordning får dock inte överlämnas till entreprenören.

Även om myndighetsutövning överlämnas enligt första stycket när det gäller kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå har en kommun eller ett landsting sådan uppgiftsskyldighet som avses i 6 kap. 9–11 §§ studiestödsförordningen (2000:655).

Kommunen eller landstinget är enligt 23 kap. 1 § och 2 kap. 2 § eller 3 § skollagen (2010:800) huvudman för sådan utbildning som överlämnas på entreprenad. De uppgifter som kommunen eller landstinget har att fullgöra framgår av skollagen.

2 §

Statens skolinspektion har tillsyn över utbildning som tillstånd har lämnats för enligt 6 kap. 1 § denna förordning. Föreskrifterna i 26 kap. 6–9, 10–13, 15, 16 och 18 §§ skollagen (2010:800) ska tillämpas i fråga om en entreprenör med ett sådant tillstånd. Det som i de bestämmelserna sägs om enskild huvudman ska även gälla entreprenören och det som sägs om godkännande ska gälla tillstånd enligt denna förordning.

Även om Skolinspektionen har återkallat ett tillstånd för en sådan utbildning som avses i detta kapitel får betyg sättas samt betyg och intyg utfärdas när det gäller en kurs för de elever som har påbörjat kursen före beslutet om återkallelse.

3 § Vid entreprenad får nationella kurser inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå eller som särskild utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå delas upp i delkurser.

I de fall det finns fastställda nationella delkurser ska dessa användas.

---

1. Denna förordning träder i kraft 1 juli 2020.

2. Bestämmelserna i 2 kap. 3, 16, 19, 20 §§, 3 kap. 7–8 §§, 4 kap. 8, 9 13, 14, 15, 20, 20 a och 22 §§ samt 5 kap. 7 § i den nya lydelsen ska tillämpas första gången på kurser, delkurser och komvuxarbeten

som påbörjas efter den 1 juli 2021. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för kurser, delkurser och gymnasiearbeten som påbörjats före utgången av juni 2021.

3. Bestämmelserna i 6 kap. 2 a § i den nya lydelsen ska tillämpas från och med 1 juli 2021. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla i fråga om utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning där avtal ingåtts före ikraftträdandet, dock längst till dess avtalet löpt ut.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning

Härigenom föreskrivs att 1, 5, 7, 9, 10, 11, 15, 20, 23, 30 och 32 §§ och rubriken närmast före 15 § förordningen (2016:937)[1] om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §
Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag för sådan yrkesinriktad utbildning på gymnasial nivå inom kommunal vuxenutbildning *och särskild utbildning för vuxna* som planeras och bedrivs i samverkan mellan flera kommuner under medverkan av arbetslivet i de samverkande kommunerna och som syftar till att leda till kompetenser som efterfrågas på arbetsmarknaden (regionalt yrkesvux).	Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag för sådan yrkesinriktad utbildning på gymnasial nivå *och som särskild utbildning på gymnasial nivå* inom kommunal vuxenutbildning som planeras och bedrivs i samverkan mellan flera kommuner under medverkan av arbetslivet i de samverkande kommunerna och som syftar till att leda till kompetenser som efterfrågas på arbetsmarknaden (regionalt yrkesvux).

Förordningen innehåller också bestämmelser om statsbidrag för orienteringskurser och kurser i ämnena svenska, svenska som andraspråk, engelska, matematik och samhällskunskap inom kommunal vuxenutbildning på gymnasialnivå, som kombineras med regionalt yrkesvux. Förordningen innehåller dessutom bestämmelser om statsbidrag för lärlingsutbildning i regionalt yrkesvux.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 40 § och 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

[1] Senaste lydelse 2017:950.

5 §

Arbetsplatsförlagt lärande ska förekomma i alla sammanhållna yrkesutbildningar inom regionalt yrkesvux. Omfattningen ska för varje elev vara minst 15 procent av den sammanhållna yrkesutbildningen eller av den del av utbildningen som inte har validerats. Den omfattning arbetsplatsförlagt lärande ska ha vid lärlingsutbildning inom regionalt yrkesvux framgår av 11 §.

I förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning finns ytterligare bestämmelser om arbetsplatsförlagt lärande, nämligen

– 2 kap. 26 § om definitionen av arbetsplatsförlagt lärande,

– 2 kap. 27 § om huvudmannens ansvar för att skaffa platser och för att lärandet uppfyller de krav som ställs på utbildningen,

– 2 kap. 27 § om beslut om vilka kurser som förläggs till en arbetsplats,

– 2 kap. 28 § om handledare på arbetsplatsen, och

– 4 kap. 20 a § om vilka uppgifter som ska finnas i ett *gymnasiesärskolebevis*.

– 4 kap. 20 a § om vilka uppgifter som ska finnas i ett *komvuxbevis*.

7 §

Yrkesutbildning i regionalt yrkesvux ska organiseras så att eleverna vid behov kan kombinera utbildningen med annan utbildning inom kommunal vuxenutbildning *och särskild utbildning för vuxna*.

Yrkesutbildning i regionalt yrkesvux ska organiseras så att eleverna vid behov kan kombinera utbildningen med annan utbildning inom kommunal vuxenutbildning.

9 §

Bestämmelser om beslut om betyg och betygssättning finns i 3 kap. 16 §, 20 kap. 35–39 §§ *och 21 kap. 18–20 b §§* skollagen (2010:800) och 4 kap. 1–10 §§ förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning. Därutöver gäller för regionalt yrkesvux att betyg på en kurs som helt eller delvis genomförs på en arbetsplats ska

Bestämmelser om beslut om betyg och betygssättning finns i 3 kap. 16 § *och* 20 kap. 35–39 §§ skollagen (2010:800) och 4 kap. 1–10 §§ förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning. Därutöver gäller för regionalt yrkesvux att betyg på en kurs som helt eller delvis genomförs på en arbetsplats ska beslutas av läraren i

beslutas av läraren i yrkesämnet efter inhämtande av synpunkter från handledaren.	yrkesämnet efter inhämtande av synpunkter från handledaren.
10 §	
Bestämmelserna om urval i 3 kap. 7 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning ska *inte* tillämpas vid sådan kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå som statsbidrag lämnas för enligt denna förordning. *Om alla behöriga sökande inte kan tas emot till utbildningen, ska i stället företräde ges till den som har kort tidigare utbildning och en svag ställning på arbetsmarknaden.*	Bestämmelserna om urval i 3 kap. *7–8 §§* förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning ska tillämpas vid sådan kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå *och som särskild utbildning på gymnasial nivå* som statsbidrag lämnas för enligt denna förordning.
11 §	
Sammanhållna yrkesutbildningar kan i regionalt yrkesvux ges i form av lärlingsutbildning. Lärlingsutbildning inom regionalt yrkesvux ska syfta till att ge eleverna en grundläggande yrkesutbildning, ökad arbetslivserfarenhet och en möjlighet att under en handledares ledning på en arbetsplats få kunskaper inom ett yrkesområde.	
En lärlingsutbildning inom kommunal vuxenutbildning ska	
1. omfatta minst 400 och högst 1 600 gymnasiepoäng i yrkesämnen, och	
2. till minst 70 procent genomföras på en arbetsplats.	
En lärlingsutbildning inom särskild utbildning *för vuxna* ska	En lärlingsutbildning inom *kommunal vuxenutbildning som* särskild utbildning ska
1. omfatta minst 400 och högst 1 600 gymnasiesärskolepoäng i yrkesämnen, och	
2. till övervägande del genomföras på en arbetsplats.	

Uppgift i ett examensbevis eller *gymnasiesärskolebevis*	Uppgift i ett examensbevis eller *komvuxbevis*
15 §	
I en elevs examensbevis från kommunal vuxenutbildning *eller ett gymnasiesärskolebevis från särskild utbildning för vuxna* ska det anges om eleven har genomgått en lärlingsutbildning och omfattningen av den.	I en elevs examensbevis *eller komvuxbevis* från kommunal vuxenutbildning ska det anges om eleven har genomgått en lärlingsutbildning och omfattningen av den.
20 §[2]	
Ytterligare villkor som ska vara uppfyllda för att få statsbidrag enligt denna förordning är följande:	
1. minst tre kommuner ska samverka om planering och genomförande av utbildning i syfte att öka utbildningsutbudet för enskilda och tillgodose behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna,	1. minst tre kommuner ska samverka om planering och genomförande av utbildning i syfte att öka utbildningsutbudet för enskilda och tillgodose behoven på hela arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna. *Samverkan ska dokumenteras genom ett samverkansavtal*,
2. de samverkande kommunerna ska sammantaget finansiera utbildning som motsvarar utbildning enligt denna förordning av minst samma omfattning i årsstudieplatser som den utbildning som bidraget lämnas för,	
3. sammansättningen av utbildningen ska planeras efter samråd med företrädare för arbetsgivare, organisationer eller andra sammanslutningar som är verksamma inom de branscher som finns företrädda i de samverkande kommunerna,	
4. utbudet ska planeras efter samråd med	
a) den aktör som har ett regionalt utvecklingsansvar i länet eller länen enligt lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län, lagen (2002:34) om samverkansorgan i länen eller förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion, och	
b) Arbetsförmedlingen,	

[2] Senaste lydelse 2017:950.

5. de samverkande kommunerna ska

a) visa på ett behov av utbildningen,

b) erbjuda en möjlighet till validering, och

c) erbjuda studie- och yrkesvägledning samt vid planeringen och genomförandet av utbildningen ta till vara elevens tidigare förvärvade kunskaper och kompetens.

Undantag från villkoret om samverkan mellan minst tre kommuner i första stycket 1 får medges om det finns synnerliga skäl.

Villkoret i första stycket 2 gäller inte lärlingsutbildning eller sammanhållna yrkesutbildningar till yrkesförare för persontransporter eller godstransporter.

23 §[3]

Statsbidrag enligt denna förordning får inte lämnas för

1. individuella kurser,

2. gymnasiearbete eller *gymnasiesärskolearbete*,

2. komvuxarbete,

3. utbildning som eleven har rätt att delta i enligt 20 kap. 19, 19 a eller 19 b § skollagen (2010:800),

4. utbildning eller utbildningsplats som statsbidrag lämnas för på annat sätt, eller

5 utbildning som bedrivs enligt förordningen (1992:395) om uppdragsutbildning inom skolväsendet.

30 §[4]

För kurser i yrkesämnen i särskild utbildning *för vuxna* lämnas statsbidrag med 75 000 kronor per årsstudieplats under bidragsperioden.

För kurser i yrkesämnen i *kommunal vuxenutbildning som* särskild utbildning lämnas statsbidrag med 75 000 kronor per årsstudieplats under bidragsperioden.

32 §

Ansökan om statsbidrag ges in till Statens skolverk som prövar frågor om och betalar ut bidraget.

Ansökan om statsbidrag, *tillsammans med upprättat samverkansavtal* ges in till Statens skolverk som prövar frågor om och betalar ut bidraget.

[3] Senaste lydelse 2016:1246.
[4] Senaste lydelse 2017:950.

I ett beslut om att bevilja bidrag ska sista dagen för redovisning enligt 36 § andra stycket anges. Beslutet får förenas med villkor. Villkoren ska framgå av beslutet.

---

1. Denna förordning träder i kraft 1 juli 2020.

2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla i fråga om statsbidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:1163) om statsbidrag för särskilt utbildningsstöd

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2011:1163) om statsbidrag för särskilt utbildningsstöd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §	
Statsbidrag enligt denna förordning får lämnas till folkhögskolor för kostnader för särskilt utbildningsstöd som erbjuds studerande med funktionsnedsättningar.	
Statsbidrag får även lämnas till universitet och högskolor för kostnader för särskilt utbildningsstöd som erbjuds studerande med svåra rörelsehinder *eller* psykiska och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.	Statsbidrag får även lämnas till universitet och högskolor *samt yrkeshögskolor* för kostnader för särskilt utbildningsstöd som erbjuds studerande med svåra rörelsehinder, *intellektuella funktionsnedsättningar eller* psykiska och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.
	Statsbidrag får även lämnas till kommuner för kostnader för särskilt utbildningsstöd som erbjuds studerande med intellektuella funktionsnedsättningar inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.

1. Denna förordning träder i kraft 1 juli 2020.

2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla i fråga om statsbidrag som har beviljats före ikraftträdandet.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:395) om uppdragsutbildning inom skolväsendet

Härigenom föreskrivs att 2 och 5 §§ förordningen (1992:395)[1] om uppdragsutbildning inom skolväsendet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §[2]	
I förordningen avses med	I förordningen avses med
– reguljär utbildning: utbildning i gymnasieskolan, kommunal vuxenutbildning *eller särskild utbildning för vuxna*, och	– reguljär utbildning: utbildning i gymnasieskolan *eller* kommunal vuxenutbildning, och
– ordinarie elever: elever i gymnasieskolan, kommunal vuxenutbildning *eller särskild utbildning för vuxna*.	– ordinarie elever: elever i gymnasieskolan *eller* kommunal vuxenutbildning.
5 §[3]	
De som deltar i uppdragsutbildning får ges betyg enligt bestämmelserna för jämförbar reguljär utbildning i gymnasieskolan, kommunal vuxenutbildning eller *särskild utbildning för vuxna* om	De som deltar i uppdragsutbildning får ges betyg enligt bestämmelserna för jämförbar reguljär utbildning i gymnasieskolan *eller* kommunal vuxenutbildning om

1. uppdragsutbildningen följer en eller flera av de kurs- eller ämnesplaner som gäller för den jämförbara reguljära utbildningen, och

2. lärarna har en kompetens som motsvarar vad som gäller för lärare inom den jämförbara reguljära utbildningen.

Denna förordning träder i kraft 1 juli 2020.

---

[1] Senaste lydelse 2016:453.
[2] Senaste lydelse 2016:453.
[3] Senaste lydelse 2016:453.

2 Inledning

Utbildning är viktig för individen och för hela samhället. Tidigare kunde man ofta klara sig på arbetsmarknaden och i samhällslivet med en kortare utbildning. I dag har gymnasieutbildning kommit att bli en viktig grund. Samtidigt som det inte är obligatoriskt att gå i gymnasieskolan misslyckas många med att få examen eller upplever sig ha gjort ett felaktigt utbildningsval när de väl börjar arbeta eller vill studera vidare. Komvux har då (som beskrivs närmare i kapitel tre) allt mer blivit möjligheten att få en andra eller en annan chans, inte bara till egen utveckling utan även till etablering, yrkesbyte eller som grund för vidare studier.

Det finns ett starkt forskningsstöd för att utbildning har en mängd positiva effekter både för den enskilde individen och för samhället. Utbildning stärker individens ställning på arbetsmarknaden, ger personlig utveckling och högre livsinkomster. Det finns även ett gediget stöd för att högre utbildningsnivå bidrar till ökad social tillit, minskad kriminalitet och förbättrad hälsa. Utbildning verkar dessutom leda till förbättrat välmående, antingen som en absolut effekt genom personlig utveckling eller som en effekt av en relativ förbättring av livssituationen.[1]

Utbildning har dessutom kommit att bli allt viktigare för den enskildes etablering i arbetslivet, antingen som en följd av faktiskt förändrade kvalifikationskrav i jobben eller som en effekt av en tilltagande betydelse av den signaleffekt som genomförd utbildning har. Detta har under senare år lett till att fullföljd gymnasieutbildning har blivit allt viktigare för individers jobbchanser. Mot den bakgrunden ter det sig självklart att möjligheter att studera som vuxen har blivit allt viktigare.

Det svenska systemet med kommunal vuxenutbildning där även särskild utbildning för vuxna (särvux) ingår har förutsättningar att

[1] Se bl.a. OECD (2015) Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain. OECD Publishing.

spela en viktig roll för hur individer och arbetsgivare ska kunna möta ett förändrat arbetslivs krav på utbildning, kvalifikationer och kompetens. Utredningens bedömning är att komvux och särvux, rätt utformat, utgör en allt viktigare institution för att tillhandahålla den vidareutbildning, validering och de yrkeskunskaper som samhället efterfrågar. Tillgång till vuxenutbildning gynnar individens ställning i samhället och på arbetsmarknaden och är en viktig grund för arbetslivets kompetensförsörjning. Vuxenutbildningen ger dessutom möjlighet till bildning och ökat självförtroende genom att ge viktiga kunskaper kring samhället, digitaliseringen och en ökad förmåga till källkritik. Den är på det sättet även viktig, inte bara för individerna och en väl fungerande arbetsmarknad, utan även för demokratin.

Samtidigt som utbildning är en nyckel för att etablera sig i samhället finns det grupper som trots utbildning står långt från arbetsmarknaden. Unga vuxna med funktionsnedsättningar är en särskilt utsatt grupp. Utanförskapet för människor med intellektuell funktionsnedsättning är betydande och att minska det är ett ansvar för flera politikområden.

Över tid har vuxenutbildningen kommit att bli ett verktyg för allt fler politikområden. Historiskt har komvux kompensatoriska uppdrag varit helt dominerande med syfte att möte individers behov av att reparera skolmisslyckanden eller kort skolgång. Men i allt högre grad har komvux kommit att bli centralt även för att hantera växande utbildningsbehov i integrationspolitiken och för att ge arbetslösa relevanta kvalifikationer. Utöver det har det blivit uppenbart att komvux är en viktig del i Sveriges kompetensförsörjning.

Det övergripande syftet med utredningens förslag är att, utifrån utredningens direktiv, stärka vuxenutbildningens förutsättningar att hantera alla dessa behov. För att göra detta är det viktigt att reda ut vad komvux och särvux utgörs av. Kommunernas vuxenutbildning inom skolväsendet består av komvux och särvux. Utbildning i svenska för invandrare (sfi) var tidigare en egen skolform men är sedan den 1 juli 2016 en del av komvux, kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi). Komvux innefattar i hög grad kurser som motsvarar grundskola och gymnasium. Särvux riktar sig till vuxna med utvecklingsstörning eller med en förvärvad hjärnskada, dvs. personer med en intellektuell funktionsnedsättning. Även särvux erbjuds på grundläggande och gymnasial nivå. Särvux kan sägas motsvara den utbildning som ges i grundsärskolan och gymnasiesärskolan. Under

senare år har ytterligare en del tillkommit som tillhör komvux men som finansieringsmässigt och förordningsmässigt är specialbehandlat, nämligen de yrkesinriktade utbildningarna inom regionalt yrkesvux.

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag har varit att undersöka behovet av förändringar i regleringen av vuxenutbildningen, huvudsakligen när det gäller kommunal vuxenutbildning (komvux) och särskild utbildning för vuxna (särvux). Det har handlat om att ta ställning till allt ifrån om det bör kunna göras undantag från skollagens (2010:800) bestämmelser om att de som fått minst utbildning ska prioriteras när det gäller antagningen till komvux på gymnasial nivå och i så fall föreslå möjligheter till undantag till att analysera och ta ställning till om en förenklad betygsskala skulle förbättra genomströmningen inom delar av komvux och särvux och i så fall föreslå en sådan betygsskala. Uppdraget har även innefattat att undersöka om bestämmelserna om högskoleförberedande examen inom komvux bör förenklas, analysera om särvux bör upphöra som egen skolform och, om det bedöms lämpligt, föreslå hur särvux kan bli en del av komvux, utreda om det ska vara ett villkor för överlämnande av uppgifter inom komvux och särvux på entreprenad till en enskild utbildningsanordnare, att anordnaren har betygsrätt för motsvarande utbildning. I uppdraget har även ingått att se över hur kompetensutvecklingen för lärare inom komvux och särvux kan förbättras.

Utredningen har dessutom fått ett tilläggsdirektiv (dir. 2017:21) med uppdraget att även följa och analysera samverkan inom regionalt yrkesvux, och vid behov föreslå åtgärder för att förbättra samarbetet. Även att analysera och bedöma om det finns yrkesutbildningar inom komvux och särvux som bör vara riksrekryterande samt att utreda vissa frågor som avser fortsatt utbildning för personer med intellektuell funktionsnedsättning.

2.2 Utgångspunkter och begränsningar av uppdraget

Utredningens direktiv har präglats av att det är väldigt många separata frågor som ska utredas, analyseras och ses över. För att öka förståelsen för de perspektiv som har väglett de överväganden som har gjorts, utöver den faktainsamling som skett under arbetets gång, inleds betänkandet med ett kapitel om utredningens allmänna utgångspunkter. I detta kapitel ges en bild av vilken roll komvux har och bör ha i det moderna samhället. Kapitlet landar i hög grad i att komvux är och kommer att bli en allt viktigare del i skolväsendet inte minst för att både ge enskilda en andra och en annan chans till studier. Analysen i det kapitlet har även väglett utredningen i synen på att komvux måste kunna bredda sin målgrupp, bli mer inkluderande och samtidigt ge bättre förutsättningar för elever med särskilda behov att klara studierna. En del av dessa insikter har varit förenliga med direktivets uppdrag medans andra har resulterat i mer allmänna bedömningar utan reform- eller författningsförslag. Utredningens arbete har även tagit sin utgångspunkt i att vuxenutbildningen i högre grad måste inkluderas i skolväsendet övriga satsningar och prioriteras upp när det gäller resurser till professionens utveckling.

Utredningen har tagit namnet Komvuxutredningen. Utöver utredningens sekretariat har en expertgrupp och flera referensgrupper bistått i utredningsarbetet.

Utredningen har genomfört fyra hearings dit myndigheter, nätverk och andra organisationer inbjudits att lämna synpunkter kring de frågor utredningen arbetat med. Utredningen har löpande träffat berörda myndigheter, lärosäten och branschorganisationer men även haft täta kontakter med utförare, organisationer, professionen och huvudmän. Utredningen har dessutom samrått med andra utredningar som haft koppling till uppdraget samt deltagit i olika konferenser och seminarier. Samrådet finns beskrivet i bilaga tre.

2.3 Relevanta begrepp

2.3.1 Vuxenutbildning

Begreppet vuxenutbildning används i dag i flera betydelser. I vardagligt tal används vuxenutbildning ofta som synonym till komvux. I andra fall används vuxenutbildning som samlingsbegrepp för all

utbildning för vuxna, och inkluderar då även till exempel folkbildning och annan utbildning på eftergymnasial nivå. I det senare fallet används ordet vuxenutbildning som särskiljande från ungdomsutbildning inom grund- och gymnasieskolan.

Utredningen har valt att i så stor utsträckning som möjligt reservera begreppet vuxenutbildning som synonym till de skolformer som utredningen lämnar förslag kring, det vill säga komvux och särvux men även den yrkesinriktade utbildningen inom ramen regionalt yrkesvux.

2.3.2 SeQF – Sveriges referensram för kvalifikationer

Sveriges referensram för kvalifikationer (SeQF) bygger på en gemensam europeisk referensram för kvalifikationer (EQF – European Qualification Framework) vilken många europeiska länder är anslutna till.

Med SeQF synliggörs allt resultat av lärande oavsett hur det är förvärvat. Syftet är att det ska underlätta jämförelser av kvalifikationer från studier och arbetsliv både nationellt och internationellt. Alla författningsreglerade utbildningar i Sverige är inplacerade på en SEQF-nivå mellan ett och åtta. Utfärdare av kvalifikationer vars resultat av lärande inte är författningsreglerade kan ansöka hos Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) om att inplacera sina kvalifikationer i SeQF (läs mer i Förordning 2015:545).

2.4 Betänkandets disposition

Betänkandet inleds med ett kapitel om allmänna utgångspunkter där utredningen redogör för utvecklingstrender och aspekter som hjälper läsaren av betänkandet att sätta in komvux och de föreslagna förändringarna i ett större perspektiv. Kapitlet kan även användas som en introduktion till hur utredningen ser på vuxenutbildningens betydelse och roll vilket förhoppningsvis kan utgöra en hjälp för att sätta in förslagen i ett större sammanhang. Därefter följer ett kapitel med allmänna överväganden med beröring till utredningens uppdrag. Efter dessa inledande kapitel följer en kapitelstruktur som i huvudsak utgår ifrån direktivets och tilläggsdirektivets ordningsföljd följt av författningskommentarer och utredningens mer specificerade konsekvensanalyser.

3 Viktiga utgångspunkter för utredningens arbete

I det här kapitlet redovisas perspektiv och utgångspunkter som har betydelse för hur vuxenutbildningen behöver förändras. Det handlar om synen på utbildning i allmänhet och vuxenutbildning i synnerhet, om strömningar i samhället i dag och utvecklingstrender framöver. Dessa utgångspunkter utgör både en läshjälp för att sätta in utredningens förslag i ett större perspektiv och har samtidigt utgjort en utgångspunkt för det sammanhang utredningens direktiv bör ses i.

3.1 Vuxenutbildningens särart

Komvux och särvux har på många sätt särskilda förutsättningar och behov men är och bör samtidigt ses som en del av hela skolväsendet. Dessvärre har vuxenutbildningen inte alltid getts de förutsättningar som särarten kräver utan i allt högre grad kommit att bli en sidovagn skild från skolväsendet i övrigt. Trots vuxenutbildningens ökade betydelse har utvecklingssatsningar inom skolväsendet ofta exkluderat vuxenutbildningen. Samtidigt är det viktigt att lyfta fram vuxenutbildningens särart då den har krav på sig att vara flexibel och individanpassad på ett sätt som få andra utbildningsformer har. Vuxenutbildningen har, till skillnad mot gymnasieskolan, kontinuerlig antagning under året, det förekommer en stor del distansundervisning och personer som befinner sig i vuxenutbildningen spänner från unga till äldre med oerhört olika erfarenheter från tidigare utbildning och arbetsliv. Den mycket heterogena målgruppen kan kräva många olika former av pedagogik som skiljer sig från ungdomsskolans. Forskning kring vuxenutbildning krävs för att möta denna särart och kompetensutveckling av lärare och annan personal är en nödvändighet för en

välfungerande vuxenutbildning som kan möta målgruppens olika behov och förutsättningar.

I dag saknas i hög grad den forskning och beprövade erfarenhet inom vuxenutbildningen som all utbildning enligt skollagen ska grunda sig på. Att vuxenutbildningen hamnar vid sidan om övriga skolväsendet visas även i att vuxenutbildningen inte omfattas av regeringens uppdrag till Skolverket att ta fram och bedriva nationella skolutvecklingsprogram. Skolverket har dock valt att använda skolutvecklingsprogrammen som ramverk för all kompetensutveckling vilket gör att de i vissa fall även omfattar vuxenutbildningen. Av åtta skolutvecklingsprogram finns det dock endast en modul speciellt inriktad mot vuxenutbildning.

Vuxenutbildningen står således utanför viktiga satsningar som görs inom övriga skolväsendet samtidigt som den till mångt och mycket i dag följer samma mall som grund- och gymnasieskolan. Det handlar bland annat om betygsskalor, uppbyggnad av examina och andra strukturer som utvecklats för grund- och gymnasieskola för att sedan kopieras till vuxenutbildningen utan att ta hänsyn till vuxenutbildningens målgrupper och behov. Det kan innebära begränsningar för hur stor plats vuxenperspektivet kan ta. Ett sammanhållet utbildningssystem som gör det enkelt med övergångar mellan olika utbildningar behöver inte nödvändigtvis formas efter samma mall. Uppdraget om en förenklad betygsskala inom vissa delar av komvux och särvux berörs till exempel av detta resonemang.

3.1.1 En sammanhållen vuxenutbildning

Utredningens förslag syftar till att föreslå åtgärder som leder till en mer sammanhållen vuxenutbildning som fungerar väl med såväl arbetsmarknaden som andra delar av utbildningssystemet. Utredningen är medveten om att varje förändring inom vuxenutbildningen kan få flera följdverkningar på andra håll. Vid framtagande av förslagen har det varit viktigt att ha i åtanke att vuxenutbildningen påverkas och påverkar andra delar av utbildningssystemet. Det gäller bland annat övergång från gymnasiet och från folkbildningen, till yrkeshögskola och högskola, från och till jobb eller mellan olika kurser inom komvux. En väl utformad vuxenutbildning gör det möjligt att röra sig mellan olika utbildningar, jobb och praktik. Systemet ska

öppna dörrar för de som vill studera och återvändsgränder ska i möjligaste mån tas bort. I en tid när yrkesutbildade behövs allt mer måste det till exempel vara möjligt att gå från en högskoleförberedande gymnasieexamen till att läsa en gymnasial yrkesutbildning.

Vuxenutbildningen har på senare tid rört sig mot en mer sammanhållen struktur då utbildningen i svenska för invandrare 2016 blev en del av komvux. Förändringen syftar till att göra sfi mer effektiv, flexibel och individanpassad och underlätta för elever att kombinera sfi med annan utbildning. Samtidigt ingår yrkesvux, som tidigare varit en tillfällig satsning, i regeringens nya kunskapslyft och är av nuvarande regering (innan valet 2018) tänkt som en permanent och stadigvarande del av vuxenutbildningen. Utredningens uppdrag att utreda om särvux bör bli en del av komvux kan då vara ytterligare en del av att skapa en än mer sammanhållen vuxenutbildning.

3.1.2 Komvux som en andra och en annan chans

Komvux har alltid varit en möjlighet till en andra chans, men det måste nu också i allt högre grad vara en möjlighet till en annan chans. Synen på utbildning och behovet av densamma har i allt högre grad gått från något som följer en tydlig kronologi till ett livslångt lärande där utbildning kommer och går i en persons liv. I och med samhällets utveckling och synen på utbildning behöver komvux således vara tillgängligt både för de som inte har en fullständig gymnasieutbildning och för de som vill eller behöver byta bana, både direkt efter en gymnasieutbildning och senare mitt i arbetslivet. En persons utbildningsbana behöver även kunna gå horisontellt genom utbildningssystemet. Det är inte alltid säkert att en högre utbildning behövs för att matcha de jobb som finns och som individen önskar. Det kan även vara utbildning på samma nivå som högsta uppnådda utbildning sedan tidigare, till exempel från en gymnasieexamen inom ett högskoleförberedande program till en yrkesutbildning på gymnasial nivå. Att röra sig på detta sätt inom utbildningssystemet måste vara möjligt för att tillgodose individers behov samt arbetslivets kompetensförsörjning och omställningsförmåga.

3.1.3 Vuxenutbildningen ska vara likvärdig och anpassad efter olika behov

Enligt skollagens inledande bestämmelser ska utbildningen inom skolväsendet vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas. Alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet. I utbildningen ska hänsyn tas till elevers olika behov och de ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.[1] Utredningens förslag tar utgångspunkt i att vuxenutbildningen ska ge professionen rätt förutsättningar, vara individanpassad och likvärdig över landet, ses som en inkluderad del i skolväsendet och kunna möta en breddad målgrupp med allt från högt motiverade yrkesväxlare till personer med kort utbildning och bristande studievana.

I denna strävan behöver också kommuners olika förutsättningar för att tillhandahålla utbildning av likvärdigt hög kvalitet och brett utbud lyftas. Ökad regional samverkan är i många fall nödvändigt för att uppnå detta. Samverkan mellan kommuner kring yrkesutbildning sker redan i dag i olika kommuner och 2016 infördes regionalt yrkesvux som innebär att statsbidraget är förbundet till att minst tre kommuner samverkar, har kontakt med Arbetsförmedlingen och koppling till arbetsmarknaden. Syftet är att kommunerna genom samarbete kan erbjuda ett bredare utbud av utbildning och valideringsmöjligheter och tillgodose behovet på den lokala arbetsmarknaden i de samverkande kommunerna. Sådana samarbeten skulle kunna skapa liknande vinster om det omfattade även andra utbildningsformer såsom till exempel gymnasieskolan.

Utöver att all vuxenutbildning ska vara likvärdig behöver utbildningen även anpassas utefter ett flertal olika behov. Det gäller

1. *individens behov* – med en växande och förändrad målgrupp som innehåller allt fler nyanlända och personer i behov av olika stödstrukturer måste utbildningen följa med i utvecklingen för att kunna fortsätta att vara kompensatorisk och individanpassad. Vuxenutbildningen behöver även anpassas för att kunna tillgodose individens behov av att kunna byta bana eller av att gå från arbetslöshet till jobb.

[1] 1 kap. skollagen (2010:800).

2. *samhällets behov* – vuxenutbildningen behöver följa med i utvecklingen med en digitaliserad samtid, snabba förändringar i teknik, fler nyanlända som ska etableras i samhället och behov av bildning samt bidragande till fler som deltar aktivt i demokratin.
3. *arbetsmarknadens behov* – såväl företagens kompetensbehov som välfärdens ökade efterfrågan på kvalificerad arbetskraft behöver kunna tillgodoses med hjälp av vuxenutbildningen.

3.1.4 Vuxenutbildningen viktig både för individen och för arbetsmarknaden

Vuxenutbildningen ska anpassas utefter individens förutsättningar och behov och har många värden för den enskilde. Det är en möjlighet till bildning och ökat självförtroende och kan stärka individer att delta mer aktivt i demokratin. Komvux har en viktig roll för de som inte klarat gymnasiet under ungdomsåren men också för den som har behov av att byta bana och utbilda sig till något annat eller komplettera studier för att kunna studera vidare. För en nyanländ person är vuxenutbildningen många gånger en väg in i det svenska samhället. Sfi och validering kan vara nyckeln till att få jobba med det man är utbildad till och en yrkesutbildning kombinerad med studierna i svenska ger en möjlighet till ett nytt yrke.

Arbetsmarknadens behov av kompetensförsörjning är även det ett viktigt mål för vuxenutbildningen och behöver heller inte stå i kontrast till den enskildes mål med studierna. För den formella vuxenutbildningen har såväl individens personliga utveckling som utbildning till jobb och arbetsmarknadens kompetensförsörjning alltid varit viktiga mål. I skollagen står det att den vuxne ska ”stödjas och stimuleras i sitt lärande och 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”.[2] Det gäller dock att hitta en balans mellan komvux som ett arbetsmarknadsinstrument och som ett sätt att främja personlig utveckling.

Sedan slutet av 1960-talet när komvux infördes i Sverige har utbildningen, synen på vad dess fokus ska ligga på samt vem utbildningen främst ska vara till för har varierat beroende på samhällsströmningar och konjunktur. Det tidigare Kunskapslyftet (1997–2002) hade en

[2] 20 kap. 2 § skollagen (2010:800).

huvudinriktning på en generell höjning av utbildningsnivån med målet att alla skulle ha en gymnasieexamen. Innehållet i Kunskapslyftet var blandat, men tyngdpunkten låg på teoretiska kurser och högskoleförberedande utbildning. I det nya Kunskapslyftet betonas yrkesutbildningar mer. Anledningen är att arbetslösheten under det tidigare Kunskapslyftet berodde på att det helt enkelt inte fanns jobb. I dag har vi en situation då det finns relativt god efterfrågan på arbetskraft och arbetslösheten är strukturell. Utbildning behövs därför snarare för att kvalifikationerna hos arbetskraften ska kunna motsvara arbetsgivarnas efterfrågan på kompetens. Vuxenutbildningen behöver därför utformas för att kunna vara flexibel utifrån vad samhället kräver och individer behöver framöver.

3.2 Vuxenutbildningens växande betydelse

Vuxenutbildningens utveckling har ständigt speglat samhällets förändringar. Även i dag finns en mängd behov och rörelser i omvärlden som kan kräva mer och andra saker av vuxenutbildningen än tidigare. Målgruppen för vuxenutbildningen har förändrats samtidigt som kraven på utbildning har höjts och ett livslångt lärande i allt högre grad behövs för att möta arbetsmarknadens ständiga omdaning. Samhällets utveckling leder sammantaget till att vuxenutbildningen får en allt starkare betydelse för individen, för en väl fungerande arbetsmarknad och för det demokratiska samhället.

3.2.1 Komvux centralt för Sveriges kompetensförsörjning

Svensk arbetsmarknad präglas av en svår matchningsproblematik. Arbetslösas kompetens motsvarar inte i tillfredsställande grad det arbetsmarknaden efterfrågar samtidigt som förutsättningarna för redan yrkesverksamma att yrkesväxla, exempelvis genom komvux, är otillfredsställande. Under finanskrisen 2008–2009 ökade antalet arbetslösa samtidigt som de lediga arbetstillfällena blev färre. Efter finanskrisen har antalet arbetslösa under en lång tid kvar på ungefär samma

nivå, medan antalet lediga jobb successivt har ökat.[3] Även om arbetslösheten nu sjunker är den fortfarande relativt hög samtidigt som det finns ett stort antal lediga jobb.[4] Bristen på rätt kvalificerad arbetskraft inom näringslivet är tydligt ökande i såväl Arbetsförmedlingens prognosintervjuer som Konjunkturinstitutets mätningar. I Tillväxtverkets undersökning från 2017[5] uppger 7 av 10 små och medelstora företag att de har svårt att hitta rätt kvalificerad arbetskraft vilket även nämns som deras största tillväxthinder. Även inom andra sektorer sker en generationsväxling där antal åldersavgångar överstiger antalet tillträdande unga.[6] Statistiska centralbyrån beräknar en risk för brist på arbetskraft inom flertalet sektorer fram till 2025. En kompetensbrist som dessutom förväntas öka ytterligare till 2035. Under perioden till och med 2025 förväntas över en tredjedel av personalen som arbetar i offentlig tjänst att gå i pension. I takt med en allt äldre befolkning ökar även behovet av personal inom vård och omsorg ytterligare. Enligt en bedömning från Sveriges kommuner och landsting (SKL) kommer det att behövas 225 000 nya medarbetare i vården och omsorgen fram till 2023 om inga förändringar görs i arbetssätt och bemanning. Det kräver massiva utbildningsinsatser i kombination med validering av bland annat nyanländas kunskaper för att täcka nuvarande och framtida kompetensbehov. Utbildningar som matchas mot arbetsmarknadens behov kommer således att behövas i allt högre grad.

Även för personer med intellektuell funktionsnedsättning, som i dag är målgruppen för särvux, behövs en tydlig satsning på yrkesutbildning som motsvarar kraven för anställning. Det är centralt att även denna grupps arbete ses som en del i arbetsmarknadens kompetensförsörjning. De utbildningsinsatser som behövs för att lösa matchningsproblematiken måste till stor del ske inom vuxenutbildningen.

3.2.2 Ett flexibelt verktyg för snabb omställning

Samtidigt som nya kompetensbehov uppstått i spåren av globalisering, digitalisering och samhällets utveckling i övrigt ökar även efterfrågan på kvalificerad arbetskraft inom vissa mer traditionella yrken.

[3] Scb.se. Nr 2016:88, *Matchning visar arbetsmarknadens behov*. Hämtad 2017-06-08.
[4] SCB 2017. Arbetskraftsundersökningarna (AKU). 1:a kvartalet 2017, publicerad 16 maj 2017.
[5] Tillväxtverket 2017. *Företagens villkor och verklighet.*
[6] Arbetsförmedlingens 2017. *Var finns jobben? Bedömningar 2017*.

Generationsväxlingen bland välfärdens och näringslivets personal tillsammans med övriga demografiska förändringar som en allt äldre befolkning och en stor invandring leder till ett skriande behov av framför allt gymnasialt yrkesutbildade inom allt från vård- och omsorg till byggsektorn. Därtill behövs allt fler med eftergymnasial utbildning som kan behöva läsa kurser inom komvux för att bli behöriga till att läsa vidare på högskola eller yrkeshögskola.[7]

Historiskt har arbetsmarknadsutbildning spelat en stor roll för att arbetslösa snabbt ska kunna matchas mot lediga jobb. I takt med att utbildningskraven i arbetslivet ökat och allt fler arbetslösa har väldigt kort utbildning ökar dock kraven på att arbetsmarknadsutbildningen måste integreras mer med det reguljära utbildningssystemets längre utbildningar. De kortare arbetsmarknadsutbildningarna räcker inte ensamt till för det stora utbildningsbehov som finns hos många arbetslösa. Detta leder till att komvux i allt högre grad även har blivit ett arbetsmarknadspolitiskt instrument.

Gymnasieskolan kan inte heller själv försörja den stora volym av kompetens med gymnasial yrkesutbildning som krävs i dag och framöver[8]. Intresset för att läsa ett yrkesprogram i gymnasieskolan har minskat sedan starten av den nya gymnasieskolan (GY11); 2016 valde endast en dryg tredjedel av eleverna ett yrkesprogram[9]. Trots ansträngningar under de senaste åren för att öka attraktiviteten för att läsa ett yrkesprogram kommer det inte att kunna lösa kompetensbristen. Dels är antalet elever på gymnasiets yrkesprogram för få, dels är ledtiden från att ha påbörjat en utbildning och slutfört den i vissa fall för lång i förhållande till de snabba förändringar som finns i efterfrågan på kvalificerad arbetskraft. Den kommunala vuxenutbildningens yrkesutbildningar är mer flexibla och ledtiderna är kortare då vuxna ofta endast behöver komplettera med ett antal kurser eller läsa yrkespaket som omfattar färre gymnasiepoäng än ett helt nationellt program. På det sättet kan yrkesvux utbilda fler som blir redo för arbetsmarknaden snabbare än vad som är möjligt inom gymnasieskolan. Till vissa utbildningar är det också lättare att rekrytera vuxna. Där söktrycket är svagt till gymnasieskolan är det starkt

[7] Sedan 1 januari 2017 är det en rättighet att läsa inom den kommunala vuxenutbildningen i syfte att uppnå grundläggande och särskild behörighet till högskola eller särskilda förkunskaper till yrkeshögskolan.
[8] SOU 2015:97 *Välja yrke*, s. 308.
[9] Skolverket 2017a. *Redovisning av uppdrag om uppföljning av gymnasieskolan 2017.*

till vuxenutbildningen. Det gäller till exempel vård och omsorg. Av de som slutförde en vård- och omsorgsutbildning 2015 kom cirka hälften från yrkesvux, fyrtio procent från gymnasieskolan och resterande från arbetsmarknadsutbildning.[10]

När arbetsmarknaden förändras i snabb takt och nya kvalifikationer behövs, krävs att både yrkesverksamma och arbetslösa har möjlighet att skaffa de nya kunskaper som efterfrågas. Komvux i allmänhet och yrkesvux i synnerhet är därmed en absolut nödvändighet för att efterfrågan på kvalificerad yrkesutbildad arbetskraft ska kunna mättas.

3.2.3 Fullgjord gymnasial utbildning nödvändig för arbete

1 januari 2017 infördes en rätt att läsa på komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå grundläggande och särskild behörighet till högskoleutbildning och särskilda kunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan.[11] Alla behöriga att läsa på vuxenutbildningen har därmed rätt att fullgöra en gymnasieutbildning i syfte att uppnå behörighet till högre studier och inget urval ska göras bland de sökande.

I takt med att utbildningsnivån i Sverige har höjts och arbetsmarknaden strukturerats om, blir det allt viktigare med en gymnasieutbildning för att få ett jobb[12]. Allt fler anställningar förutsätter kvalifikationer på gymnasial nivå eller högre. Trots den fortsatt breda jobbtillväxten är Arbetsförmedlingens bedömning att sysselsättningen kommer att utvecklas svagt inom flertalet yrken med låga eller inga formella krav på utbildning. Arbetssökande utan fullföljd gymnasieutbildning kommer därmed även i fortsättningen ha svårt att få ett varaktigt fotfäste på arbetsmarknaden.[13]

Arbetslösheten är i dag dubbelt så hög i gruppen som saknar en gymnasieutbildning jämfört med de som har en. En inte fullgjord gymnasieutbildning ger ett starkt förklaringsvärde till de personer som långvarigt fastnar i ekonomisk inaktivitet.[14] Samtidigt lämnar

[10] Scb.se. *Stora insatser krävs för att klara 40-talisternas äldreomsorg.* Statistiknyhet från SCB, 2016-03-07.
[11] Prop. 2016/17:5. *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux.*
[12] Scb.se. *Gymnasieutbildning avgörande för etablering på arbetsmarknaden.* Statistiknyhet från SCB, 2017-04-28.
[13] Arbetsförmedlingen 2017. *Var finns jobben? Bedömningar 2017.*
[14] Mörtvik R, *Unga utanför,* (2014) i Olofsson, Jonas (red.). 2014. *Den långa vägen till arbetsmarknaden. Om unga utanför*.

många ungdomar gymnasieskolan utan en gymnasieexamen. Efter fem år är det omkring tre av tio elever på yrkesprogram och två av tio på högskoleförberedande program som inte har tagit examen.[15] År 2016 hade cirka 25 procent av eleverna på de arton nationella programmen inte tagit examen inom tre år.[16]

Bland Sveriges 20–34-åringar saknar var femte person, motsvarande ungefär 340 000 unga, en fullständig gymnasieutbildning.[17] Gruppen är blandad men majoriteten är personer som har föräldrar med kort utbildningsbakgrund eller är nyanlända till Sverige. För att inte dessa personer ska fastna i långvarig arbetslöshet krävs insatser från vuxenutbildningen. Komvux och särvux tillsammans med folkhögskolan och andra aktörer, har här en nyckelroll i att tillhandahålla utbildning och den anpassning som behövs för att så många individer som möjligt ska kunna fullgöra en gymnasieutbildning. I de fall det inte är möjligt för individen som ett direkt mål att avsluta en hel gymnasieutbildning kan det även handla om att till en början läsa yrkespaket för att kunna ta ett steg in på arbetsmarknaden.

3.2.4 En väg in för unga utanför

Gruppen unga som varken arbetar eller studerar (16–25 år) har legat mellan knappt 8 och 10 procent av befolkningen mellan 2000–2010.[18] I dag beräknas gruppen bestå av över 130 000 unga mellan 15–29 år varav 76 000 är i åldern 15–24 år.[19] I gruppen är framför allt utrikes födda kvinnor men även utrikesfödda män överrepresenterade. I socioekonomiskt utsatta bostadsområden är andelen unga som varken arbetar eller studerar särskilt hög och skillnaderna är stora i förhållande till genomsnittet för såväl inrikes som utrikes födda kvinnor och män. Det finns också stora skillnader mellan hur vanligt förekommande gruppen är mellan olika kommuner. En högre sannolikhet för att varken arbeta eller studera har även personer med inlärnings-

[15] Skolverket 2016. *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan år 2016*.
[16] Skolverket 2017a.
[17] Scb.se 2017. *Gymnasieutbildning avgörande för etablering på arbetsmarknaden*, Statistiknyhet från SCB. 2017-04-28.
[18] SOU 2017:9. *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*, Delbetänkande av samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar, s. 35.
[19] SOU 2017:9. s. 17.

svårigheter, fysisk eller psykisk ohälsa samt intellektuell funktionsnedsättning.[20] När det gäller unga med intellektuell funktionsnedsättning är det få som studerar i vuxenutbildningen trots att det i denna grupp är en stor andel som vare sig befinner sig i daglig verksamhet eller förvärvsarbetar.[21] För målgruppen kan det krävas ett stort stöd som omfattar mer än det som normalt ingår under själva utbildningen för att klara av studierna.

En stor del av de unga som varken arbetar eller studerar saknar fullföljd gymnasieutbildning. Många har en historia av skolmisslyckanden bakom sig, vilket kan minska motivationen att återuppta studier. Att ha avbrutit eller aldrig påbörjat gymnasieutbildning är den faktor som tydligast påverkar risken att återfinnas i gruppen unga som varken arbetar eller studerar.

I slutet av 2015 inrättade regeringen en samordnare för unga som varken arbetar eller studerar (så kallade UVAS). I början av 2018 lämnade samordnaren sin slutrapport och Myndigheten för ungdoms – och civilsamhällesfrågor (MUCF) fick i uppdrag att stödja aktörer som arbetar med denna grupp. En viss del av UVAS omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret. Målgruppen är personer under 20 år som inte längre omfattas av skolplikt och som inte genomför eller inte har fullföljt utbildning på nationella program i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller motsvarande utbildning Det kommunala aktivitetsansvaret innebär att kommunerna ska erbjuda individuella åtgärder till denna grupp. Aktivitetsansvaret ska i första hand syfta till att motivera en individ att påbörja eller återuppta en utbildning. Arbetet med aktivitetsansvaret och vilka insatser de unga erbjuds skiljer sig åt mellan olika kommuner men 77 procent erbjuder studier på komvux.[22] Komvux är alltså en vanligt förekommande del i arbetet för många av Sveriges kommuner med att få unga att fullfölja en gymnasieutbildning och/eller att få dem att komma tillbaka till studier eller jobb. För personer som stått långt från studier och arbete innan kan det krävas extra anpassningar av vuxenutbildningen för att de ska fullfölja sina studier.

[20] Ibid, s. 37 ff.
[21] Arvidsson, J. 2016. *Sysselsättning och social rättvisa – en nationell registerstudie om 12 269 unga vuxna med intellektuell funktionsnedsättning.*
[22] Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar. 2016. *Kommunernas aktivitetsansvar*, s. 13.

Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) har ett liknande uppdrag som samordnaren då den ska bidra till minskad ungdomsarbetslöshet och effektivisering av nyanländas etablering i arbetslivet. Detta främst genom att den, fram till 2021, ska främja samverkan genom lokala överenskommelser mellan kommuner och Arbetsförmedlingen samt annan samverkan.[23]

3.2.5 Vuxenutbildningen viktig för etablering av nyanlända och andra utrikesfödda

De senaste åren har ett mycket stort antal människor sökt och beviljats asyl i Sverige. 2015 kom 163 000 asylsökande varav ungefär hälften har fått eller kan beräknas få uppehållstillstånd. En stor andel av dessa personer är i arbetsför ålder[24] och kan vara en del i lösningen av arbetskraftsbehovet. De många nyanlända personerna har dock mycket olika utbildningsbakgrund och därmed olika behov av vuxenutbildningen.

Alla nyanlända har rätt till svenska för invandrare (sfi) som från och med juli 2016 är en del av komvux. Utöver det är vuxenutbildningens övriga kurser många gånger nyanländas väg in i arbetslivet eller vidare studier.

Från och med 1 januari 2018 finns en utbildningsplikt för nyanlända. Utbildningsplikten innebär att alla nyanlända som tar del av Arbetsförmedlingens etableringsinsatser, och som bedöms vara i behov av utbildning för att kunna komma i arbete, kan anvisas att söka och ta del av utbildning. Om anvisningen inte följs kan deltagaren varnas eller stängas av från sin ersättning under en kortare eller längre tid. Hur många som berörs beror på vilken bedömning Arbetsförmedlingen gör utifrån sin kartläggning av varje individs behov av insatser. Om och i så fall hur många fler som kommer att läsa på grund av plikten går inte att beräkna eftersom det är avhängigt gruppens skiftande utbildningsbakgrund samt att de flesta nyanlända hade studerat ändå. Det kan dock innebära en ökad efterfrågan på kommunal vuxenutbildning, framför allt på grundläggande nivå. De nyanlända som inte hade läst utan plikten kan till viss del väntas vara mindre motiverade att studera än de som sökt sig till

[23] Dir. 2014:157. *Delegationen för unga och nyanlända till arbete.*
[24] Arbetsförmedlingen 2017. *Perspektiv på etableringsuppdraget.*

utbildning självmant vilket kan innebära svårigheter för vuxenutbildningen att hantera.

I gymnasieskolan är språkintroduktion det fjärde största programmet där 10 procent av eleverna i gymnasieskolan går. 2016 handlade det om 35 900 elever och hösten 2017 fanns drygt 32 000 elever registrerade på språkintroduktion. Programmet fanns i 245 av landets 290 kommuner.[25] Elever som började på språkintroduktion 2011 och 2012 har följts upp över tid. För perioden ett till fyra år efter studiestart visar uppföljningen att det endast var 36 procent av eleverna som gick vidare till ett nationellt program innan de fyllde 20 år. 47 procent övergick till någon form av vuxenutbildning under perioden. Många unga nyanlända hinner inte slutföra språkintroduktionen innan de är 20 år då den övre gränsen går för att få börja läsa ett nationellt program inom gymnasieskolan. En knapp tredjedel av eleverna gick direkt från språkintroduktion till vuxenutbildning. Av de elever som går vidare till ett nationellt program är det även långt ifrån alla som uppnår en gymnasieexamen inom gymnasieskolan.[26] Vuxenutbildningen kommer därmed att vara viktig även för denna grupp.

Samtidigt som det finns ett stort antal nyanlända (dvs. personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av flyktingskäl eller andra skyddsskäl för upp till tre år sedan) finns även ett stort antal andra utrikes födda i vuxenutbildningen. 2017 studerade cirka 235 000 elever på komvux. Över en period på fem år har komvux på grundläggande nivå och gymnasial nivå ökat med drygt 45 000 elever. En stor del av ökningen (84 procent) kommer av att gruppen utlandsfödda elever har blivit större. Elevökningen i komvux fortsatte under 2017 på såväl grundläggande som gymnasial nivå. Allra flest studerar på gymnasial nivå men procentuellt ökade elever som huvudsakligen läser kurser på grundläggande nivå. Inom vuxenutbildningen är i dag 95 procent på komvux grundläggande nivå och 38 procent på komvux gymnasiala nivå utrikes födda.[27] Utrikesfödda inkluderar såväl nyanlända personer som utlandsfödda personer som har befunnit sig i Sverige under en längre tid. Inom gruppen utrikes födda är variationen mellan

[25] Skolverket 2017a. samt Skolverket 2018a. *Uppföljning av språkintroduktion. Beskrivande statistik på nationell nivå och nyanlända elevers övergångar till och från språkintroduktion.* Rapport 469.
[26] Skolverket 2018a.
[27] Skolverket 2018b. *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2017.* Dnr. 2018:01008.

utbildningsbakgrund stor. En stor andel av de studerande på komvux grundläggande nivå, 43 procent, har en högskoleutbildning samtidigt som 23 procent endast har en grundskoleutbildning som högst uppnådda utbildningsnivå. Den vanligaste kursen att läsa på komvux för utlandsfödda är svenska som andraspråk, därefter engelska varför även personer med högskoleutbildning befinner sig inom grundläggande komvux. På gymnasial nivå har 18 procent högst en grundskoleutbildning och 20 procent en högskoleutbildning. Majoriteten elever på gymnasial nivå har en gymnasieutbildning sedan tidigare[28]. Den heterogena elevgruppen är en del av vuxenutbildningens utmaningar vilket kräver flexibilitet och individanpassning.

3.2.6 Nyckelkompetenser för det livslånga lärandet

Som beskrivet ovan är vuxenutbildningen ett viktigt verktyg för kompetensförsörjningen, för individers möjlighet till omställning, för att arbetslösa ska få kvalifikationer som matchar de jobb som finns, för att unga som i dag varken arbetar och studerar ska komma in i systemet igen och för att nyanlända ska ha möjlighet att etablera sig i det svenska samhället och på arbetsmarknaden. Men vuxenutbildningen är betydligt mer än ett arbetsmarknadsredskap. För en individ finns vissa förmågor och kompetenser som är viktiga att ha med sig i livet. Som en väsentlig beståndsdel av Europeiska unionens svar på globalisering och övergången till kunskapsbaserade ekonomier föreslog Europeiska rådet år 2000 att det skulle tas fram ett europeiskt ramverk för att definiera de nya grundläggande färdigheterna som ska erhållas genom livslångt lärande.[29] EU har nu lyft fram åtta olika så kallade nyckelkompetenser. I rekommendationen uppmanas EU:s regeringar att göra nyckelkompetenser till en del av sina strategier för livslångt lärande.[30] De åtta nyckelkompetenserna som innefattar allt från matematisk och digital kompetens till kompetens att lära sig att lära och flerspråkighet anses ge ett ökat värde för arbetsmarknaden, den sociala sammanhållningen och ett aktivt medborgarskap.

År 2009 kom EU överens om en ny strategisk ram för europeiskt samarbete om utbildning och yrkesutbildning (Utbildning 2020).

[28] Ibid.

I programmet identifieras behovet av att livslångt lärande och rörlighet blir verklighet. Detta genom utbildnings- och yrkesutbildningssystem som är mer lyhörda för förändring och den större världen. För arbetet inom EU har rådet och kommissionen tagit fram prioriteringar att arbeta med under bestämda perioder. De sex prioriteringarna för perioden 2016–2020 är:

- relevanta och högkvalitativa kunskaper och färdigheter för anställbarhet, innovation, aktivt medborgarskap och välbefinnande,
- inkluderande undervisning (dvs. som inkluderar den ökande mångfalden av elever), jämlikhet, likabehandling och främjande av medborgerliga kompetenser,
- öppen och innovativ utbildning för alla, helt anpassad till vår digitala era,
- ordentligt stöd för lärare (t.ex. förbättrad rekrytering, urvals- och utbildningsprocesser samt fortbildning),
- öppenhet och erkännande av färdigheter och kompetenser för att uppmuntra inlärning och arbetstagares rörlighet (t.ex. med hjälp av den europeiska referensramen för kvalitetssäkring),
- hållbara investeringar, samt utbildningssystemens resultat och effektivitet.[31]

I EU-samarbetet Utbildning 2020 som Sverige är anslutet till utbyts erfarenheter och information och samtliga mål följs upp av Europeiska kommissionen. I förekommande fall kan ekonomiska resurser från de europeiska strukturfonderna användas för att förbättra de nationella utbildningssystemen i enlighet med de övergripande strategiska målen och medlemsstaternas prioriteringar.

I rådets slutsatser om utbildningssamarbetet betonas bland annat att ”utbildning är av avgörande betydelse när det gäller att möta de många socioekonomiska, demografiska, miljömässiga och tekniska utmaningar som Europa och dess medborgare står inför i dag och kommer att stå inför under kommande år”.[32]

[31] EU 2015. 2015 års gemensamma rapport från rådet och kommissionen om genomförandet av den strategiska ramen för europeiskt utbildningssamarbete (Utbildning 2020) *Nya prioriteringar för det europeiska utbildningssamarbetet.* 2015/C 417/04.
[32] EU 2009. 2009/C 119/02. *Rådets slutsatser av den 12 maj 2009 om en strategisk ram för europeiskt utbildningssamarbete* (”Utbildning 2020”).

3.2.7 Reformer som öppnar upp vuxenutbildningen för fler

Regeringens nya kunskapslyft med fler platser inom vuxenutbildningen och införandet av en rätt att läsa på komvux för att uppnå grundläggande och/eller särskild behörighet till högskola och särskilda förkunskaper till yrkeshögskola samt därtill särskilda satsningar såsom ett rekryterande studiestartsstöd, öppnar upp vuxenutbildningen för fler och större grupper. Det handlar dels om personer som kan vara i behov av extra stöd och anpassningar dels om mycket studiemotiverade personer som vill läsa vidare på högskolan.

3.2.8 En förändrad målgrupp

Sammantaget ser utredningen en målgrupp som tydligt skiljer sig från tidigare inom vuxenutbildningen. I dag är det en högre andel personer utan svenska som modersmål, personer som i många fall har flera skolmisslyckanden bakom sig eller som på andra sätt är i behov av en anpassad vuxenutbildning på olika sätt. Samtidigt gör omvärldens krav och dagens arbetsmarknad att fler personer som redan har en färdig gymnasieutbildning eller har ett arbete behöver kunna omskola sig och få kompetensutveckling under hela sitt yrkesliv. Den nya sammansättningen av studerande i, och personer i behov av, vuxenutbildningen kräver förändringar av vuxenutbildningens strukturer och kompetensutveckling av dess personal för att kunna möta målgruppens förändrade och varierande behov.

3.2.9 Digitaliseringen – nya krav på och nya möjligheter för vuxenutbildningen

Utvecklingen av ett allt mer digitaliserat samhälle och arbetsliv intensifieras vilket ställer krav på vuxenutbildningens former, inlärning och lärarnas kompetens. Den snabba digitala utvecklingen förstärker ytterligare behovet av individers kompetensutveckling för att komma in på arbetsmarknaden eller för redan yrkesverksamma att kunna följa med i utvecklingen. Nya kompetenser behövs i ett digitaliserat arbetsliv där allt fler jobb kommer att förändras i grunden eller försvinna på grund av att digitala system automatiserar jobb eller arbetsuppgifter.

En ökad digitalisering i samhället i stort ställer allt högre krav på medborgares förmåga till källkritik och medie- och informationskunnighet.[33] Samhällets digitalisering där allt fler ärenden förväntas göras online har förenklat vardagen för många samtidigt som de som saknar tillräcklig digital kompetens halkar efter. Det talas i dag om en digital klyfta och ett digitalt utanförskap där en del av lösningen handlar om utbildning. Vuxenutbildningen behöver kunna möta även detta behov.

Inom EU uppmärksammas digitaliseringens krav och möjligheter bland annat genom att ett av EU:s sex prioriterade områden inom utbildningsområdet fram till 2020 är ”öppen och innovativ utbildning för alla, helt anpassad till vår digitala era”.

Vuxenutbildningens förmåga att möta och dra nytta av digitaliseringen kräver kompetensutveckling av dess personal och ständig uppdatering av utrustning. Men samtidigt som digitaliseringen skapar nya behov och krav innebär den även stora möjligheter. Det gäller inte minst den förenkling det innebär för regional samverkan och de möjligheter digitaliseringen innebär för distansundervisning inom vuxenutbildningen. En vuxenutbildning i takt med tiden möter de nya krav digitaliseringen innebär och utnyttjar de möjligheter digitaliseringen ger.

3.2.10 För demokrati och bildning i dagens samhälle

Vuxenutbildningen ska inte bara ge instrumentella färdigheter. Lika viktigt är att utbildningen ger förutsättningar för individer att växa som människor och få en ökad självkänsla. Utbildningen ska ge individen förutsättningar att fatta självständiga beslut och nå sin fulla potential i samhälls- och arbetslivet. I skollagen uttrycks det som att vuxenutbildningen ska ge individen möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet och för att främja sin personliga utveckling.

Den ökande valfriheten och snabbare informationsflödet i samhället ställer krav på förmågan att inhämta och kritiskt granska information. Dagens samhälle kräver dessutom aktiva och kunniga medborgare

[33] Skolverket 2016a. *Nationell strategi för digitaliseringen av skolväsendet – Avseende gymnasiet, gymnasiesärskolan och skolväsendet för vuxna*.

som kan vara källkritiska och som kan ta tillvara sina demokratiska rättigheter.

SOM[34]-undersökningen visar att ju högre utbildning en person har desto mer nöjd är den med demokratin i Sverige och EU och desto fler i gruppen upplever att de har ganska eller mycket goda möjligheter att påverka politiska beslut i Sverige. Politiskt intresse och hur ofta man diskuterar politik samt om man är föreningsmedlem ökar också med längre utbildning. Likaså har utbildning en positiv effekt på mellanmänsklig tillit.[35] I den svenska valforskningen visas även att högutbildade röstar i högre grad än lågutbildade[36]. Utbildning har alltså positiva effekter på att delta i och ha tilltro till demokratiska processer och på att vara en aktiv samhällsmedborgare. Vuxenutbildningen har en viktig roll även i detta.

[34] SOM = Samhälle Opinion Massmedier. SOM-institutet är en oberoende opinions- och undersökningsorganisation vid Göteborgs universitet som mätt svenskarnas vanor och attityder med SOM-undersökningen sedan 1986.
[35] Arkhede, S., Ekegren, H., Oscarsson, red. 2015. Svenska demokratitrender 1986–2015.
[36] Holmberg, S., Oscarsson, H., 2004. *Väljare. Svenskt väljarbeteende under 50 år*.

4 Utredningens övergripande förslag och bedömningar

Under arbetets gång har utredningen stött på ett antal aspekter som är centrala för att vuxenutbildningen och för att utredningens förslag till förändringar ska fungera tillfredsställande. Kapitlet berör några av dessa aspekter där en av dem resulterar i ett förslag till ett förtydligande i skollagen och där de övriga utgörs av bedömningar av framtida utvecklingsområden.

4.1 Förtydligat mål för komvux

Utredningens förslag: Dagens målformulering för komvux i skollagens 20 kap. 2 § förtydligas så att det framgår att även den kommunala vuxenutbildningen utgör en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet och en grund för fortsatt utbildning.

Dagens målformulering för komvux i skollagens[1] 20 kap. 2 § är skriven utifrån ett rent individperspektiv. Att individen sätts i fokus är rimligt men samtidigt har komvux under senare år allt mer fått en vidgad roll för arbetsmarknadspolitik, integration och kompetensförsörjning. I fråga om den kommunala vuxenutbildningens roll för kompetensförsörjningen inom arbetslivet finns det dock kommuner och branscher som upplever att det är viktigt att vara tydligare med att komvux spelar en viktig roll för arbetslivets kompetensförsörjning. Detta inte minst mot bakgrund av att det numera är uppenbart att det inte är tillräckligt att se enbart gymnasieskolan som basen för kompetensförsörjningen.

[1] Skollagen (2010:800).

Målet för den kommunala vuxenutbildningen förtydligas därför så att den överensstämmer med hur komvux fungerar men också bättre står i samklang med skrivningarna om gymnasieskolan. Detta innebär ingen ambitionshöjning för komvux utan är snarare att se som ett förtydligande av nuvarande roll och uppdrag. Ett tydligt bevis för regeringens uppfattning om den roll komvux kan spela för kompetensförsörjningen inom arbetslivet är, som tidigare nämnts, satsningen på regionalt yrkesvux. I 1 § förordningen om regionalt yrkesvux[2] anges att utbildningarna syftar till att leda till kompetenser som efterfrågas på arbetsmarknaden. Inom regionalt yrkesvux ska de samverkande kommunerna erbjuda kombinationer av nationella kurser i yrkesämnen, och sammanhållna yrkesutbildningar som motsvarar den regionala efterfrågan på kompetens.

Utredningens uppfattning är att komvux redan i dag förväntas samråda med arbetslivets företrädare för att säkerställa att kommunen kan uppfylla den del av målsättningen i skollagen som säger att individen ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet. Vidare fanns den kommunala vuxenutbildningen med i den tidigare uppräkningen i Skolverkets instruktion av skolformer som ska främjas för att bidra till att trygga den nationella kompetensförsörjningen.

Utredningen anser dock att det kan vara nödvändigt med ett förtydligande om vuxenutbildningens roll inom kompetensförsörjningen för arbetslivet för att underlätta samverkan mellan kommuner och arbetslivet.

4.1.1 Utbildningarna inom komvux kompletterar gymnasieskolan

I gymnasieskolans syftesbeskrivning anges att den ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet[3]. Anledningen till syftesformuleringen har varit att öka kommunernas möjlighet att dimensionera utbildningarna efter arbetslivets behov och att öka det inflytande arbetsmarknadens parter bör ha på utbildningarna. En nära koppling mellan det mottagande arbetslivet och utbildningsanordnarna är nödvändig för att kursinnehåll, dimensionering och samarbetet kring praktikplatser ska fungera.

[2] Förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.
[3] Skollagen (2010:800).

Det finns dock en svaghet i beskrivningen att gymnasieskolan solitärt utgör basen för kompetensförsörjningen till arbetslivet. En starkt bidragande faktor i det matchningsproblem som arbetslivet upplever är de snabba förändringarna i fråga om kompetensbehov. Ur detta perspektiv har gymnasieskolan en svaghet då utbildningarna är programbaserade och fleråriga. Gymnasieskolan har flera år från antagning av en elev till examen, vilket gör att ledtiden är för lång för att kunna lösa de snabba förändringar av kompetensbehoven som arbetslivet uppvisar. Det är snarare så att gymnasieskolan utgör en bas för den grundläggande kompetensförsörjningen till arbetslivet, men inte den löpande kompetensförsörjningen.

Här finns ett stort behov av den kortare ledtid som ett kursbaserat komvux erbjuder, där kompetensutvecklingen består av mer riktade insatser. Yrkesprogramsutredningen konstaterar i sitt betänkande[4] att gymnasieskolan inte räcker till för att lösa kompetensförsörjningen och att vuxenutbildningen behöver inkluderas för att komma till rätta med att arbetslösas kvalifikationer till stor del inte svarar upp mot arbetsmarknadens behov.

Utredningens bedömning är att vuxenutbildningen redan har en given roll som del av basen för kompetensförsörjningen, inte minst genom den kraftiga utbyggnaden av yrkesvux. Denna roll återspeglas dock inte i nuvarande målformuleringar i skollagen.

4.1.2 Utredningen föreslår ett förtydligande av målen för komvux

Utredningen föreslår ett förtydligande av målen för vuxenutbildningen så att det tydliggörs att arbetslivets behov av kompetensförsörjning beaktas i vuxenutbildningen.

Planeringen av innehållet i och dimensioneringen av utbudet vid komvux är en viktig uppgift för kommunen i målsättningen att erbjuda en komvux som är relevant i dagens samhälle. För att det utbudet verkligen ska svara mot de behov som finns bör kommunens analyser av efterfrågan på utbildning omfatta både individernas och det regionala arbetslivets behov. När det gäller analysen av arbetslivets behov av kompetensförsörjning är det något som redan i dag genom-

[4] SOU 2015:97, s. 49, *Välja yrke.*

förs av flera aktörer, t.ex. regionalt utvecklingsansvariga och Arbetsförmedlingen, varför kommunerna kan använda dessa analyser för att säkerställa att utbudet svarar mot de regionala behoven av kompetensförsörjning inom arbetslivet. Ett förtydligande av målet så att det är anpassat till hur vuxenutbildningen bidrar till kompetensförsörjningen är i huvudsak ett kodifierande av gällande uppdrag och innebär i sig ingen ambitionshöjning.

4.2 Studiefinansiering

4.2.1 Brister när det gäller studiefinansiering för elever inom särvux

Utredningens bedömning: Vuxna med utvecklingsstörning eller förvärvad hjärnskada som har för avsikt att studera inom särskild utbildning på gymnasial nivå med syfte att stärka sin ställning på arbetsmarknaden bör säkerställas ekonomiska förutsättningar att göra detta.

Utredningen kan konstatera att möjligheten att finansiera sina studier för elever inom särvux inte är likvärdiga över landet. Studier inom särvux berättigar inte till studiemedel från CSN och det är inte heller något som utredningen förespråkar. Däremot skulle det skapas möjligheter på ett helt annat sätt än i dag för den enskilde om utbildningens syfte att stärka sin ställning på arbetsmarknaden kunde innebära samma rätt att behålla ersättning genom socialförsäkringen eller liknande som sysselsättning inom till exempel daglig verksamhet gör. Utredningen ser den bristande finansieringsmöjligheten som ett stort hinder för den enskilde att kunna ta del av den utbildning som kommunerna erbjuder. Utredningens bedömning är att förutsättningarna för vuxna med utvecklingsstörning eller förvärvad hjärnskada att kunna finansiera sina studier är en bidragande orsak till att ett flertal kommuner inte uppfattar att det finns någon efterfrågan på utbildning och därmed inte heller erbjuder något utbud av till exempel yrkesutbildning inom särvux på gymnasial nivå. Det är svårt att få en heltäckande bild av hur elever i särvux finansierar sina studier i dag. En del har någon form av pension, andra har stöd via SPSM och ytterligare elever har aktivitetsersättning via Försäkringskassan. Det

är främst den sistnämnda som kan vara problematisk för elever som till exempel vill gå en lärlingsutbildning inom särvux. Utredningen har mötts av en bild av att Försäkringskassans bedömningar inte är likvärdiga över landet och att det finns elever som avstår från utbildning för att inte riskera att förlora sin försörjning.

4.3 Behov av stöd i vuxenutbildningen

Utredningens bedömning: Kommunerna behöver ges möjlighet att förstärka stödet av bland annat specialpedagogisk kompetens i vuxenutbildningen så att det kommer alla elever som har behov av detta till del. Om inte möjligheten till stöd inom vuxenutbildningen stärks befarar utredningen att det finns risk att elever som tillhör målgruppen för dagens särvux inte kommer att få det stöd som de behöver för att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling.

De bestämmelser som finns i skollagen om särskilt stöd, 3 kap. 7–12 §§, gäller inte vuxenutbildningen. Inte heller finns det krav på elevhälsa i vuxenutbildningen enligt 2 kap. 25 § skollagen även om sådan elevhälsa får anordnas enligt 2 kap. 26 § skollagen. Vuxenutbildningen har däremot ett starkt krav att anpassa utbildningen efter den enskilde elevens behov och förutsättningar vilket uttrycks både i läroplanen för vuxenutbildning och i förordningen om vuxenutbildning. Med en ökad anpassning till individens förutsättningar och behov avses bland annat de åtgärder av extra anpassningar som är möjliga att göra av läraren inom den ordinarie undervisningssituationen.

Att det finns stora brister på specialpedagogisk kompetens inom vuxenutbildningen för att kunna möta särskilda behov hos elever har varit ett återkommande budskap till utredningen. Det har framförts vid de verksamhetsbesök som har genomförts och vid andra möten som har skett med företrädare för utbildningen, intresseorganisationer, skolmyndigheter och i möten med drygt 600 sfi-lärare i samband med Skolverkets konferensserie Mötesplats sfi där utredningen medverkade.

Utredningen föreslår att särvux upphör som egen skolform och blir en del i komvux och att den kommunala vuxenutbildningen på

så sätt samlas under ett gemensamt organisatoriskt tak. Det är utredningens bedömning att det kommer att öppna upp för större samverkan mellan lärare och underlätta planering och dimensionering av hela vuxenutbildningen vilket ska komma alla elever till gagn. Farhågor finns dock i vissa verksamheter att en sådan förändring kan leda till att den specialpedagogiska kompetens som lärare inom särvux har kommer att tas i anspråk i ett försök att täcka de behov som finns inom sfi, grundläggande och gymnasial komvux. Denna farhåga beror nog i viss mån på en kännedom om brister i nuvarande komvux när det gäller förutsättningarna att tillhandahålla adekvat specialpedagogiskt stöd. Behovet av ett utökat stöd inom vuxenutbildningen är inte något nytt behov men har accelererat i samband med ett allt större flöde av elever till framför allt sfi och allt fler elever med bland annat neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, psykisk ohälsa och tidigare skolmisslyckanden. Det är utredningens bedömning att kommunerna i högre grad behöver tillhandahålla ett specialpedagogiskt stöd inom vuxenutbildningen för att möjliggöra det behov av utbildning som målgrupperna har. Specialpedagogiska skolmyndigheten kan vara ett stöd i hur ett sådant stöd kan organiseras.

4.3.1 Behov av förbättrad uppföljning och statistik

Utredningens bedömning: Skolverkets redovisning och uppföljning av komvux bör utvecklas. Det bör analyseras om Skolverket kan samla in uppgifter när det gäller särvux i liknande omfattning som i dag gäller för komvux på grundläggande och gymnasial nivå.

Under utredningsarbetet har utredningen vid ett flertal tillfällen upplevt att såväl redovisningen av Skolverkets uppföljning av komvux som statistiska uppgifter om komvux är otillräcklig eller inte tillförlitlig. En av anledningarna till detta förefaller vara att fokus framför allt har varit att anpassa dessa uppgifter så att de går att jämföra med uppgifterna från grund- och gymnasieskolan. Detta har gjort att såväl uppföljning som redovisning av uppföljning och statistik inte anpassats efter vuxenutbildningens särskilda förutsättningar. Av den anledningen gör utredningen bedömningen att uppföljningen av komvux, redovisningen av denna uppföljning samt redovisningen av statistik om komvux bör utvecklas.

Områden där utredningen anser att utveckling är nödvändig är till exempel uppgifter om antal deltagare per kurs, antal sökande till komvux, specifika uppgifter om vuxenutbildning på entreprenad och utbildning motsvarande komvux. Utredningen erfar att ett arbete med syfte att utveckla statistik avseende komvux pågår på Skolverket.

När det gäller data om särvux är det mer problematiskt. Dagens bestämmelser om insamling av känsliga personuppgifter innebär att den statistik som Skolverket som ansvarig myndighet för insamlande av statistik för det offentliga skolväsendet, kan redovisa gällande särvux, inte är på individnivå. Det innebär i sin tur att det inte finns uppgifter tillgängliga om vilka kurser elever studerar eller under hur lång tid studierna bedrivs. I till exempel uppföljning av utbildning på gymnasial särvuxnivå inom yrkesvux har inte de yrkeskurser eller antalet elever som studerar i en lärlingsutbildning kunnat redovisats separat vilket innebär att det på nationell nivå saknas uppgifter som borde ligga till grund för hur utbildningen inom särvux ska kunna utvecklas. Effekterna av vad studier inom särvux leder till efter utbildningen är inte heller något som mäts. Utredningens bedömning är att det finns en potential att förbättra statistiken avseende grundläggande och gymnasial särvux.

5 Alternativa urvalsgrunder för gymnasial komvux

Utredningen har i uppdrag att analysera och ta ställning till om det i vissa fall bör kunna göras undantag från skollagens bestämmelser om att de som har fått minst utbildning ska prioriteras när det gäller antagning till komvux på gymnasial nivå och i så fall föreslå möjligheter till undantag.

Direktiven anger också att om sökande med kort tidigare utbildning inte måste prioriteras när det gäller urval till viss utbildning inom komvux, utan en annan prioritetsordning kan tillämpas, kan satsningarna bättre anpassas till de behov som finns och nå en specifik målgrupp i behov av en viss utbildning.

Om det finns fler behöriga sökande till en gymnasial utbildning på komvux än vad det finns platser ska ett urval göras. Urvalet ska göras enligt en fastställd prioritering som bestämmer i vilken ordning kommunen ska anta elever. En generell princip om prioritering finns i 20 kap. 2 § skollagen (2010:800). Den generella principen anger att de som fått *minst* utbildning ska prioriteras. De detaljerade bestämmelserna om urval för komvux på gymnasial nivå finns i 3 kap. 7–8 §§ vuxenutbildningsförordningen (2011:1108) och anger att sökande med kort tidigare utbildning ska prioriteras generellt.

Principerna och reglerna för prioritering och urval har ändrats under den tid som komvux har funnits. Den grundläggande principen i skollagen har varit relativt likartad sedan 70-talet, medan urvalsreglerna på förordningsnivå har förändrats utifrån samhällsbehov eller för att tydliggöra ändrade principer inom komvux.

För att en prioriteringsordning ska fungera optimalt måste den övergripande princip som anges i den överordnade lagen stå i sam-

klang med underliggande bestämmelser om urval på förordningsnivå. I dag är det oklart hur relationen mellan skollagens ”minst” förhåller sig till vuxenutbildningsförordningens ”kort”.

I takt med att vuxenutbildningen fått en allt bredare roll i samhället har det under senare år också visat sig att den nuvarande prioriteringsordningen fungerar mindre väl och ibland leder till att vissa grupper aldrig får tillgång till komvux, även om de har stora behov av en viss utbildning.

Att lösa dessa problem med ännu en undantagsregel skulle enligt utredningen ytterligare öka otydligheten i regelverket. Utredningen föreslår därför en ny prioriteringsprincip i skollagen, samt nya urvalsgrunder för komvux och regionalt yrkesvux. Förändringarna leder till en ökad samstämmighet mellan skollag och underliggande förordningar, samt en prioriteringsmodell som står bättre i samklang med de behov vuxenutbildningen ska svara mot.

5.1 Skollagens princip för prioritering

Den generella principen hur sökande till komvux på gymnasial nivå ska prioriteras återfinns i 20 kap. 2 § skollagen. Där anges det att de som fått *minst* utbildning ska prioriteras. Förutom den mer generella principen om att de som tidigare fått minst utbildning ska prioriteras vid gymnasial komvux, anges i 20 kap. 23 § skollagen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om urval bland mottagna sökande. Detta innebär att närmare bestämmelser om hur den prioritering som skollagen anger ska genomföras i praktiken, står att finna i urvalsbestämmelserna på förordningsnivå.

Principen om prioritering av individer med minst utbildning har en mycket lång historia inom komvux. Redan i början av 70-talet, dvs. när komvux bara hade några år på nacken, upptäcktes att den nya utbildningsformen i allt för hög grad användes av de redan resursstarka och av personer som redan hade en god utbildningsbakgrund. LO:s dåvarande arbetsgrupp för vuxenutbildning, LOVUX, kritiserade nystartade komvux för att den i stor grad rekryterade redan utbildade och unga[1]. Man var också kritisk mot att komvux tenderade till att anpassa sitt utbud för att svara mot denna målgrupps

[1] LOVUX 1971.*Vuxenutbildning. Fakta, erfarenheter och förslag*.

behov. Som ett led i 70-talets fördelningspolitiska mål förtydligades den prioriterade målgruppen för komvux till att vara korttidsutbildade vuxna[2].

Det fördelningspolitiska målet motiverades av två perspektiv. Dels i jämförelsen mellan individer i ungefär samma ålder, där en viss grupp fått ta del av samhällets utbildningsresurser och en annan inte fått samma möjlighet. Dels i jämförelsen mellan vuxna som växt upp under en tid då skolväsendet inte var utbyggt, och de unga som vid den tiden var de första som skulle få studera i ett mer resursstarkt skolväsende. I det senare exemplet såg man risken av en växande kunskapsklyfta mellan generationerna.

Allt sedan den tiden har prioriteringen av korttidsutbildade i urvalet och komvux som ett kompensatoriskt verktyg för att ge vuxna en andra chans, varit viktiga principer. I de utredningar och propositioner som följt efter detta beslut i början av 70-talet, har man valt att hänvisa till denna princip och låtit den vara oförändrad i nyare regleringar.

I den numera upphävda 1984 års vuxenutbildningslag[3] finns inte principen om prioritering av dem med minst utbildning uttryckt i själva lagtexten. Däremot förs ett resonemang om detta i förarbetena[4] där man säger att behovet av utbildning varierar stort mellan olika grupper av vuxna, men att behovet generellt är störst för kortutbildade i aktiv ålder. Det är även så att även välutbildade kan behöva komplettera sina kunskaper. Vidare sägs att formuleringen i lagtexten inte anger någon begränsning med hänsyn till graden av behov eller med hänsyn till vissa grupper av vuxna. Men det är givet att man i första hand tar sikte på vuxna med kort utbildning.

Bestämmelser om vuxenutbildning fördes 1991[5] in i 1985 års skollag[6]. Där finns principen om prioritering av sökande tydligt uttalad i 1 kap. 9 §. Där anges att främst de som erhållit minst utbildning ska få möjlighet att stärka sin ställning i arbetslivet och i det kulturella och politiska livet. Anledningen till att prioriteringen lyftes fram i texten var att man tydligare ville ange att vuxenutbildningens primära syfte var att överbrygga utbildningsklyftor och att detta skulle

[2] SOU 1982:29. *KOMVUX, kommunal utbildning för vuxna*.
[3] Vuxenutbildningslagen (1984:1118).
[4] Prop. 1984/85:37. *Vuxenutbildningslag*.
[5] Lagen (1990:1477) om ändring i skollagen (1985:1100).
[6] Skollagen (1985:1100) upphävd genom 2010:801.

göras genom att bestämmelsen utformades så att den slog fast att det offentliga skolväsendet för vuxna ska ge vuxna tillfälle att i enlighet med individuella önskemål komplettera sin utbildning[7]. Verksamheten skulle i första hand inriktas på att erbjuda dem som tidigare fått minst utbildning möjlighet att stärka sin ställning i arbetslivet och i det kulturella och politiska livet.

1985 års skollag var gällande ända fram till dagens skollag, där prioriteringsprincipen fortfarande uttrycks, fast i kortare form.

5.2 Urval

Om det finns fler behöriga sökande till en utbildning än vad det finns platser ska ett urval göras bland de sökande. Att välja ut vilken av flera sökande som ska erhålla en utbildningsplats är att anse som myndighetsutövning från kommunens sida. All myndighetsutövning måste ha stöd i lag.[8]

Enligt vuxenutbildningsförordningen (2011:1108) ska urval ske när det finns fler sökande till en utbildning än vad det finns platser. Detta innebär att kommunen inte måste tillämpa ett urval så länge det finns platser. Urvalsreglerna ska alltså inte anses som en beskrivning av vilka som är målgruppen för komvux eller inte, även om en konsekvens av reglerna i vissa fall har blivit just detta. En kommun kan påverka behovet av urval genom dimensioneringen av antalet platser till kurser som har stor efterfrågan.

Det finns också tillfällen då kommunen inte får tillämpa urval. Ett exempel på detta nämns i sista stycket i 3 kap. 7 § vuxenutbildningsförordningen, som anger att något urval inte ska göras i fråga om sådan kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå som en sökande har rätt att delta i. Även om detta stycke specifikt handlar om de utbildningar som omfattas av rätten till behörighetsgivande komvux, gäller samma sak för andra kurser och utbildningar som omfattas av rättighetslagstiftningen, t.ex. sfi och grundläggande vuxenutbildning.

[7] Prop. 1990/91:18. *Om ansvaret för skolan.*
[8] 1 kap. 1 § Regeringsformen (1974:152), ”Den offentliga makten utövas under lagarna”.

5.3 Dagens urvalsregler i vuxenutbildningsförordningen

De detaljerade bestämmelserna om urval finns i 3 kap. 7–8 §§ vuxenutbildningsförordningen. Där anges att urvalet ska göras enligt en fastställd prioritering som bestämmer i vilken ordning kommunen ska anta elever.

Vuxenutbildningsförordningens urvalsgrunder är indelade i två steg, där det första steget innebär en generell prioritering av sökande med ”kort tidigare utbildning”. Vad som avses med kort tidigare utbildning exemplifieras t.ex. i propositionen om vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen[9]. Där sägs att samhällets insatser i första hand bör riktas mot vuxna som saknar kunskaper motsvarande treårig gymnasieutbildning[10]. Det första steget anger därigenom en generell prioritering av individer som ännu inte har en gymnasieexamen.

Det andra steget utgörs av en rangordnad prioriteringslista. Eftersom uppräkningen av urvalsgrunder är rangordnad innebär det att det kan förekomma återkommande situationer där urvalet inte når hela vägen fram till de individer som definieras sist i prioriteringslistan. I dagsläget ska kommunen, i rangordning, prioritera den 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.

Om prioriteringsordningen i vuxenutbildningsförordningen speglar de aktuella målsättningarna för vuxenutbildningen så innebär detta att vuxenutbildningen i dag i första hand har en kompensatorisk funktion riktad till personer som inte tagit en gymnasieexamen, och i andra hand en funktion för dem som behöver komvux för sin position på arbetsmarknaden. Den första prioriteringsgrunden är en mer praktisk konsekvens av att elever inom komvux genomför sina studier baserat på en upprättad individuell studieplan som kan innehålla flera kurser. Eftersom en påbörjad individuell studieplan är viktig att

[9] Prop. 2000/01:72. *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen.*
[10] Ibid, s. 25.

slutföra måste en elev prioriteras vid eventuellt urval, så att eleven inte får ett avbrott i studierna.

Vuxenutbildningsförordningens urvalsgrunder har dock inte varit lika oförändrade över tiden som skollagens prioritering av den med minst utbildning. I olika styrdokument kan man se hur både former och innehåll förändrats. Prioriteringar och urvalsregler speglar på ett bra sätt hur målsättningarna för vuxenutbildningen ändrats över tid.

5.3.1 Lvux-82

I den första läroplanen för vuxenutbildningen, Lvux-82, finns ingen direkt prioritetsordning av sökande. Däremot finns en angiven prioritering av utbudsplaneringen som ger en fingervisning om hur målsättningarna för komvux var. Enligt Lvux-82 skulle en prioritering ske av:

1. överbryggande utbildning motsvarande grundskolan
2. arbetsmarknadsinriktad utbildning, dvs. utbildning som arbetsmarknaden parter rekommenderar samt utbildning i tekniska och naturvetenskapliga ämnen
3. behörighetskomplettering, dvs. utbildning som ger formell och reell behörighet till högskolestudier
4. överbryggande utbildning motsvarande gymnasieskolan, dvs. fullständig utbildning motsvarande två- eller treårig utbildning i gymnasieskolan.

Den angivna prioriteringsordningen är som synes rangordnad. I denna prioriteringslista framträder att komvux hade ett uppdrag inom kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden som var starkare än det kompensatoriska uppdraget kopplat till gymnasiekompetensen.

5.3.2 1985 års vuxenutbildningsförordning

I 1985 års vuxenutbildningsförordning[11] återfinns urvalsgrunderna i 3 kap. 30 §. I dessa bestämmelser finns inte kort tidigare utbildning som en generell prioriteringsgrund. I stället finns en formulering om

[11] Vuxenutbildningsförordningen (1985:288).

företräde för den som har störst behov av utbildningen. Vid urvalet skulle kommunen då särskilt beakta:

1. behovet för sökande som har kort tidigare utbildning
2. behovet för sökande som är handikappad eller befinner sig i en socialt utsatt situation
3. behovet för sökande för vilken den sökta kursen är av betydelse för yrkesverksamhet eller yrkesval
4. behovet av behörighetskomplettering
5. behovet av förlängd undervisning
6. behovet för sökande som har påbörjat studier inom komvux.

I dessa urvalsbestämmelser finns ingen uttalad rangordning mellan de olika urvalsgrunderna. Eftersom kort tidigare utbildning finns som första urvalsgrund kan man dock ana att det finns en tanke bakom den ordning urvalsgrunderna är presenterade. I dessa urvalsregler finns precis som i 1982 års prioriteringar behovet av komvux för arbetslivets behov på en tidigare plats i prioriteringslistan än det behov som har koppling till tidigare studier vid gymnasieskolan.

5.3.3 1992 års förordning om kommunal vuxenutbildning

I 1992 års förordning om kommunal vuxenutbildning[12] finns urvalsreglerna i 3 kap. 10 §. Inte heller här finns en generell prioritering av sökande med kort tidigare utbildning, utan precis som i 1985 års förordning anges att företräde ska ges till den som har störst behov av utbildningen. Även här finns sedan en prioriteringslista utan rangordning där kommunen ska beakta om en sökande:

[12] Förordningen (1992:403) om kommunal vuxenutbildning.

1. har kort tidigare utbildning,
2. behöver utbildningen för planerad eller pågående yrkesverksamhet eller står inför yrkesval,
3. behöver utbildningen för att komplettera ett reducerat program från gymnasieskolan eller för annan behörighetskomplettering, eller
4. skall kunna fullfölja studier som den sökande har påbörjat enligt en upprättad studieplan.

5.3.4 2002 års förordning om kommunal vuxenutbildning

I 2002 års förordning om kommunal vuxenutbildning[13] finns reglerna om urval i 3 kap. 8 §. I dessa urvalsregler har kort tidigare utbildning för första gången flyttats upp till att bli en generell prioriteringsgrund. Den främsta anledningen till att kort tidigare utbildning betonas så starkt var dock för att understryka att det inte längre skulle vara möjligt att konkurrenskomplettera betyg vid komvux[14]. Konkurrenskomplettering innebär att eleven läser om kurser med syftet att få ett högre betyg vid komvux än det tidigare gymnasiebetyget. Genom att ange att den som har kort tidigare utbildning ska prioriteras, skulle sökande med tidigare betyg inom den aktuella kursen hamna sist i prioriteringen.

Det är också första gången som det tydligt anger att det finns en rangordning i de urvalsgrunder som räknas upp, i och med att kommunen ska ge företräde, i den ordning som anges nedan, till den 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,
3. behöver utbildningen för pågående yrkesverksamhet, eller
4. behöver utbildningen för planerat eller kommande yrkesval.

[13] Förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning.
[14] SOU 2004:29. *Tre vägar till den öppna högskolan*.

Förutom att kort tidigare utbildning lyfts upp till att blir en generell prioriteringsgrund har också den nu rangordnade prioriteringslistan växlat plats på tidigare ingående grunder för prioritering. Dessa förändringar följer de tankar kring vuxenutbildningen som finns i 2001 års proposition om vuxnas lärande och utveckling av vuxenutbildningen. Betoningen av den individuella studieplanen som utgångspunkten för utbildningen inom komvux och en treårig gymnasieutbildning som ny basnivå präglar urvalsreglerna i denna förordning.

5.3.5 2011 års förordning om vuxenutbildning

I den gällande förordningen för vuxenutbildningen är urvalsreglerna i stort de samma som i 2002 års förordning. De olika prioriteringsgrunderna är också rangordnade. En skillnad är att grunderna 3 och 4 i 2002 års förordning förts samman till en grund som utgår från den sökandes behov av utbildningen för pågående yrkesverksamhet eller planerat yrkesval. Även om de bakomliggande anledningarna är olika betonar även den gällande förordningen kopplingen mellan komvux och gymnasieskolan.

5.4 Minst och kort

I dag finns det tre olika *grunder* för vilka som ska prioriteras vid urval inom komvux. Skollagens princip för prioritering anger att de som *fått minst* utbildning ska prioriteras samt komvuxförordningens regler om urval anger att den som *har kort* tidigare utbildning ska ha företräde. Den tredje är den prioriteringsregel som finns i förordningen om regionalt yrkesvux[15] som anger att den ska prioriteras som har *kort tidigare utbildning och svag ställning på arbetsmarknaden*. Dessa båda uttrycken *fått minst* och *har kort* skiljer sig åt, både ur ett semantiskt perspektiv och ett historiskt perspektiv.

Ur ett semantiskt perspektiv anger grunden *fått minst* att det är en jämförelse som ska göras mellan alla sökande, och den som fått minst utbildning tidigare ska prioriteras. Grunden *har kort* kan uppfattas som en mer absolut gräns, t.ex. att den sökande inte har en gymnasieexamen. Detta innebär att det finns två olika anvisningar

[15] Förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

för kommunerna hur kommunen ska genomföra ett urval då det finns fler sökande än platser vid en utbildning. Även om skollagen rent legalt är överordnad, blir den praktiska tillämpningen svår,

Ur ett historiskt perspektiv finns också en skillnad. Skollagens prioritering av dem som fått minst utbildning är som tidigare nämnts ett uttryck för en fördelningspolitisk ambition att säkerställa att individer som tidigare, av olika anledningar, inte fått ta del av samhälles utbildningsresurser nu ska få tillgång till dem, eller att säkerställa att det inte uppstår en utbildningsklyfta mellan generationerna. I förarbeten till tidigare skollagar kopplas ofta uttrycket minst utbildning till korttidsutbildade, men den korta utbildningsnivån beskrivs som en konsekvens av att man tidigare inte tagit del av samhällets utbildningsresurser.

Vuxenutbildningsförordningens prioritering av sökande har steg för steg kommit att kopplas allt tydligare till en treårig gymnasieexamen. Tydligast anges det i 2001 års proposition om vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen, där det sägs att samhällets resurser i första hand bör riktas mot vuxna som saknar kunskaper motsvarande treårig gymnasieutbildning. I vuxenutbildningsförordningens prioriteringsordning finns alltså mer av en utbildningspolitisk ambition. I praktiken har också begreppet ”kort tidigare utbildning” kommit att tolkas som ”utan gymnasieexamen”.

Användningen av uttrycket ”kort tidigare utbildning” i dagens vuxenutbildningsförordning finns dock främst att hitta i ambitionen att tydligt markera mot den konkurrenskomplettering som var vanlig inom komvux på 90-talet.

En konsekvens av kopplingen mellan ”kort tidigare utbildning” och gymnasieexamen har blivit att den som har gymnasieexamen av vissa kommuner inte har ansetts tillhöra målgruppen för komvux. Här har man alltså valt att göra en absolut tolkning av urvalsreglerna, vilken kommit att innebära att man inte har tillträde till komvux om man har en gymnasieexamen.

I takt med att yrkesutbildningar inom komvux har kommit att efterfrågas mer och mer av individer som redan har en högskoleförberedande gymnasieexamen, men inte har för avsikt att studera vidare vid högskola eller yrkeshögskola har denna tolkning från kommunerna kommit att bli en spärr för dessa sökande. Detsamma gäller sökande med högre utbildning från ett annat land, även om

deras utbildning inte ger tillräckliga kvalifikationer för anställning i Sverige.

5.5 Urvalsreglerna och rättighetslagstiftningen

Från och med den 1 januari 2017 finns en rätt till behörighetsgivande komvux på gymnasial nivå, vilket regleras i 20 kap. 19 § skollagen Det innebär att sökande till utbildningar som ger grundläggande eller särskild behörighet till högskola eller särskilda kunskaper för studier inom yrkeshögskolan också måste beredas plats av kommunen, och inget urval ska ske. Sedan tidigare har sökande till sfi och kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå rätt till komvux.

Eftersom urval endast kan tillämpas för utbildningar där den sökande inte har rätt till komvux, återstår i huvudsak två typer av utbildningar där frågan om urval kan bli aktuell. Den första – och volymmässigt största – är yrkesutbildningar inom komvux. Den andra är teoretiska utbildningar där målet inte är att få behörigheter till högskola eller särskilda kunskaper för studier inom yrkeshögskolan.

5.6 Urvalsfrågan i tidigare utredningar

Urvalsfrågan behandlades av den arbetsgrupp som föregick rätten till behörighetsgivande komvux[16]. Arbetsgruppen lämnade ett förslag att bestämmelserna i förordningen om vuxenutbildning om urval när det gäller komvux på gymnasial nivå skulle utökas till att även omfatta sökande med längre tidigare utbildning. Vidare skulle även individer med en svag ställning på arbetsmarknaden prioriteras vid urvalet. Förändringen av de gällande urvalsreglerna skulle utformas så att företräde i andra hand skulle ges till en sökande med svag ställning på arbetsmarknaden, och som oavsett tidigare utbildning uppfyllde de urvalskriterier som gällde för sökande med kort tidigare utbildning. De redan gällande urvalsreglerna skulle dock tillämpas i första hand.

Grunderna till förslaget om ändring av urvalsreglerna var att de gällande urvalsbestämmelserna inte omfattade personer med en längre

[16] Ds 2015:60. *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux*.

tidigare utbildning. I brist på en reglering av urvalet för denna kategori ansåg man att det fanns en risk att kommunerna skulle tillämpa egna urvalsregler, med risken att olika regler skulle tillämpas i kommunerna. Vidare angav man att om en vuxen t.ex. är arbetslös eller har ett yrkesliv präglat av tidsbegränsade anställningar och ofrivilliga perioder av arbetslöshet däremellan, kan det vara rimligt att hen 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.

Arbetsgruppens förslag till ändrade urvalsregler fanns dock inte med i den följande propositionen[17] och har därför inte riksdagsbehandlats.

5.7 Urval inom särvux

Särvux har i dag en prioriteringsregel i skollagen som är utformad på samma sätt som för komvux. I skollagens 21 kap. 2 § anges att den som har fått minst utbildning ska prioriteras.

Urvalsreglerna för särvux finns i 3 kap. 8 § vuxenutbildningsförordningen. För särvux gäller som för gymnasial vuxenutbildning att sökande med kort tidigare utbildning ska prioriteras generellt, och efter detta prioriteras den som

1. inte tidigare har deltagit i motsvarande utbildning
2. önskar fullfölja studier som den sökande har påbörjat enligt en upprättad individuell studieplan,
3. önskar fullfölja studier som den sökande har påbörjat inom gymnasiesärskolan, eller
4. behöver utbildningen för pågående yrkesverksamhet eller planerat yrkesval.

Inom särvux på gymnasial nivå finns ingen motsvarande rättighet till behörighetsgivande utbildning.

[17] Prop. 2016/17:5. *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux*.

I tidigare urvalsregler för särvux fanns en formulering om ”störst behov”. Denna formulering togs dock bort efter förslag från Gymnasiesärskoleutredningen[18] som ansåg att det inte fanns tillräcklig vägledning för att tolka detta begrepp, och att det därför var ” svårt, för att inte säga omöjligt, att definiera objektivt”. Man hänvisar också till att begreppet redan tagits bort från urvalsreglerna till gymnasialt komvux. I stället väljer man, att i likhet med reglerna för gymnasial komvux, ange ”kort tidigare utbildning” som generell urvalsgrund.

5.8 Urval inom regionalt yrkesvux

I en strävan att med hjälp av den kommunala vuxenutbildningen lösa matchningsproblemet och hantera effekterna av den lågkonjunktur som Sverige hamnat i infördes 2009 ett särskilt riktat statsbidrag för yrkesinriktad gymnasial yrkesutbildning, yrkesvux. I de urvalsregler som återfinns i 2009 års förordning om yrkesvux[19] finns ett arbetsmarknadspolitiskt mål för dessa utbildningar. I 3 § i förordningen anges att man vid urval inte ska tillämpa de urvalsregler som finns i den dåvarande komvuxförordningen, utan att om samtliga behöriga sökande inte kan tas emot till utbildningen ska företräde ges till den som oavsett tidigare utbildning har en svag ställning på arbetsmarknaden. Formuleringen ”oavsett tidigare utbildning” visar också på att den vanliga prioriteringen av individer med kort tidigare utbildning inte var aktuell här, utan även t.ex. arbetslösa unga vuxna med en gymnasieexamen var prioriterade, förutsatt att de hade en svag ställning på arbetsmarknaden.

Denna urvalsregel kom dock år 2013[20] att ersättas med en som stämmer bättre överens med skollagens övergripande princip för urval, och i dagens 10 § förordningen för regionalt yrkesvux[21] anges att om alla behöriga sökande inte kan tas emot till utbildningen, ska i stället företräde ges till den som har kort tidigare utbildning och en svag ställning på arbetsmarknaden. I övrigt anges även i denna paragraf

[18] SOU 2011:8. *Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning.*
[19] Förordningen (2009:43) om statsbidrag för yrkesinriktad och viss teoretisk vuxenutbildning på gymnasial nivå.
[20] Förordningen (2013:1114) om ändring i förordningen (2009:43) om statsbidrag för yrkesinriktad och viss teoretisk vuxenutbildning på gymnasial nivå.
[21] Förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

att urvalsreglerna i vuxenutbildningsförordningen inte ska tillämpas inom yrkesvux.

Tillägget med prioritering av den som har kort tidigare utbildning är en anpassning efter skollagens övergripande princip, snarare än en förändring av inriktningen för yrkesvux. Detta tillägg visar dock att underliggande förordningars prioriteringar av vissa målgrupper måste anpassas efter skollagens princip om prioritering av sökande med minst utbildning vid alla frågor som rör urval.

5.9 Vilka berörs av urvalsreglerna i dag

Sedan den 1 januari 2017 finns det som tidigare nämnts en rätt till behörighetsgivande komvux som innefattar grundläggande och särskilda behörigheter till högskolan samt grundläggande behörigheter och särskilda förkunskaper för studier vid yrkeshögskola. Sedan tidigare finns en rätt till kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå och särskild utbildning för vuxna på grundläggande nivå. Eftersom alla dessa utbildningar utgör en rätt för individen att läsa så måste kommunen anta alla sökande. För sökande till dessa utbildningar ska alltså inget urval ske.

I praktiken innebär detta att det främst är yrkesutbildningar på gymnasial nivå, som inte den sökande behöver för grundläggande eller särskild behörighet till yrkeshögskolan, samt kurser som den sökande vill studera med annan målsättning än att skaffa sig behörigheter där urval kan komma att tillämpas. För gymnasial särvux gäller dock att urvalsreglerna berör alla utbildningar, eftersom en motsvarande rätt till gymnasialt särvux saknas.

Den största andelen elever som studerar inom komvux i dag omfattas av någon form av rättighet. Läsåret 2016 uppgick antalet elever i komvux (sfi, grundläggande och gymnasial komvux) till 371 764 personer[22]. Av dessa elever studerar 150 142 inom sfi och 42 428 inom grundläggande vuxenutbildning. Hur många som studerar med syfte att få grundläggande eller särskild behörighet till högskolan eller yrkeshögskolan finns ingen statistik över. I förarbetena till rätten till

[22] Skolverkets statistik.

behörighetsgivande komvux[23] gör man uppskattningen att cirka 26 procent av alla elever inom gymnasial komvux kommer att omfattas av denna rätt. Det skulle i så fall röra sig om 46 590 personer. Sammantaget kan alltså 64 procent, eller 239 160 av de 371 764 eleverna inom komvux 2016/2017 omfattas av rätt till komvux.

Urvalsreglerna ska enbart tillämpas när det finns fler sökande än platser. Den enskilda kommunen kan alltså undvika en urvalshantering genom att dimensionera kursutbudet efter efterfrågan. Kommunen kan dessutom inte redan från början ange att en sökande inte får plats enbart p.g.a. att den sökande har gymnasieexamen, innan man bedömt om det finns platser som räcker till åt alla sökande.

5.10 Områden där dagens urvalsregler upplevs skapa problem

I takt med att vuxenutbildningens roll har utvecklats har principen om prioritering av sökande med kort utbildning kommit att utgöra ett problem, t.ex. i de fall då personer med längre utbildningsbakgrund ändå har svag ställning på arbetsmarknaden. Individer med gymnasieexamen från något högskoleförberedande program kan finna sig utestängda från en yrkesutbildning eftersom de har en längre utbildningsbakgrund än andra sökande. Detta samtidigt som en gymnasial yrkesutbildning skulle förbättra deras möjligheter till en anställning.

Det ovan redovisade problemet med att kommuner tolkar ”kort tidigare utbildning” på ett absolut sätt exemplifieras av Skolverket i deras uppföljning av Regionalt yrkesvux[24]. En fråga som berör urvalet till yrkesvux har ställts till kommunerna. Frågan var vilka principer som finns för att urvalet sker enligt urvalsreglerna samt om de samverkande kommunerna arbetat fram gemensamma rutiner för urvalet. Här finns exempel där en kommun som på grund av ekonomiska begränsningar tvingats till ett politiskt beslut för att definiera vad kort tidigare utbildning innebär i kommunen. Det politiska beslutet har inneburit att kort utbildning ska definieras som genomförd grundskola till och med årskurs 9. Beslutet innebär med andra ord att för att få möjlighet att studera en yrkesutbildning i den aktuella kommunen krävs att den sökande inte har tidigare gymnasial utbildning. Detta får

[23] Ds 2015:60. *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux*.
[24] *Regionalt yrkesvux, uppföljning 2017* (dnr 2017:294), Skolverket 2018.

konsekvenser för den stora andel av befolkningen som är invandrade då beslutet innebär att tidigare utbildning i hemlandet räknas och medför då att personen inte kan antas till en yrkesutbildning. Respondenten poängterar vidare att invandrare som har en tidigare utbildning från hemlandet då hamnar i en extra svår situation eftersom de inte kan prioriteras samtidigt som de har en utbildning från hemlandet som inte är gångbar i Sverige.

Som vi redovisar i kapitel 3 så ser utredningen en mycket bredare roll för vuxenutbildningen framöver. Vuxenutbildningen bör vara relevant för flera olika målgrupper och fungera som verktyg för att lösa många olika behov i samhället. Förutom den kompensatoriska rollen att ge människor en andra chans till utbildning, kan vuxenutbildningen även spela en roll i nyanländas etablering, i arbetslösas övergång till arbete samt för kompetensförsörjningen inom arbetslivet. Dagens bestämmelser om urval där de som fått minst utbildning ska prioriteras leder till att vuxenutbildningen inte klarar detta breda uppdrag. Flera av de målgrupper som behöver de resurser som vuxenutbildningen kan erbjuda är i dag ofta utestängda från komvux.

Reglerna verkar dessutom generera en urvalsproblematik som inte lösts med ett ökat antal platser inom vuxenutbildningen. Trots ett stort tillskott av utbildningsplatser vittnar kommuner om hur de måste säga nej till sökande då de inte kan prioriteras enligt nuvarande regler. Bland dessa finns exempel på individer som av andra anledningar kan upplevas som i behov av prioritering, t.ex. nyanlända med längre utbildningsbakgrund, individer med funktionsnedsättning som har tagit gymnasieexamen och långtidsarbetslösa unga vuxna med examen från gymnasium eller högskola.

Minst innebär inte heller nödvändigtvis kortast. Man kan ha kort uppnådd utbildningsnivå och samtidigt ha fått mycket utbildning men inte haft någon progression i utbildningssystemet.

5.10.1 En andra chans

Ett av uppdragen för vuxenutbildningen är att erbjuda individer en andra chans. Ett sätt att tolka detta är att komvux uppdrag inte bara är att erbjuda individer en chans att ta igen utbildningar man inte gått eller komplettera brister i tidigare utbildningar. Komvux kan också ge personer som har en längre utbildning bakom sig en chans

till en helt ny bana, om deras första val av någon anledning inte fungerat. På det sättet utgör komvux inte bara en andra, utan en annan chans.

En prioritering av personer med enbart utifrån längden på tidigare utbildning missgynnar också individer med en längre utbildning som inte längre är relevant p.g.a. arbetsmarknadssituationen, önskade karriärmöjligheter, lång tid sedan tidigare utbildning m.m.

Det har tidigare funnits särskilda regler för att säkerställa att yrkesutbildningar på gymnasiet inte ska skapa återvändsgränder i utbildningssystemet då yrkesutbildningar inte alltid ger högskolebehörighet. I dag skapar urvalsgrunderna en ny återvändsgränd då de missgynnar personer med en högskoleförberedande examen som vill få en andra chans genom en yrkesutbildning.

5.10.2 Urval och arbetsmarknadsuppdraget

Den kommunala vuxenutbildningen blir allt viktigare inom arbetsmarknadspolitiken. Aktuella politiska strävanden är att personer som är arbetslösa och behöver utbildning för att kunna få ett jobb i högre grad än tidigare ska beredas möjlighet till det inom reguljär utbildning[25]. Det framgår bl.a. av att de satsningar som gjorts har inneburit att det införts en rätt till behörighetsgivande utbildning och möjlighet till studiestartsstöd för vissa arbetslösa personer samt att regionalt yrkesvux har införts. Platserna har även ökat inom Yrkeshögskolan och högre utbildning.

Den 1 januari 2018 trädde ett nytt regelverk för nyanländas etablering i kraft. I samband med detta infördes en utbildningsplikt som innebär att alla nyanlända som tar del av Arbetsförmedlingens etableringsinsatser, och som bedöms vara i behov av utbildning för att kunna komma i arbete, kan anvisas att söka och ta del av utbildning, annars kan ersättningen dras in. En nyanländ som har kort utbildning ska i huvudsak ägna sig åt utbildning.

Även om en gymnasieexamen utgör den viktigaste vattendelaren på arbetsmarknaden finns det unga vuxna som har en gymnasieexamen från ett högskoleförberedande program och ändå har svag ställning på arbetsmarknaden. För just denna målgrupp utgör dagens

[25] Prop. 2017/18:1. Budgetproposition.

urvalsregler snarare ett hinder än ett stöd. Detsamma gäller för nyanlända med en längre utbildningsbakgrund, utanför arbetsmarknaden. Gemensamt för båda dessa grupper är att individerna har en god studievana och goda förutsättningar att både snabbt klara studierna och etablera sig på arbetsmarknaden.

Att detta är ett vanligt förekommande fenomen bekräftas av den enkätundersökning utredningen genomfört både bland studie- och yrkesvägledare och huvudmän (se nedan under 5.1.12).

I motiven till det ovan nämnda förslaget till förändrade urvalsregler från arbetsgruppen kring rätt till högskoleförberedande examen, anges också ett arbetsmarknadsperspektiv. Man säger där att utbildningsväsendet, inte minst det för vuxna, har fått en allt större betydelse även i arbetsmarknadspolitiken. Utbildning kan för individer som har svag ställning på arbetsmarknaden ofta vara vägen till en starkare ställning på arbetsmarknaden. Arbetsgruppen anser därför att individer med en svag ställning på arbetsmarknaden därför bör tillhöra dem som prioriteras vid antagning till utbildning inom komvux på gymnasial nivå.

5.10.3 Urval och etableringen av nyanlända

Komvux uppdrag inom etableringen av nyanlända återfinns framför allt inom sfi och grundläggande komvux. Eftersom båda dessa områden omfattas av rättighetslagstiftningen ska inget urval ske.

Många nyanlända söker sig till yrkesutbildningar efter sfi och/eller grundläggande komvux. Dagens situation är att vi har en relativt stor grupp nyanlända med en gedigen utbildningsbakgrund. Om en kommun väljer att tillämpa urvalsgrunderna strikt kan det innebära att välutbildade nyanlända i behov av yrkesutbildning för sin etablering prioriteras bort i urvalet till yrkesutbildningar.

5.10.4 Urval och kompetensförsörjningsuppdraget

Kompetensförsörjningen till arbetslivet är en avgörande faktor för den svenska tillväxten. Efterfrågan på arbetskraft med gymnasial utbildning har ökat under de senaste åren och rätt kompetens är en avgörande konkurrensfaktor för det svenska arbetslivet. Arbetslivets

efterfrågan på rätt typ av utbildning och utbildning av rätt personer har också ökat under samma period.

Vid samtal med företrädare för arbetslivet har utredningen uppfattat ett ifrågasättande av komvux roll inom kompetensförsörjningsområdet. En uppfattning som redovisats är att urvalsreglerna inom komvux och yrkesvux i och med prioriteringen av individer med kort utbildning och svag ställning på arbetsmarknaden försvårar rekryteringen av efterfrågad kompetens. Detta kan enligt arbetslivets företrädare leda till att komvux inte blir ett fungerande verktyg för kompetensförsörjningen.

En gemensam debattartikel av Sveriges Kommuner och Landsting och Svenskt Näringsliv i dagens Samhälle den 7 juni 2018, lyfter just detta[26]. Författarna skriver att: *nuvarande urvalsregler för yrkesvux gör att företräde ges till den som har kort tidigare utbildning och en svag ställning på arbetsmarknaden. Komvuxutredningen måste utforma nya urvalsregler som även möjliggör att personer som är etablerade på arbetsmarknaden, eller som har en gymnasieexamen, att yrkesväxla. Vi behöver skapa ett flexiblare system som inte skapar stängda dörrar.*

Anledningen till att vuxenutbildningen har svårt att hitta en tydlig roll inom kompetensförsörjningen kan, förutom urvalsreglerna, vara att nuvarande mål och syfte för vuxenutbildningen inte uttalat stödjer en sådan roll. För gymnasieskolan är detta mål tydligt uttalat i 15 kap. 3 § skollagen där det anges att: *Utbildningen i gymnasieskolan ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet och en bas för rekrytering till högskolesektorn.* Denna tydliga syftesbeskrivning har gjort det lättare för gymnasieskolan att ta in arbetsmarknadens behov i samband med dimensionering, arbetslivets inflytande på utbildningarna m.m. och inte enbart utgå från elevernas efterfrågan. Motsvarande stöd för vuxenutbildningen saknas i skollagen. Detta trots att det är uppenbart att gymnasieskolans yrkesprogram inte längre utgör en tillräcklig bas för kompetensförsörjningen, bland annat som en effekt av fallande söktryck till yrkesprogrammen på gymnasiet. Det mål som 20 kap. 2 § skollagen anger för vuxenutbildningen har i stället ett starkt individperspektiv. Resultatet av detta individperspektiv har gjort att vuxenutbildningens företrädare i samband med näringslivssamverkan inte haft möjlighet att ge utfästelser om ett utbud baserat på efterfrågan från arbetslivet.

[26] Debattartikel i Dagens Samhälle 2018. *Vuxenutbildning avgör kompetensförsörjningen*.

Vuxenutbildningens roll som en del av basen för kompetensförsörjningen finns nämnt i 9 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk, där det sägs att myndigheten ska bidra till att trygga den nationella kompetensförsörjningen och underlätta elevers etablering på arbetsmarknaden genom att främja yrkesutbildning, inklusive lärlingsutbildning, inom gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna.

5.10.5 Urval ur ekonomisk synpunkt

Som tidigare nämnts har komvux historiskt haft en kompensatorisk målsättning, vilket dagens urvalsgrunder är ett tydligt exempel på. Detta gör att komvux står i en särställning gentemot andra utbildningssystem. Då man i andra system baserar urvalet på elevens förmåga att så bra som möjligt klara de kommande studierna, samt även på hur bra man klarat sina tidigare studier, är situationen den motsatta inom komvux.

I samtal med kommuner lyfts ofta det faktum att urvalsreglerna inte är anpassade efter dagens krav på vuxenutbildningen. I tolkningen av ”kort tidigare utbildning” eller ”minst utbildning” är det elevens uppnådda utbildningsnivå som räknas, inte hur stora utbildningsinsatser eleven fått tidigare. Man menar att många av de som blir prioriterade i dag kan ha fått mycket undervisning, men inte lyckats nå några studieresultat. Ur den aspekten skulle en urvalsbedömning utifrån förutsättningarna att klara studierna kunna vara försvarbart även inom komvux.

Det kan också finnas en risk att nuvarande urvalsregler sätter individer i en situation med skuldsättning i form av studielån, utan att chanserna till att klara studierna och därigenom få en anställning är goda. Av den anledningen infördes i maj 2017 ett nytt rekryterande studiestöd, Studiestartsstödet[27]. Studiestartsstödet är ett bidrag som är avsett för att rekrytera individer som annars inte hade tagit studiemedel. Stödet är riktat till individer mellan 25–56 år, som har en kort utbildning och varit arbetslösa i sex sammanhängande månader.

[27] Förordningen (2017:532) om studiestartsstöd.

5.10.6 Urval och jämställdhet

Genom hela det svenska utbildningsväsendet presterar kvinnor bättre än män. Kvinnor är också bättre representerade inom alla frivilliga utbildningsformer.

Som tidigare nämnts prioriterar dagens urvalsgrunder de elever som presterat svagare i en tidigare utbildningssituation. Det innebär att det finns en risk att nuvarande urvalsregler ”straffar” kvinnor för att de lyckats bättre i tidigare utbildningssituationer. Även om det är fler kvinnor än män som studerar vid komvux totalt sett, kan kvinnor vid urvalet till vissa kurser komma att missgynnas av tidigare goda uppnådda studieresultat.

Det finns tecken som tyder på att möjligheter att göra flera karriärval eller att göra karriärval senare i livet minskar risken för könsstereotypa yrkesval. Av den anledningen är det också viktigt att ha urvalssystem som inte låser in individer på grund av tidigare val i livet, utan att det i hög utsträckning finns en möjlighet att byta yrkesbana senare i livet.

5.11 Urval vid kontinuerlig antagning

Kraven på flexibilitet kräver att kommunerna antar elever till utbildning under hela året. Detta förhållande skapar en speciell problematik i fråga om urval, eftersom prioriteringsgrunderna bara kan tillämpas vid varje antagningstillfälle för sig. Detta innebär att sökande som prioriteras vid en antagning i januari kanske inte skulle ha prioriterats vid ett senare antagningstillfälle.

Den vanligaste modellen för antagning till kurser inom de områden där urval kommer att tillämpas är dock inte fullt ut kontinuerlig i den bemärkelsen att elever antas direkt i samband med att de söker. I stället fördelas cirka 4–5 antagningstillfällen över ett kalenderår, så att kommunen har en chans att för varje antagningstillfälle samla ihop tillräckligt många elever för att starta en studiegrupp.

5.12 Resultat av enkätfrågor kring urval

Utredningen har under hösten 2017 genomfört ett antal enkätundersökningar, riktade till huvudmän för komvux, lärare inom komvux, studie- och yrkesvägledare inom komvux samt lärosäten som erbjuder lärarutbildning och/eller pedagogisk forskning. Svarsfrekvensen har varit god och 300 lärare, 105 studievägledare, 190 kommuner och 12 lärosäten har medverkat i undersökningarna. I några av dessa enkätundersökningar ställde utredningen frågor som handlar om tillämpning och utfall i samband med dagens urvalsregler.

5.12.1 Sökande med gymnasieexamen

På frågan om i vilken utsträckning det är vanligt att sökande till yrkesutbildningar redan har en gymnasial examen svarar 56 procent av studie- och yrkesvägledarna i mycket hög grad eller i ganska hög grad. Av de fritextsvar som kommit in framgår att den vanligaste bakgrunden i denna grupp är individer som läst ett högskoleförberedande program men inte vill läsa vidare på högskola, alternativt att inte kommer in på högskolan, samt nyanlända med gymnasial examen.

På frågan om vilket svar denna grupp får vid sin ansökan är det vanligaste svaret att de sökande informeras om hur urvalsreglerna ser ut och att de inte är prioriterade för antagning.

En mer direkt fråga ställdes till de kommunala huvudmännen, där 59 procent angav att de i viss eller hög utsträckning varit tvungna att neka personer med gymnasieutbildning plats på komvux. När det gäller antagning till yrkesvux har 66 procent av kommunerna i viss eller hög utsträckning tvingats säga nej till sökande med examen från gymnasiet.

5.12.2 Sökande som redan är etablerade på arbetsmarknaden

När det gäller sökande till komvux och yrkesvux som redan är etablerade på arbetsmarknaden visar enkäterna att det är vanligt förekommande att även denna grupp söker sig till utbildning. Av de tillfrågade studie- och yrkesvägledarna är det 75 procent som anger att denna grupp i hög eller mycket hög grad söker till kurser inom komvux.

När det gäller yrkesvux är motsvarande siffra 60 procent. Av fritextsvaren framgår det att de vanligaste anledningarna att etablerade på arbetsmarknaden som söker utbildning gör det för att de har vikariat eller motsvarande och behöver utbildning för att få fast tjänst (vanligen inom vården), att de behöver kompetensutveckling för att avancera inom sitt nuvarande arbete, eller att de vill karriärväxla.

På frågan hur vanligt det är att sökande till yrkesvux har en längre utbildning men inte är etablerad på arbetsmarknaden, svarar 58 procent av studie- och yrkesvägledarna i hög eller mycket hög grad. Den främsta gruppen här är nyanlända med en längre utbildning från hemlandet.

När det gäller antagning av sökande som redan är etablerade på arbetsmarknaden svarar 57 procent av kommunerna att de i viss eller hög utsträckning har nekat sökande plats vid komvux. I fråga om yrkesvux är motsvarande siffra 63 procent.

5.13 Utredningens överväganden

5.13.1 Vägledande ställningstaganden

Prioriteringsprincipen i skollagen och urvalsreglerna i vuxenutbildningsförordningen berör som visats ovan endast en mindre del av kurserna inom komvux i dag. Tidigare rätt till sfi och grundläggande vuxenutbildning har tillsammans med den nya rätten till behörighetsgivande komvux lett till att stora delar av den målgrupp som nuvarande urvalsregler velat skydda omfattas av en rättighet som gör att de inte kommer att hamna i någon urvalssituation. Utredningen har dock erfarit att den del som berörs, främst yrkesutbildningar inom komvux, påverkas negativt i mycket stor utsträckning. Utredningens bedömning är att den negativa inverkan som dagens urvalsregler har i sin praktiska tillämpning föranleder en modifiering.

Dagens urvalsregler bygger på en mycket viktig princip för den svenska vuxenutbildningen, nämligen omsorgen om att de som har störst behov av vuxenutbildningen ska få tillgång till den. Denna princip är viktig och ska fortsatt vara giltig, men det finns anledning att även se på urvalsreglerna i relation till de senaste årens utvidgning av såväl rättighetslagstiftning som statlig dimensionering av vuxenutbildningen.

Utredningen har under sitt arbete kommit fram till att dagens prioriterings- och urvalsregler är så pass begränsande att en generell undantagsmöjlighet i skollagen eller specifika särlösningar inte löser de problem som räknats upp ovan. I stället väljer utredningen att föreslå ändringar av gällande regler både i skollagen och underliggande förordningar. Utredningens förslag balanserar urvalsreglerna för det som i praktiken är det utbud av yrkesutbildningar som genomförs inom komvux, i relation till den rätt till komvux som säkerställs genom andra bestämmelser. Förslaget tar sin utgångspunkt i några viktiga vägledande ställningstaganden.

Samstämmighet mellan olika författningar

Utredningen kan konstatera att det finns tre olika varianter av urvalsregler som berör samma område. Skollagens regel om prioritering av den med minst utbildning, vuxenutbildningsförordningens regel om prioritering av den med kort tidigare utbildning, samt förordningen om yrkesvux prioritering av den med kort tidigare utbildning och en svag ställning på arbetsmarknaden. Utredningen anser att flera olika regleringar skapar otydlighet om hur urvalsreglerna ska tillämpas och anser att samstämmigheten mellan olika författningar måste öka.

Modernare urvalsregler

I skrivande stund fyller komvux 50 år. Under dessa 50 år har urvalsreglerna ändrats vid ett antal tillfällen. Gemensamt för dessa förändringar är att de alltid har strävar efter att balansera grundprincipen om att de individer som har störst behov ska prioriteras, med att det finns aktuella samhällsbehov som komvux ska svara upp mot. De senaste större förändringarna av urvalsreglerna gjordes i den nu upphävda 2002 års komvuxförordning, och baserade sig då på de förslag som lämnades i 2001 års vuxenutbildningsproposition.

Utredningen lyfter i kapitel 3 fram den nya samhällssituation som komvux ska verka inom. Här beskrivs ett mycket bredare uppdrag för komvux än vad som varit fallet tidigare. Inte minst kan utredningen konstatera att komvux uppdrag inom arbetsmarknadsområdet har vidgats till att samtidigt hantera en samtidig arbetskraftsbrist och arbetslöshet som inte funnits tidigare. Denna situation som är en konsekvens

av matchningsproblemet på arbetsmarknaden, är något som nuvarande och tidigare urvalsregler inte är utformade att ta hänsyn till.

Bredare rekrytering till komvux

Utredningens direktiv anger att om sökande med kort tidigare utbildning inte måste prioriteras när det gäller urval till viss utbildning inom komvux, utan en annan prioritetsordning kan tillämpas, kan satsningarna bättre anpassas till de behov som finns och nå en specifik målgrupp i behov av en viss utbildning. Dagens urvalsregler leder till en rekrytering till komvux som inte motsvarar bredden av alla individer som har behov av komvux. Många upplever sig som utestängda från de resurser som komvux kan erbjuda, t.ex. nyanlända med längre utbildningsbakgrund och unga vuxna med högskoleförberedande utbildning som nedprioriteras av dagens urvalsregler, oavsett hur stort deras behov av utbildning kan vara. Detta samtidigt som urvalsreglerna kan komma att prioritera individer som kan ha fått ta del av stora resurser inom utbildningsväsendet, men inte tagit examen eller betyg.

Utredningen anser att komvux måste vara ett relevant verktyg för fler målgrupper än tidigare, och anser att detta går att åstadkomma utan att den grupp som ursprungligen skulle skyddas av urvalsreglerna förfördelas.

5.13.2 Ändringar i skollagens prioriteringsregler

Utredningens förslag: Dagens prioriteringsregel i skollagens 20 kap. 2 § som anger att den som fått minst utbildning ska prioriteras, ändras till att den med störst behov av utbildning ska prioriteras.

Den nuvarande formuleringen i 20 kap. 2 § skollagen med lydelse att den som fått minst utbildning ska prioriteras fungerar i dag som styrande för tillämpningen av alla andra urvalsregler. Formuleringen ”minst” gör att mer detaljerade urvalsregler som dagens urvalsregler i vuxenutbildningsförordningen, eller försök till anpassning som i förordningen om regionalt yrkesvux endera kolliderar eller måste

kombineras med skollagens regel. Försök att bygga vidare på denna formulering gör att urvalsreglerna sammantaget i praktiken blir kriteriet ”minst” samt något ytterligare kriterium, när skollagens regel kombineras med förordningarnas urvalsgrunder. Utredningen har också erfarit att de olika reglerna upplevs som svåra att tolka tillsammans, vilket gjort att urvalsprocesserna kommit att se olika ut i olika kommuner. Utredningen anser att det ska finnas en generell prioriteringsregel i skollagen, men att denna regel måste utformas på ett sådant sätt att den går att bygga vidare på i underliggande förordningar. Regeln måste också till sin grund vara samma som sedan återfinns i förordningarna, för att undvika olika tolkningar.

Regeln om att den som fått minst utbildning ska prioriteras är en kvarleva från 70-talet, men har ansetts utgöra ett så viktigt fundament att den levt vidare genom alla de förändringar som komvux genomgått. Framför allt har den fungerat som ett alternativ till att införa en rätt till komvux på gymnasial nivå. Den målgrupp som regeln ursprungligen avsåg att prioritera finns dock inte på samma sätt i dag, eftersom tillgången till utbildning utjämnats sedan 70-talet, och den problematik som föranledde införandet av regeln finns inte kvar. Utvecklingen över tid har också lett till att risken för en generationsbaserad kunskapsklyfta inte finns kvar.

Som nämnts tidigare har dessutom en rätt till behörighetsgivande komvux införts sedan 1 januari 2017, vilken övertagit en stor del av den omsorg för kortutbildade som prioriteringsregeln i skollagen utgjort, och som också varit ett skäl att den funnits kvar så länge. Utredningen anser därför att en omformulering av prioriteringsregeln i skollagen är möjlig utan att individer utan gymnasieexamen därigenom förfördelas i komvuxsystemet.

Skollagens prioriteringsregel har också fram tills nu fungerat i den kontext som komvux verkat, men det står klart att med de samhällsförändringar och den breddade efterfrågan som komvux fått så fungerar inte regeln lika bra längre. De behov av komvux som finns bland olika målgrupper och de förväntningar som olika samhällsaktörer har på komvux ställer krav på fler prioriteringsmöjligheter utifrån en mer mångfacetterad behovs- och bakgrundsbild bland individerna.

Vad regeln till sin kärna strävat efter är en garanti att individer som är i störst behov av utbildningen får tillgång till den. Men i dag fungerar regeln på ett sätt så att den i praktiken stänger ute vissa

målgrupper från utbildning, även om deras behov av utbildning är stort. Utredningens uppfattning är att problembilden för dem som är i behov av komvux är mer komplex i dag än att den går att definieras med uttrycket ”fått minst utbildning”. En prioriteringsregel som tar sin utgångspunkt i den sökandes bakgrund leder som synes till att vissa individer aldrig kommer att prioriteras, oavsett vilken utbildning det är frågan om och anledningarna till att individen söker denna utbildning. Utredningen anser därför att en grundläggande regel i skollagen måste utformas så att den tillåter en bredare rekrytering till komvux än i dag, samt att den i högre grad tar hänsyn till individens situation och behov av utbildning.

Dagens prioriteringsregel i skollagen har inte bara en styrande funktion för andra mer specifika urvalsregler, utan med sin avgränsade utformning blir den även för smal vid förändringar av behov som vuxenutbildningen måste lösa, eftersom det krävs riksdagsbeslut för att ändra den. I 20 kap. 23 § skollagens finns bemyndigande till regeringen eller till myndighet som regeringen bestämmer att utforma närmare regler om urval. Detta innebär att lagstiftaren redan tagit ställning till frågan om huruvida utformningen av urvalsregler kan vara en fråga för regeringen. Utredningen anser att det finns mycket goda skäl att utforma den generella prioriteringsregeln i skollagen så bred att den skapar utrymme för den möjlighet som ges regeringen i skollagen att genom bemyndigande utforma närmare bestämmelser rörande utformningen av regler om urval.

Av dessa anledningar föreslår utredningen att skollagens nuvarande formulering om prioritering av den med *minst utbildning* ersätts med en prioritering av den som har *störst behov av utbildning*. En sådan prioriteringsregel säger att en bedömning ska göras av varje individs situation och att utbildning tillgodoser det individuella behovet. Detta gör både att en bredare målgrupp kan bedömas vara prioriterad, och att det inte är samma individer som generellt prioriteras i alla sammanhang. Den nya formuleringen anger att en behovsprövning ska ske vid urval, och att den prövningen måste väga omfattningen av de sökandes behov mot varandra.

Användandet av ”störst behov” i urvalssammanhang är ingen ny företeelse inom komvux, utan den användes i de olika vuxenutbildningsförordningarna fram till år 2002. Störst behov som prioriteringsgrund står inte i strid med andemeningen i den nuvarande formuleringen, där ”minst utbildning” har i många beskrivningar angetts vara

ett tecken på stort behov. Störst behov är både lätt att bygga vidare på i underliggande förordningar och tillräckligt bred för att kunna fungera vid behov av ändrad inriktning i nya förordningar. Den nya prioriteringsgrunden innebär inte heller nödvändigtvis att individer med minst utbildning får försämrade möjligheter, eftersom de sannolikt återfinns inom den grupp som har stort behov av utbildning.

5.13.3 Ändringar i vuxenutbildningsförordningens urvalsregler

Utredningens förslag: Urvalsreglerna i komvuxförordningens 3 kap. 7 § ändras så att hänsyn ska tas till den sökandes behov av utbildningen för:

- att etablera sig på arbetsmarknaden
- pågående yrkesverksamhet,
- planerat yrkesval.

Förtur ska dock ges till en sökande som önskar fullfölja studier som den sökande har påbörjat enligt en individuell studieplan.

Utredningens bedömning: Skolverket bör ges i uppdrag att ta fram vägledande tolkningsanvisningar och stöd till kommunernas antagningsenheter, baserat på den forskning som finns kring prioriteringsarbete.

Jämförelse med nuvarande urvalsregler

De nuvarande urvalsreglerna i vuxenutbildningsförordningen är uppdelade i två led, där det i första ledet anges att företräde ska ges till sökande med kort tidigare utbildning. Till skillnad från skollagens ”minst utbildning” som syftar på de som fått minst del av de offentliga utbildningsresurserna, anger formuleringen i vuxenutbildningsförordningen att den som nått kortast i utbildningssystemet ska prioriteras. Många kommuner gör, som nämnts ovan, en absolut tolkning av ”kort tidigare utbildning”, och den som nått en gymnasieexamen

anses inte vara prioriterad eller i vissa fall inte ens tillhöra målgruppen för komvux.

I det andra ledet anges en prioriteringsordning mellan sökande som:

1. önskar fullfölja studier som den sökande påbörjat enligt en upprättad individuell studieplan
2. behöver utbildningen för att komplettera ett reducerat program eller för annan behörighetskomplettering
3. behöver utbildningen för pågående yrkesverksamhet eller planerat yrkesval.

För att åstadkomma en samstämmighet mellan skollagens prioritering och vuxenutbildningens urvalsregler föreslår utredningen att referenserna till *kort tidigare utbildning* i det första ledet ersätts med en lydelse som refererar till den föreslagna formuleringen i skollagens prioritering av den som har *störst behov av utbildning*. Grunderna för detta är samma som för ändringarna i skollagen. Förslaget innebär dock inte att de med kort utbildning per automatik prioriteras ned i jämförelse med tidigare eftersom de kan ingå i en eller flera av de prioriterade grupperna.

Av dagens tre prioriteringspunkter i andra ledet är den första, där den sökande önskar fullfölja studier som den sökande påbörjat enligt en upprättad individuell studieplan, en angelägen prioriteringsgrund. Den individuella studieplanen är upprättad för att ge den studerande en väg fram till det slutliga studiemålet inom komvux, och innehåller ofta ett flertal kurser som den studerande måste gå för att uppnå målet. I de fall en studerande påbörjat detta arbete och klarat någon eller några av de kurser som ingår i den individuella studieplanen, skulle ett avbrott i studierna på grund av att man inte bereds plats vara synnerligen olyckligt. Av den anledningen anser utredningen att denna prioriteringsgrund bör finnas kvar i de nya urvalsregler som föreslås. Denna prioriteringsgrund bör dock föras upp som en första, generell prioritering.

Beträffande den andra prioriteringspunkten, där den sökande behöver utbildningen för att komplettera ett reducerat program eller för annan behörighetskomplettering, har den nyligen införda rätten till komvux övertagit den prioritering som velat uppnås med denna punkt. Av den anledningen anser utredningen att punkt två i prioriteringsordningen kan strykas helt.

Den tredje prioriteringspunkten innehåller två målsättningar för komvux som ökat i efterfrågan, utbildningar för att behålla eller utveckla pågående yrkesverksamhet, samt utbildningar inför ett planerat yrkesval. Vid samtal med kommuners antagningsenheter har utredningen uppfattat att just dessa två målsättningar för utbildningen ofta återfinns bland de sökande som nekas plats på komvux. Det är också två av de områden där det är viktigt att komvux upplevs som relevant. Av den anledningen anser utredningen att dessa prioriteringsgrunder bör finnas kvar i de nya urvalsregler som föreslås. Eftersom det tydligt har växt fram behov av att erbjuda utbildningar som löser båda dessa målsättningar anser utredningen att de bör prioriteras var och en för sig i de nya urvalsreglerna. Dessa två prioriteringspunkter fanns även som separata grunder för prioritering fram till 2011.

Som vi tidigare angett har vuxenutbildningen kommit att spela en allt viktigare roll inom arbetsmarknadspolitiken. I de nuvarande urvalsreglerna finns dock ingen prioriteringsgrund som lyfter fram detta. Av den anledningen anser utredningen att de nya urvalsreglerna bör innehålla en prioritering av sökande som behöver utbildning för att etablera eller återetablera sig på arbetsmarknaden.

De nuvarande urvalsreglerna anger också en rangordning mellan de olika prioriteringspunkterna. Utredningen anser att en rangordnad lista av prioriteringspunkter försvårar målsättningen med en breddad rekrytering till komvux och föreslår därför att de nya urvalsreglerna inte innehåller en rangordning av prioriteringspunkterna.

Beskrivning av föreslagna urvalsregler

Utredningen anser att det är mycket viktigt att det finns en samstämmighet mellan prioriteringsregeln i skollagen och underliggande förordningar. Därför föreslår utredningen att vuxenutbildningsförordningens urvalsregel refererar till skollagens prioritering av den med störst behov av utbildning. Detta görs genom en inledande formulering som anger att hänsyn ska tas till *den sökandes behov av utbildningen*. Att det är ”behovet av *utbildningen*” som utgör grunden, och inte ”behovet av *utbildning*” anger att det inte är ett generellt behov av utbildning som ska bedömas när urvalsregeln ska tillämpas, utan den sökandes behov av den aktuella utbildningen i relation till den situation som skapat behovet som ska bedömas.

Efter detta följer en uppräkning av tre urvalsgrupper inom vilka den sökandes behov ska bedömas. De tre grupperna anger inom vilka områden den sökande har behov av utbildningen. Urvalsgrupperna är inte rangordnade. Enligt de nya urvalsreglerna ska kommunen vid urval ta hänsyn till individens behov av utbildningen för:

- att etablera sig på arbetsmarknaden
- pågående yrkesverksamhet
- planerat yrkesval.

Störst behov av utbildningen

Utredningen anser att en ny urvalsregel bör relatera mer till anledningen till att en individ söker en viss utbildning, snarare än vilken bakgrund den sökande har. Av den anledningen anser utredningen att uttrycket ”störst behov av utbildningen” på ett bättre sätt visar att behovsbedömningen måste väga in både individens behov och relationen mellan behovet och den utbildning individen söker till. Urvalsreglerna kommer till allra största delen att tillämpas för yrkesutbildningar, där det finns en tydligare koppling mellan inriktningen på utbildningen och behovet av utbildningen, än vad gäller för högskoleförberedande utbildning där erhållandet av gymnasieexamen har en mer generell effekt för den studerande, både i relation till vidare studier och position på arbetsmarknaden.

Exempel på relationen mellan individens behov och utbildningens inriktning kan vara en timanställd inom vården som hotas av uppsägning p.g.a. brist på formell utbildning, men säkerställer sin anställning genom en vårdutbildning. Det kan också vara en individ som är arbetslös som söker en utbildning inom ett bristyrke. I båda dessa fall är det tydligt att just den aktuella utbildningen kan förändra den situation som gett upphov till individens behov.

Det som utgör själva prioriteringsgrunden i de föreslagna urvalsgrunderna är graden av behov av utbildningen hos individen, där ett större behov ska prioriteras före ett mindre. Även om det finns erfarenheter i kommunerna från tidigare lagstiftning som använde sig av ”störst behov” som prioriteringsgrund, är det förmodligen ett svårare bedömningsarbete att avgöra vad som utgör ett större behov än att tillämpa en lättare mätbar grund som kort utbildning.

Bytet av urvalsgrunder från mellan 1992 års och 2002 års förordningar om kommunal vuxenutbildning baserades dock inte på en bedömning av att det svårt att tillämpa prioriteringsgrunden ”störst behov”, utan var ett sätt att markera att individer som redan hade betyg från gymnasieskolan och ville höja sina betyg genom att läsa samma kurs igen på komvux, inte skulle prioriteras.

Tolkningen av begreppet ”störst behov” diskuteras dock i betänkandet Den framtida gymnasiesärskolan[28]. Där konstaterar utredaren att prioritering av sökande med störst behov fått en högst varierande innebörd där faktorer som intresse, motivation och förmåga träder fram som särskilt viktiga. Vid tillämpningen av begreppet var det vanligt att kommuner bl.a. räknade in den sökandes möjlighet att klara utbildningen som en viktig faktor. Samtidigt uppgav hälften av kommunerna att de tyckte det var svårt eller mycket svårt att göra en sådan bedömning. Utredarens slutsats är att frånvaron av vägledning lett till att rättssäkerheten blir svag för de sökande.

Av den anledningen är det viktigt att kommunerna får vägledning i sin tillämpning av den nya urvalsregeln. Ett verksamhetsfält där tolkningen av uttrycket ”störst behov” är synnerligen viktigt är vården. Att göra en jämförelse mellan de livsavgörande prioriteringar som man ibland behöver göra inom vården och urval till utbildningar inom komvux kan verka förmätet, men i avsaknad av annan vägledning är det ändå intressant att försöka applicera vårdens modeller för prioriteringar, vid de prioriteringar som ska göras vid ett urval.

Det finns forskning kring prioriteringsarbete, bl.a. vid Prioriteringscentrum vid Linköpings universitet. Där finns också exempel på hur principer och sätt att prioritera inom hälso- och sjukvård har överförts och adapterats till andra offentliga verksamhetsområden för att skapa en öppen prioritering. Ett exempel är Motala kommun, som 2013–2015 genomförde ett arbete med att överföra en modell för prioritering som använts inom hälso- och sjukvård till att omfatta prioriteringar inom alla sina förvaltningsområden[29].

I 3 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen sägs att den som har det största behovet av hälso- och sjukvård ska ges företräde till vården[30]. För att skapa en enhetlig tolkning av prioriteringsordningarna inom

[28] SOU 2011:8. *Den nya gymnasiesärskolan*, s. 252 ff.
[29] Bäckman, K., Krevers, B. 2017. *Prioriteringar över kommunala förvaltningsområden – ett utvecklingsarbete i Motala kommun*.
[30] Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

vården finns det en modell[31] för detta, kallad Nationell modell för öppna prioriteringar inom hälso- och sjukvård[32]. Med öppen prioritering menas en prioritering där prioriteringsbeslut, grunderna och konsekvenserna är tillgängliga och kan förklaras för alla som önskar ta del av dem.

Nationell modell baserar sig på en etisk plattform, som består av tre principer, människovärdesprincipen, behovs-solidaritetsprincipen och kostnadseffektivitetsprincipen. I det följande har utredningen tillsammans med Prioriteringscentrum gjort en övergripande tillämpning av Nationell modell inom komvuxområdet för att exemplifiera hur detta skulle kunna fungera. Det som presenteras nedan är dock endast framtaget för att skapa en uppfattning om huruvida en överföring av Nationell modell skulle kunna fungera som vägledning för urval inom komvux. Närmare tolkningsanvisningar behöver tas fram av Skolverket och prioriteringscentrum i samarbete.

- Människovärdesprincipen – innebär att alla människor har lika värde och samma rätt oberoende av personliga egenskaper (t ex kön, kronologisk ålder, etnicitet) och funktioner i samhället. Den ger ingen vägledning för prioritering utan värnar vad som inte får kränkas vid prioritering. En kommun får alltså inte använda genus, ålder eller etnicitet som grund för urval. Det är individens behov av utbildningen som ska avgöra om hen ska prioriteras
- Behovs-solidaritetsprincipen – innebär att mer av komvux resurser ska ges till dem som mest behöver utbildningen, de med de största problemen och den sämsta livssituationen. Med behov menas både hur svårt ett problem är och vilken effekt en åtgärd har. Argumentet är att man endast har behov av det som skapar nytta och förbättrar eller löser problemet.
- Kostnadseffektivitetsprincipen – innebär att i val mellan åtgärder bör en rimlig relation eftersträvas mellan kostnad och effekt på problemet och situationen. Denna princip är underordnad de ovanstående principerna.

[31] Det är flera myndigheter som använder den för att prioritera mellan olika tillstånd och åtgärder, samt i granskning av nya metoder t.ex. läkemedel. Den används t ex av Socialstyrelsen i deras nationella riktlinjer för hälso- och sjukvård, Tand- och läkemedelsförmånsverket (TLV), NT-rådet (råd för nya teknologier, samverkan mellan landstingen/regionerna), och den används även av olika landsting/regioner, på olika nivåer.

[32] *Modell för öppna prioriteringar inom hälso- och sjukvård – ett verktyg för rangordning.* Prioriteringscentrum 2017.

Nationell modell tillämpad i en urvalssituation inom komvux skulle kunna innehålla ett antal steg som vägleder dem som ska göra prioriteringarna. Dessa steg leder fram till en rangordning som ger en grund för en prioritering:

1. Bedömning av svårighetsgrad
2. Åtgärdens effekt
3. Kostnad i relation till effekt
4. Värdering av kvaliteten på tillgänglig kunskap om ovanstående.

Vid *bedömningen av svårighetsgrad* bedöms både hur svår den aktuella situationen är vid bedömningstillfället och hur situationen kan komma att se ut om man inte sätter in en åtgärd. Svårigheten bedöms ur ett bredare perspektiv, där förutom bl.a. ställning på arbetsmarknaden, hot om uppsägning, risk för sjukskrivning m.m. även psykiska och sociala faktorer räknas in, och inte bara rena ekonomiska eller karriärmässiga effekter. Här bör även det faktum att utbildning generellt har en positiv effekt på hälsa, förväntad livslängd och välbefinnande räknas in. Solidaritetsaspekten innebär en strävan att alla ska nå så långt som möjligt mot sitt mål vilket i praktiken handlar om att de med de största problemen ska prioriteras högst. Vid bedömning av en situations svårighetsgrad finns det vissa situationer som kan anses utgöra svåra, t.ex. långtidsarbetslöshet och akut hot om uppsägning. Samtidigt ska framtida situationer räknas in, t.ex. risk att hamna i långtidsarbetslöshet, risk för förslitningsskador vid tunga arbeten och fördröjd integration måste också bedömas för att kunna värdera hur svår individens situation kan anses vara. Eftersom även psykologiska och sociala faktorer ska vägas in så bör t.ex. risk för utbrändhet, stor vantrivsel på en arbetsplats, stress p.g.a. den aktuella livssituationen och liknande tas in i bedömningen.

Vid bedömning av svårighetsgrad bör kommunen använda sig av så många källor som möjligt. För arbetslösa innebär detta att ett exempel på vad som kan ingå i bedömningen av den sökandes ställning på arbetsmarknaden är de utredningar som gjorts av Arbetsförmedlingen.

Vid *bedömningen av åtgärdens effekt* bedöms hur stor effekt en åtgärd har på just det aktuella problemet, både direkt och på lång sikt. Detta innebär att man vid urval ska bedöma hur stor effekt just

den aktuella utbildningen har på individens problem. Leder just denna utbildning till att en arbetslös får jobb, eller att hotet om uppsägning försvinner? Här måste man också bedöma om det i första hand är utbildning som kan förändra den sökandes situation, eller om det är något annat som behövs. Eftersom det kommer att finnas grader i effekterna så kan det vara svårt att bedöma vad som är störst effekt, t.ex. att en som har svag ställning arbetsmarknaden närmar sig den, eller att en som står nära arbetsmarknaden får ett jobb och lämnar arbetslösheten. Ska man tillämpa de principer som gäller för prioritering inom Nationell modell är det större effekt ju större förändring som sker. Om målet är att utbildningen ska bidra till att medborgare ska kunna komma in på arbetsmarknaden så skulle det därför vara större effekt när en person som har svag ställning på arbetsmarknaden genom utbildningen kan ta ett stort steg för att närma sig den, än när en som står nära arbetsmarknaden tar ett mindre steg men får ett jobb. Om det individuella målet för en individ inte är att få jobb, utan att närma sig arbetsmarknaden ska ett uppfyllande av detta mål vara lika värdefullt som en anställning för en individ som har detta mål för sin utbildning. Man behöver också bedöma om en person kan tillgodogöra sig en åtgärd för att den ska genomföras. Om någon inte har lyckats genomföra tidigare studier på komvux, är kanske detta ingen bra åtgärd för hen. Det kanske då är bättre att satsa på en annan åtgärd för den personen och någon som har bättre förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen prioriteras. Även har ska kommunen använda sig av alla tillgängliga underlag för bedömningen om effekt, vilket innebär att Arbetsförmedlingens bedömning av en viss utbildnings effekt för en arbetssökandes ställning på arbetsmarknaden är ett exempel på vad som kan tas in i bedömningen.

För att komma fram till om *kostnaden är rimlig* i relation till vilken effekt utbildningen har för individen så är de kostnader som ska bedömas är inte bara en schablonkostnad för själva utbildningen, utan även förväntad utbildningstid m.m. Vid bedömningen av kostnad i relation till effekt ska en rimlighet eftersträvas, men individer med större problem ska få dra större kostnader än individer med mindre. Även sökande med stor problembild kan dock få en lägre prioritet om effekten av utbildningen är begränsad och/eller kostnaden orimlig. I en sådan beräkning tas alltid direkta kostnader med, sådana som berör huvudmannen och individen. Även indirekta kost-

nader kan räknas in, t.ex. kostnader i samhället i övrigt som kan uppstå eller sparas genom att åtgärden genomförs. Indirekta kostnader ska dock hanteras med varsamhet så att dessa inte inkräktar på människovärdesprincipen. Frågan om alternativkostnaden kan också beaktas. Det innebär att man behöver överväga vilken effekt den insatta resursen skulle ha för någon annan person eller om samma resurser kan användas till en annan åtgärd som kan leda till samma eller bättre effekt för den aktuella personen. Frågan som ska ställas vid bedömningen är om kostnaden står i rimlig proportion till den adderade nyttan som utbildningen kan ha för individen. Det är dock viktigt att återigen betona att bedömningen av kostnad i relation till nytta är underordnad behovs- och nyttobedömningarna.

Värderingen om kvaliteten på tillgänglig kunskap är med vilken säkerhet man kan uttala sig om de tidigare punkterna. Den har stor bäring på frågan om vilken nytta en åtgärd har. Finns det forskning som visar på nyttan, finns beprövad erfarenhet eller vet man helt enkelt inte vilka effekter en åtgärd har. Om man har osäker kunskap kan det dra ner rangordningen jämfört med något som man har stor kunskap om.

Efter detta görs en *rangordning av de sökande* utifrån de bedömningar man gjort ovan. Rangordningen är en grov fördelning av de sökande utifrån den bedömning av behov man gjort.

Till slut sker en *sammanvägd bedömning*, då resultatet från de ovan genomförda åtgärderna vägs samman med annan information man har rörande den sökande. I den sammanvägda bedömningen kan bedömningar som t.ex. den sökandes motivation för den aktuella utbildningen och/eller det arbete utbildningen leder fram till vägas in. Vid sammanvägningen avgörs också hur individer som hamnar på samma rangordning ska hanteras. Här finns t.ex. principer om att individer med störst behov ska gå före vid samma rangordning.

Den sammanvägda bedömningen leder till slut fram till en *prioritering* som kommunen kan använda vid urval till utbildningarna.

Arbetssättet ovan utgör som sagt ett exempel på hur Nationell modell kan användas, och närmare tillämpningsanvisningar ska enligt utredningens förslag tas fram av Skolverket och Prioriteringscentrum.

Exempel på möjlig tillämpning av nya urvalsregler

Ett sätt att tillämpa den ovan beskrivna modellen för prioritering är att göra ”poängbedömningar” vid de två första och det sista steget ovan. Detta arbetssätt ger naturligtvis ingen exakt sanning och bör tillämpas med förnuft, men kan tjäna som stöd för den sammanvägda bedömningen. Man har då i förväg bestämt en sifferskala för bedömningen där t.ex. 1 används för ” mycket låg” och 5 för ”mycket hög”. Sedan tillämpas denna sifferskala för varje steg i bedömningen av individens behov, och till slut jämförs slutsummorna.

Det första stegen innebär då en bedömning av svårighetsgraden av individens situation. Här ger t.ex. en långvarig arbetslöshet ett högre ”poäng” än en kortare. Ett mer akut hot om uppsägning värderas högre än ett mer diffust eller avlägset hot, och ett mer direkt hot om arbetslöshet om man inte når sitt planerade yrkesval värderas högre än ett avlägset.

Det andra steget innebär en motsvarande poängsättning av den förväntade effekten. Ju större förväntad utveckling eller steg mot målet, desto högre poäng. Om utbildningen endast förväntas leda till en begränsad utveckling, eller rent av inte förändra individens situation överhuvudtaget, leder detta till låga poäng.

Det tredje steget innebär att man sätter poäng på kvalitén av den information man har tillgänglig. En detaljerad individuell studieplan med utredning om personen tillsammans med säkra uppgifter om att utbildningen motsvarar efterfrågan på arbetsmarknaden ger höga poäng.

Efter detta arbete adderas de olika poängen och slutsummorna jämförs. Den individ som då har högst slutsumma bör då också rangordnas högst. Eftersom bedömningarna skett oavsett vilken urvalsgrupp man sökt inom, fungerar bedömningen av störst behov även vid s.k. horisontell prioritering, där individer med olika behovsgrunder kan jämföras med varandra. Efter rangordnandet sker sedan den avslutande sammanvägda bedömningen som leder fram till en prioritering.

På detta sätt får man en kombination av bedömningar som relativt tydligt ger en vägledning om vem som har störst behov av en utbildning. Till skillnad från nuvarande urvalsregler, där ”kort tidigare utbildning” möjligen skulle kunna användas för bedömning av

svårighetsgraden av en individs situation, tar denna modell även hänsyn till vilken effekt just den aktuella utbildningen har för att påverka situationen.

Figur 5.1 Exempel på urvalsmall

Individ	Svårighetsgrad (1-5)	Effekt (1-5)	Infokvalitet (1-2)	Summa	Rang
A	4	3	2	9	2
B	5	1	2	8	3
C	3	5	2	10	1

Fingerade exempel vid ett urval

För att öka tydlighet en av en möjlig tillämpning av de föreslagna urvalsreglerna följer en fingerad situation där individer med olika bakgrund söker samma yrkesutbildning inom vården.

Person A är arbetslös och behöver en utbildning för att öka chanserna att få jobb. A har varit arbetslös i över ett år. Bedömningen är att A har goda förutsättningar att få arbete efter avslutad utbildning och att utbildningen innebär att A i stor utsträckning stärker sin position påt arbetsmarknaden.

Person B är arbetslös och behöver en utbildning för att öka chanserna att få jobb. B har varit arbetslös i två månader. Bedömningen är att B har mycket goda förutsättningar att få arbete efter avslutad utbildning men att utbildningen innebär en medelstor förstärkning av ställningen arbetsmarknaden för B.

Person C är arbetslös och behöver en utbildning för att öka chanserna att få jobb. C har varit arbetslös i två år. Bedömningen är att C har små förutsättningar att få arbete efter avslutad utbildning och att utbildningen innebär en liten förstärkning av ställningen på arbetsmarknaden för C.

Person D är arbetslös och behöver en utbildning för att öka chanserna att få jobb. D har varit arbetslös i tre år. Bedömningen är att D har små chanser att få arbete efter utbildningen, men att utbildningen medför att D får en mycket starkare ställning på arbetsmarknaden.

Person E har en anställning som vikarie inom vården. E har varslats om uppsägning om några månader eftersom E saknar en vårdutbildning. Bedömningen är att E får en fast anställning efter avslutad utbildning och tar ett stort steg mot sitt mål.

Person F har en anställning inom vården men riskerar att inte få förlängning eftersom F saknar delar av sin vårdutbildning. Bedömningen är att F får en fast anställning efter avslutad utbildning men att steget från den nuvarande situationen är medelstor

Person G har en gymnasieexamen från samhällsvetarprogrammet men har inga planer på att studera vidare. G jobbar extra på hotell, men vantrivs och vill inget hellre än att få jobb som undersköterska. Bedömningen är att G får en fast anställning efter avslutad utbildning och tar ett stort steg mot sitt mål.

Person H har en fast anställning vid en kemisk industri men har utvecklat en svår allergi och behöver endera byta arbete eller bli sjukskriven. H har uttryckt stort intresse för ett arbete inom vården. Bedömningen är att H får en fast anställning efter avslutad utbildning och tar ett stort steg mot sitt mål.

En tillämpning av den föreslagna urvalsmodellen skulle då kunna ge nedanstående utfall.

Figur 5.2 Exempel på utfall vid prioritering

Individ	Svårighetsgrad (1-5)	Effekt (1-5)	Infokvalitet (1-2)	Summa	Rang
A	3	5	2	10	4
B	2	4	2	8	6
C	4	1	2	7	8
D	5	5	2	12	1
E	5	4	2	11	3
F	2	4	2	8	6
G	4	4	2	10	4
H	5	5	2	12	1

Som synes har flera individer hamnat på samma rangordning. Här bör då de som har störst problem rangordnas högre än de som har mindre problem.

Efter detta första grova prioriteringsarbete görs en mer sammanvägd bedömning för den slutliga prioriteringen.

Tre urvalsgrupper

Som tidigare nämnts anser utredningen att det är mycket viktigt att komvux blir relevant för en så bred målgrupp som möjligt och att utbildningen har relevans för den sökandes situation. Detta åstadkoms enligt utredningen på bästa sätt genom att säkerställa att tillgängliga resurser i första hand fördelas över de områden där efterfrågan på komvux är stor. Utredningen föreslår därför tre urvalsgrupper som hänsyn ska tas till vid urval. Förtur ska dock alltid ges till en sökande som önskar fullfölja studier som den sökande har påbörjat enligt en individuell studieplan.

Enligt de nya urvalsreglerna ska kommunen vid urval ta hänsyn till individens behov av utbildning för:

- att etablera sig på arbetsmarknaden,
- pågående yrkesverksamhet,
- planerat yrkesval.

Dessa urvalsgrupper är inte nya för kommunerna. En urvalsgrupp som kopplar till arbetsmarknaden finns redan inom regionalt yrkesvux men också i skollagens beskrivning av vuxenutbildningens övergripande mål. Grunderna pågående yrkesverksamhet och planerat yrkesval finns redan som en sammanslagen grund för prioritering i dagens urvalsregler.

Utbildning för att *etablera sig på arbetsmarknaden* innefattar alla som av någon anledning står utanför arbetsmarknaden, oberoende av tid de varit utanför arbetsmarknaden, oberoende av tidigare utbildning och oberoende av om de haft arbete tidigare eller inte.

Utbildning som den sökande behöver för *pågående yrkesverksamhet* kan t.ex. vara kompetensutveckling inom ett aktuellt yrke för att bibehålla attraktiviteten på arbetsmarknaden eller för att behålla anställningen hos en nuvarande arbetsgivare. Det kan också vara omställningsutbildning för att få en ny position hos nuvarande arbetsgivare. Ett praktiskt exempel från denna grupp är sökande som arbetar

inom vården men behöver en utbildning för att kunna få en fast anställning som undersköterska.

Utbildning för ett *planerat yrkesval* kan t.ex. vara yrkesutbildning för en sökande med en högskoleförberedande gymnasieexamen som vill växla spår och i stället utbilda sig till ett yrke som inte kräver högskolestudier. Det kan också vara en omställningsutbildning för att byta bana. Ett praktiskt exempel från denna grupp är en ung vuxen som tagit examen inom det samhällsvetenskapliga programmet, men inte har för avsikt att studera vidare vid högskolan, utan i stället vill satsa på ett arbete som kräver en yrkesutbildning. Ett annat praktiskt exempel är en individ som måste yrkesväxla p.g.a. en yrkesskada eller liknande.

Det ska vara möjligt för en sökande att ingå av flera urvalsgrupper samtidigt utifrån de individuella förutsättningarna. Detta ökar en sökandes möjlighet att erhålla en plats vid utbildningen och breddar även kommunernas handläggning av urvalsprocessen. Att sökande kan tillhöra flera kvot- eller urvalsgrupper samtidigt vid ett ansökningsförfarande har funnits sedan länge vid antagning till högskolan och är ett beprövat arbetssätt.

Utredningen bedömer inte att de nya urvalsgrupperna förfördelar den tidigare prioriterade målgruppen som definierades med kort tidigare utbildning. Sökande med kort tidigare utbildning kan tillhöra någon eller flera av de nu prioriterade grupperna. Den stora skillnaden är att de föreslagna reglerna prioriterar sökande med kort utbildning på grund av de problem som den korta utbildningen lett till. Utredningen anser att de nya urvalsgrupperna tillsammans med rätten till behörighetsgivande komvux garanterar den tidigare prioriterade målgruppen utbildning i samma utsträckning som tidigare.

Till skillnad från dagens regler är listan över urvalsgrupper inte att anse som en rangordnad lista, utan befintliga platser till en utbildning kan kommunen fördela fritt inom samtliga urvalsgrupper. Det är de sökandes behov av utbildningen avgör hur många platser som till slut tilldelas en grupp. Alla sökande till en utbildning jämförs med varandra, oavsett vilken urvalsgrupp de tillhör och ska prioriteras i den ordning som storleken av deras behov utgör. Kommunen ska tydligt på t.ex. komvux webbsida redogöra för hur man avser att tillämpa urval om en utbildning har fler sökande än platser. Urvalsgrupperna

är utformade för att både möjliggöra utbildningsplatser för fler målgrupper än tidigare, samtidigt som de ökar flexibiliteten för kommunen vid urvalet.

Uppdrag till Skolverket

Skolverket bör ges i uppdrag att ta fram vägledande tolkningsanvisningar och stöd till kommunernas antagningsenheter, baserat på den forskning som finns kring prioriteringsarbete. I detta arbete har Prioriteringscentrum vid Linköpings universitet sagt sig kunna vara behjälpliga för att utforma detaljerna.

Det finns också anledning för kommunerna att själva utveckla sin förmåga att använda den nya urvalsregeln. På samma sätt som lärare regelbundet diskuterar tolkningen av betygskriterier bör urvalsreglernas praktiska tolkning vara ett led i det pågående kvalitetsarbetet inom kommunen och vara föremål för återkommande utvecklingsdiskussioner.

5.13.4 Nya regler om urval inom regionalt yrkesvux

Utredningens förslag: 10 § förordningen om regionalt yrkesvux ändras så att den hänvisar till de nya urvalsreglerna i 3 kap. 7–8 § komvuxförordningen.

Målsättningen för regionalt yrkesvux är att både möta arbetsmarknadens behov av kompetens och hjälpa individer till en etablering på arbetsmarknaden. Urvalsregeln som i dag finns i 10 § förordningen för regionalt yrkesvux är därför utformad för att bättre ta hänsyn till vuxenutbildningens funktion på arbetsmarknadsområdet, vilket återfinns i förordningens prioritering av individer med svag ställning på arbetsmarknaden. Samtidigt är urvalsregeln utformad så att den ska stå i samklang med dagens prioriteringsregel i skollagen, genom att även prioritera individer med kort tidigare utbildning. Eftersom personer med kort tidigare utbildning förmodligen också av denna anledning har en svag ställning på arbetsmarknaden är det diskutabelt i vilken utsträckning dessa urvalsregler förbättrar rekryteringen av individer

med goda förutsättningar att klara utbildningen till yrkesutbildningar. Utredningen anser därför att det finns skäl att ändra nuvarande urvalsregler inom regional yrkesutbildning.

Ett villkor för att erhålla statsbidraget för regional yrkesvux är att kommuner i samverkan finansierar utbildning som motsvarar utbildning av minst samma omfattning i årsstudieplatser som den utbildning som bidraget lämnas för. Den motfinansiering i form av platser inom kommunal yrkesutbildning som kommunerna genomför, regleras av bestämmelserna i bl.a. komvuxförordningen. Som nämnts ovan är det framför allt yrkesutbildningarna inom komvux som är berörda av urvalsreglerna inom komvuxförordningen. Av den anledningen anser utredningen att det är nödvändigt med en samordning av urvalsreglerna inom regionalt yrkesvux och komvux. Utredningen föreslår därför att den nuvarande urvalsregeln i förordningen om regionalt yrkesvux ändras så att den hänvisar till den föreslagna urvalsregeln i 3 kap. 7 § komvuxförordningens med undantag av den fjärde prioriteringsgrunden.

5.13.5 Urvalsregler inom särvux

Utredningens förslag: Urvalsreglerna i komvuxförordningens 3 kap. 8 § ändras så företräde ges till den med störst behov av utbildning. Vid prioriteringen ska hänsyn tas till:

- den sökandes behov av utbildning för att etablera sig på arbetsmarknaden
- den sökandes behov av utbildning för pågående yrkesverksamhet
- den sökandes behov av utbildning för planerat yrkesval
- att den sökande önskar fullfölja studier som den sökande har påbörjat inom gymnasiesärskolan

Förtur ska dock ges till en sökande som önskar fullfölja studier som den sökande har påbörjat enligt en individuell studieplan.

I kap. 9 föreslår utredningen att särvux ska upphöra som egen skolform och bli en del av komvux. Detta för då med sig att den nya prioriteringsregeln i skollagen som utredningen föreslår för komvux, även kommer att gälla för särvux. Den övergripande grunden för prioritering kommer då att förändras till ”störst behov av utbildning”. Precis som angivits ovan anser utredningen att det är viktigt att det finns en samstämmighet mellan bestämmelserna om urval på förordningsnivå och den övergripande prioriteringsregeln i skollagen.

Det finns dock några särskilda förhållanden i fråga om urvalsreglerna för särvux. Till att börja med var det bara några år sedan som urvalsreglerna för särvux ändrades, och begreppet ”störst behov” byttes ut. Anledningen till detta var, som nämnts ovan, att man upplevde att störst behov är en grund för urval som är svårt, för att inte säga omöjligt, att definiera objektivt. Man hänvisade också till att begreppet ”störst behov” strax före detta hade bytts ut i urvalsreglerna till gymnasial komvux.

Utredningen har dock visat att det både finns praktisk tillämpning av ”störst behov” inom Nationell modell för prioriteringar inom vården, och att det går att överföra dessa erfarenheter till andra områden. Utredningen presenterar också ett förslag på överföring av Nationell modell till komvuxområdet. Detta gör att det till skillnad från tidigare, finns möjligheter till vägledning hur detta begrepp ska tolkas och tillämpas. Utredningen har också visat att en viktig anledning till att begreppet ”störst behov” ersattes med ”kort tidigare utbildning” var att markera mot användningen av komvux för konkurrenskomplettering. Av den anledningen anser utredningen att det inte finns något hinder att använda ”störst behov” som grund för prioritering inom särvux.

Ytterligare ett särskilt förhållande är att urvalsreglerna för särvux på gymnasial nivå berör hela detta område, och inte ett specifikt antal kurser. Inom särvux på gymnasial nivå finns ingen rätt för individer att delta i vissa kurser på det sätt som det finns för behörighetsgivande kurser vid gymnasial komvux. Som tidigare nämnts måste de föreslagna urvalsreglerna för komvux på gymnasial nivå ses i relation till den rättighetslagstiftning som finns inom detta område. Den senaste utökningen av rättighetslagstiftningen med rätten till behörighetsgivande komvux, leder till att de föreslagna urvalsreglerna inom komvux på gymnasial nivå endast kommer att tillämpas inom vissa delar, främst inom yrkesutbildningarna, inom komvux på gymnasial

nivå. Eftersom det inte finns motsvarande rättighetslagstiftning inom särvux, kommer de urvalsregler som förslås för särvux på gymnasial nivå omfatta hela området.

Dagens urvalsregler har som tidigare nämnts en rangordnad prioriteringslista, där högst prioriterad är den som inte tidigare deltagit i motsvarande utbildning. Anledningen till den prioriteringen är att säkerställa att särvux inte bara blir ”mer av samma” om man tidigare gått gymnasiesärskolan. Särvux bör erbjuda en vidareutveckling för eleven efter gymnasiesärskolan. Sedan följer två steg av prioritering som anger möjligheten att fullfölja studier. Till sist kommer en prioritering av utbildning som behövs för pågående yrkesverksamhet eller planerat yrkesval.

Utredningen anser att en logisk följd av att särvux blir en del av komvux, är att även urvalsreglerna harmoniseras. Samtidigt är förhållandet att urvalsreglerna berör ett bredare område inom särvux än inom komvux en faktor som föranleder en bedömning av om särvux ska ha en helt egen utformning av sina urvalsregler.

Utredningen uppfattar att det finns önskemål från elever inom särvux att deras utbildning i högre grad ska präglas av målsättningen etablering på arbetsmarknaden än en motsvarighet av daglig verksamhet[33]. Utredningen anser att även detta bör spela en roll i utformningen av urvalsreglerna.

Utredningen har uppfattningen att det funnits en ambition att styra inriktning och utformning av särvux genom dagens urvalsregler, men att detta inte lyckats fullt ut. Av den anledningen anser utredningen att dagens urvalsregler bör ersättas.

För det första anser utredningen att det finns goda möjligheter att använda ”störst behov” som en utgångspunkt för prioriteringar även inom särvux. Detta leder också till en överensstämmelse mellan skollagens övergripande prioritering och urvalsregeln för särvux. För det andra anser utredningen att den med störst behov av *utbildning* ska prioriteras vid urval inom kommunal utbildning som särskild utbildning. I de föreslagna urvalsreglerna för komvux anges att det är den sökandes behov av *utbildningen* som ska vara utgångspunkten. Rätten till behörighetsgivande komvux gör att prioriteringen sker till en viss kurs inom ett begränsat område av komvux, och då kan det vara lämpligt att bedöma den sökandes behov av just

[33] Skolinspektionen 2017, *Särskild utbildning för vuxna. Riktad tillsyn i 15 kommuner och ett kommunförbund*.

den sökta kursen. Inom särvux finns inte motsvarande rättighetslagstiftning, varför utredningen anser att det är mer lämpligt med en mer generell prioritering till utbildning utifrån den sökandes behov. Om en prioritering ska ske med utgångspunkt från en sökandes behov av *utbildning*, är det också i högre grad individens generella behov som ska prioriteras, vilket då även bör ha större inverkan på hur utbildningens innehåll sätts samman.

Vidare anser utredningen att det inte behövs en rangordning inom urvalsreglerna. På samma sätt som inom komvux går det med de föreslagna urvalsreglerna att göra horisontella prioriteringar inom särvux. Utredningen anser också att regeln i 20 kap. 20 § skollagen att *den är behörig som saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att* ge förhindrar att en elev genomgår samma utbildning flera gånger, och att dagens bestämmelse om att den är högst prioriterad som inte tidigare deltagit i motsvarande utbildning är överflödig. Till slut anser utredningen att de önskemål om starkare arbetsmarknadskoppling som elever inom särvux gett uttryck för ska avspegla sig i urvalsreglerna.

Av den anledningen anser utredningen att företräde ges till den med störst behov av utbildning.

Utredningen anser att kommunen vid sin bedömning av störst behov ska ta hänsyn till:

– den sökandes behov av utbildning för att etablera sig på arbetsmarknaden
– den sökandes behov av utbildning för pågående yrkesverksamhet
– den sökandes behov av utbildning för planerat yrkesval den sökandes behov av utbildning för att fullfölja studier som den sökande har påbörjat inom gymnasiesärskolan.

Förslaget innebär både att de särskilda förhållanden som finns inom särvux beaktas, och att den önskvärda samstämmigheten mellan urvalsreglerna för komvux på gymnasial nivå och särvux på gymnasial nivå uppnås.

5.13.6 Grupper som prioriteras i dag

Alla former av urvalsregler är avsedda att lämna företräde till grupper av individer som lagstiftaren ansett primärt ska gynnas eller skyddas av regelverket. Vid ändringar av urvalsregler finns det därför en risk att de som prioriteras av dagens urvalsregler kommer att missgynnas av de nya reglerna.

Den nuvarande prioriteringsregeln i skollagen gynnar den med minst tidigare utbildning. Som ovan nämnts härstammar den formuleringen från 70-talets fördelningspolitiska ambitioner. Den grupp som prioriterades med denna regel hade av olika anledningar inte fått ta lika stor del av befintlig utbildning, och nu skulle även de få en chans. Om vi i dag talar om ”en andra” eller ”en annan” chans genom komvux, så var det på 70-talet fråga om att ”någon annan” skulle få en chans. I dag är situationen annorlunda, och den målgrupp som man ville prioritera med urvalsregeln finns inte på samma sätt.

Urvalsregeln i vuxenutbildningsförordningen anger inte ”minst” utbildning som urvalsgrund, utan ”kort tidigare” utbildning. Formuleringen i vuxenutbildningsförordningen leder tankarna till en definierad gräns snarade än en uppmaning att jämföra de sökandes tidigare utbildning. I praktiken drar också många kommuner en gräns där ”kort” tidigare utbildning innebär att man inte har en gymnasieexamen.

Det viktigaste att betona i samband med de föreslagna urvalsreglerna är att de inte prioriterar ner individer med kort tidigare utbildning, förutsatt att individen uppfyller någon annat av de ovan beskrivna prioriteringsgrunderna. Individer med kort tidigare utbildning är överrepresenterade bland långtidsarbetslösa, och gymnasieexamen har kommit att bli en vattendelare på arbetsmarknaden. De individer som har kort utbildning och är arbetslösa, riskerar arbetslöshet, eller vill byta jobb är prioriterade av även av de nya urvalsreglerna.

Som framgår av exemplen ovan kan även andra bedömningar, som t.ex. Arbetsförmedlingens bedömning av hur långt en individ står från arbetsmarknaden användas som underlag i samband med de föreslagna urvalsreglerna.

Det kan också vara så att de nya urvalsreglerna skapar bättre förutsättningar för den tidigare prioriterade gruppen att uppnå sina mål. Genom den nya utformningen av urvalsreglerna kommer en mer anpassad matchning av prioriteringen att ske mellan den sökandes

behov och den aktuella utbildningen. Därigenom minskas risken att en individ med kort utbildning antas till en utbildning som kanske inte är den allra bästa för att lösa det problem som individen behöver utbildningen för.

Utredningens förslag innebär dessutom inte att några specifika grupper pekas ut som mindre betydelsefulla, utan syftet är att göra det möjligt för en bredare rekrytering till vuxenutbildningen.

Sedan den 1 januari 2017 finns det en rätt till behörighetsgivande komvux. Rätten till behörighet innefattar grundläggande och särskilda behörigheter till högskolan samt grundläggande behörigheter och särskilda förkunskaper för studier vid yrkeshögskola. I praktiken innebär det att individer med kort tidigare utbildning prioriteras av den nuvarande rättighetslagstiftningen i mycket stor utsträckning.

Sammantaget finns det skäl att anse att de föreslagna urvalsreglerna inte i praktiken missgynnar de som prioriteras av nuvarande regler.

5.13.7 Relation till åtgärder inom etableringen av nyanlända

Som nämnts ovan trädde den 1 januari 2018 ett nytt regelverk för nyanländas etablering i kraft. I samband med detta infördes en utbildningsplikt som innebär att alla nyanlända som tar del av Arbetsförmedlingens etableringsinsatser, och som bedöms vara i behov av utbildning för att kunna komma i arbete, kan anvisas att söka och ta del av utbildning, annars kan ersättningen dras in. En nyanländ som har kort utbildning ska i huvudsak ägna sig åt utbildning.

En anvisning till en utbildning förutsätter att den som anvisats har en möjlighet att delta i den utbildning man anvisats till. Här skulle de föreslagna urvalsreglerna kunna kollidera med syftet för utbildningsplikten, eftersom en anvisning från Arbetsförmedlingen inte utgör någon garanti för att en sökande får en plats på den aktuella utbildningen.

Som utredningen har angivit flera gången i detta kapitel måste man se de föreslagna urvalsreglerna i ett större sammanhang. För stora delar av komvux finns i dag en rättighetslagstiftning som garanterar den sökande en plats. Bland förutsättningarna för att ett individ inom etableringsinsatserna ska anvisas till reguljär utbildning och omfattas av utbildningsplikten, är att individen har en kort tidigare utbildning. Med kort tidigare utbildning brukar avses gymnasieexamen eller

motsvarande. I de fall en individ anvisas till en komvuxutbildning som ska ge en gymnasieexamen och behörighet till fortsatta studier vid högskola eller yrkeshögskola, omfattas alltså den sökande av rätten till behörighetsgivande komvux.

Det är alltså i princip bara i de fall en individ anvisas till regional yrkesvux eller till en yrkesutbildning inom komvux som urvalsreglerna kan komma att behöva samspela med anvisningen från Arbetsförmedlingen. Även i detta fall finns det en särskild urvalsgrupp, etablering på arbetsmarknaden, som passar för den aktuella målgruppen. Som tidigare nämnts så ska individer med svag ställning på arbetsmarknaden bedömas ha stort behov av utbildning. Likaså kan den kartläggning av individen som Arbetsförmedlingen gjort tas in som en del av bedömningsunderlaget vid ett eventuellt urval.

Utredningen bedömer därför att det inte finns någon större risk att de föreslagna urvalsreglerna skulle motverka det syfte som finns med utbildningsplikten och Arbetsförmedlingens anvisande av individer till reguljär utbildning.

5.13.8 Möjligheten till konkurrenskomplettering

Som nämnts ovan lyftes ”kort utbildning” upp som generell prioriteringsgrund som ett led i arbetet med att förhindra konkurrenskomplettering. Den förändring som utredningen förslår ändrar dock inte möjligheten till konkurrenskomplettering. Utredningen anser att hindret för konkurrenskomplettering redan finns angett i 20 kap. 20 § skollagen, där det anges att man för att vara behörig till studier på gymnasial nivå inom komvux ska sakna sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge.

6 En förenklad betygsskala för komvux på grundläggande nivå, sfi och särvux på grundläggande nivå

Utredningen har uppdraget att utreda en förenklad betygsskala för komvux på grundläggande nivå, sfi och särvux på grundläggande nivå framför allt med syfte att se om en förenklad betygsskala kan öka genomströmningen på dessa nivåer. I direktivet[1] till utredningen hänvisas till tidigare utredningar där både sfi-utredningen[2] och GRUV-utredningen[3] i sina betänkanden påtalade att det förekom att elever inom sfi och inom grundläggande komvux studerade längre än nödvändigt för att få ett högre betyg. En betygsskala med ett begränsat antal steg bör därför övervägas.

Förutom att vara ett kvitto på elevens uppnådda kunskap och ge möjlighet till jämförelser lokalt och nationellt fyller betyg för komvux på grundläggande nivå, sfi och särvux på grundläggande nivå inte någon uttalad funktion. Betyg är inget förkunskapskrav eller någon urvalsgrund för antagning till vidare utbildning inom vuxenutbildningen och till studier på gymnasial nivå inom komvux och särvux är inte behörigheten kopplad till betyg.

[1] Dir. 2017:21. *En väl anpassad vuxenutbildning.*
[2] SOU 2013:76. *Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning.*
[3] SOU 2013:20. *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet.*

6.1.1 Nuvarande betygsskala för komvux på grundläggande nivå, sfi och särvux på grundläggande nivå

En betygsskala anger hur olika betyg betecknas, hur de beskrivs samt hur de värderas till skillnad från begreppet betygssystem som innefattar hela regelverket som gäller betyg och där betygsskalan är en del.

Den nu gällande betygsskalan för komvux på grundläggande nivå och för sfi med fem steg för godkänt, A–E, och ett steg för underkänt, F, har tillämpats sedan 2012.[4] Betygsskalan för särvux på grundläggande nivå har tillämpats lika länge men omfattar endast de fem stegen för godkänt, A–E, och har i likhet med grundsärskolan och gymnasiesärskolan inte betygssteg för underkänt. För de kurser inom särvux på grundläggande nivå som motsvarar grundsärskolans träningsskola ska betyg inte sättas.[5] Inom komvux och särvux finns till skillnad från motsvarande skolformer för barn och ungdomar möjligheten att dela in de nationella kurserna på grundläggande och gymnasial nivå i delkurser. Det finns också fastställda nationella delkurser inom grundläggande komvux i engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk. Vid betygssättning av delkurser ska betygsskalan i sin helhet tillämpas med sex steg för komvux och fem steg för särvux.

6.1.2 Kort historik om övergången till dagens betygsskala

Skälen till att införa en betygsskala med fler steg var enligt dåvarande regering ett sätt att tydligare visa elevens kunskapsutveckling och ansågs även som ett sätt att öka elevens motivation eftersom avståndet till ett högre betyg minskar med fler betygssteg.[6] Någon separat analys av de specifika förutsättningar gällande behörighet och urval för de skolformer som avses här gjordes dock inte. Till skillnad från grundskolan är betygen från grundläggande komvux inte grund för behörighet eller urval till vidare studier inom vuxenutbildningen.

[4] 20 kap. 35–36 §§ skollagen (2010:800).
[5] 21 kap. 18–20 §§ skollagen.
[6] Prop. 2007/08:66. *En ny betygsskala.*

En av utgångspunkterna var att en enhetlig betygsskala skulle gälla för alla skolformer från grundskola till vuxenutbildning inklusive komvux, särvux och sfi.[7] Betyget E ges för kunskaper som uppfyller lägsta godtagbara kunskapskrav.[8]

> Betyget E bör ges för kunskaper som uppfyller lägsta godtagbara kunskapskrav. Denna kravnivå motsvarar för grundskolan och specialskolan de krav som uttrycks i mål som eleverna minst ska ha uppnått i slutet av det nionde skolåret enligt kursplanerna för grundskolan respektive tionde skolåret enligt kursplanerna för specialskolan. För övriga skolformer där betyg sätts anges motsvarande kravnivå genom betygskriterier för betyget Godkänt. Den föreslagna skalan är sålunda direkt överförbar på betygssteg som i nuvarande system betecknar godkända resultat.[9]

Inom grundläggande komvux användes tidigare betygsstegen Icke godkänt, Godkänt och Väl Godkänt och i en departementsskrivelse förde den tillsatta arbetsgruppen fram att om man införde den nya betygsskalan utan de nationella betygskraven för A skulle det innebära att man inom grundläggande komvux inte skulle kunna sätta de högsta betygen.[10] Det ansågs ge signaler om att elever inom denna skolform inte hade kapacitet att utföra prestationer motsvarande A i den föreslagna betygsskalan och att det ur ett moraliskt och etiskt perspektiv skulle vara olyckligt om inte denna målgrupp gavs möjlighet att låta manifestera sina *topprestationer*.[11]

I övrigt användes även argumentet att en likvärdig betygsskala skulle underlätta samtidiga studier inom de olika skolformerna. Skolverket hade påpekat att en enhetlig betygsskala skulle understryka den möjlighet som en elev inom vuxenutbildningen har att kombinera studier på olika nivåer och inom olika skolformer. En enhetlig betygsskala skulle även göra det möjligt att jämföra betygsresultat mellan de olika nivåerna inom vuxenutbildningen på ett tydligare sätt.[12]

För sfi gällde att betygen Godkänt och Väl godkänt användes och om en elev inte nådde målen utfärdades ett intyg. Argumenten för att införa betygsskalan med sex steg i denna skolform handlade förutom om att sfi är utbildning inom det offentliga skolväsendet även

[7] Ds. 2008:13. *En ny betygsskala*.
[8] Ds. 2008:13.
[9] Prop. 2007/08:66 s. 14.
[10] Ds. 2008 :13.
[11] Ds. 2008 :13 s. 78.
[12] Ds. 2008:13.

om att en betygsskala med flera steg borde innebära ett förstärkt progressionstänkande och vara motiverande för eleven[13].

Inom särvux användes betygen Godkänt och Väl godkänt. Carlbeck-kommittén[14] föreslog i sitt betänkande att betygsskalan för särvux skulle utökas till att bli tregradig och även omfatta betygssteget Mycket väl godkänt. Det framkommer inte något specifikt vuxenutbildningsperspektiv utan skälen för förslaget var framför allt utifrån att kommittén som utredde hela särskolan föreslog en tregradig skala för grundsär- och gymnasiesärskolan.

Skälen och argumenten för att införa i detta fall stegen A–E var att särvux är en del i det offentliga skolväsendet för vuxna där kunskapsinhämtning och kunskapsutveckling är det centrala. Arbetsgruppen menade att det skulle vara samma enhetliga tankesätt inom denna skolform som inom komvux med samma betygsskala inom grundläggande och gymnasial utbildning. Dessutom ansågs det lämpligt att betygsskalans omfattning skulle vara enhetlig inom de olika särskolformerna (grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särvux).[15]

Skolverket tog i sitt yttrande över departementspromemorian upp att man inte ansåg att sfi skulle omfattas av den nya betygsskalan och att argumentet om att det skulle vara en enhetlig betygsskala inom hela det offentliga skolväsendet inte var tillräckligt för att föreslå att de olika skolformerna i vuxenutbildningen skulle ha samma betygsskala. Skolverket bedömde inte att sfi hade nytta av en så omfattande betygsskala och menade att syftet med utbildningen inom sfi inte var jämförbart med övriga utbildningssystemet på så sätt att det är en språkutbildning. Det påpekades också att förslaget från arbetsgruppen i hänseende till enhetlighet inte var konsekvent eftersom särvux tillika med grundsärskola och gymnasiesärskola inte förslogs omfattas av ett betygssteg för ett icke godkänt resultat.[16] I propositionen om en ny betygsskala beaktades inte Skolverkets synpunkter om att sfi skulle undantas från bestämmelserna om en ny betygsskala utan argumentet att sfi var en del i det offentliga skolväsendet övervägde[17].

[13] Ds. 2008:13.
[14] SOU 2004:98. *För den jag är – om utbildning och utvecklingsstörning*.
[15] Ds. 2008:13.
[16] Skolverket 2008. *Yttrande över departementspromemorian En ny betygsskala* (Ds 2008:13). Dnr U 2008/1012/S.
[17] Prop. 2007/08:66.

6.1.3 Tidigare utredningars syn på betygsskalan inom grundläggande komvux och sfi

Sfi-utredningen menade att användandet av hela betygsskalan i sfi inte fyller något syfte eftersom betyg inom denna skolform inte är något krav eller urvalsinstrument för att antas till vidare utbildning. I de kontakter som sfi-utredningen hade med anordnare av sfi och företrädare för kommuner framkom att vissa elever trots det studerade längre än nödvändigt inom sfi för att uppnå ett högre betyg och på så sätt fördröjdes starten för eventuella vidare studier. Sfi-utredningen ansåg att genomströmningen skulle öka och lärarnas administrativa börda minska med färre betygssteg men lämnade inget förslag på betygsskala eller antal betygssteg.[18]

Gruv-utredningen ansåg att ett godkänt betygssteg och ett underkänt betygssteg var tillräckligt och menade att trots att det fanns ett flertal relevanta argument för att behålla en betygsskala med sex steg vägde ändå argumenten för en förenklad betygsskala tyngre. Förutom att framhålla att betyg inte är ett urvalsinstrument för utbildning inom komvux så lyftes risken för sämre genomströmning fram som argument. Gruv-utredningen tycktes dock utgå ifrån att det var de två lägsta stegen i nuvarande betygsskala som skulle användas.[19]

När det gäller särvux har ingen utredning tagit upp frågan om antalet betygsstegs relevans för en utbildning där betyget inte har någon urvalsfunktion vare sig från grundläggande till gymnasial nivå och inte heller för utbildning efter gymnasial särvuxnivå.

6.1.4 Delkurser och betygsskalan

I vuxenutbildningen till skillnad från motsvarande skolformer för barn och ungdomar finns möjligheten att dela in nationella kurser i delkurser. Det gäller komvux på grundläggande och gymnasial nivå och särvux på grundläggande och gymnasial nivå.[20] Det är ett sätt att individanpassa utbildningen utifrån den enskilde elevens behov och förutsättningar. Delkurser betygssätts också utifrån nuvarande betygsskala med sex betygssteg undantaget särvux med fem steg. För en

[18] SOU 2013:76.
[19] SOU 2013:20.
[20] 2 kap. 4 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

elev som har fått betyg på samtliga delkurser av en kurs ska ett sammanfattande betyg sättas på kursen i dess helhet.[21] Inom både grundläggande komvux och särvux är det vanligt förekommande att använda sig av delkurser.

Från att som tidigare varit helt fritt för rektorn att besluta om dessa så finns numera sedan 2017 nationella delkurser på de vanligast förekommande och mest omfattande kurserna inom grundläggande komvux: engelska, matematik, svenska och svenska som andraspråk. Det är dock fortfarande rektorn som beslutar om en kurs ska erbjudas som delkurs.[22]

Skolverket som hade uppdraget att ta fram de nationella delkurserna lyfte i redovisningen till regeringen att en konsekvens av införandet skulle kunna bli ett ökat fokus på betygsättning inom en skolform där betyg inte fyller någon funktion som behörighets- eller urvalsgrund. Det skulle kunna innebära att en elev som startar i kurs A inom sfi, går vidare till svenska som andraspråk på grundläggande nivå och läser samtliga fyra delkurser och därefter fortsätter till den gymnasiala nivåns tre kurser inom en relativt kort tidsrymd betygssätts vid totalt elva tillfällen utifrån en betygsskala med sex steg.[23]

6.1.5 Betygsstatistik för grundläggande komvux och sfi

Enligt SCB:s senaste statistik som samlas in på uppdrag av Skolverket framgår det att fler än hälften av kursdeltagarna på grundläggande komvux som slutförde en kurs fick ett högre betyg än E. I till exempel kursen svenska som andraspråk, den kurs med flest deltagare, var det 37,2 procent som fick betyget E, 21,9 procent som fick betyget D, 19,5 procent som fick betyget C, 9 procent som fick betyget B, 3,5 procent betyget A och slutligen 9,3 procent som fick betyget F. I en jämförelse med betygsresultaten för 2015 och 2016 är det mycket små förändringar.[24]

Betygsfördelningen för samtliga kursdeltagare som slutförde en eller flera kurser inom sfi under 2015 visar att det var fler än hälften

[21] 4 kap. 6 § förordningen om vuxenutbildning.
[22] 4 kap. 10 § förordningen om vuxenutbildning.
[23] Skolverket 2016. *Redovisning av regeringsuppdrag.* Dnr 2015:00697.
[24] Skolverket 2018. *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2017.* Dnr. 2018:01008.

som fick ett högre betyg än E och då främst betyget D. Det var på de lägsta kurserna i de tre studievägarna (1A, 2B, 3C) som flest kursdeltagare fick betyget A eller B under 2015.[25] Av de kursdeltagare som slutförde en eller flera kurser under 2017 visar statistiken att så gott som alla fick ett godkänt resultat och endast 2 procent fick betyget F. Det var 5 procent som nådde betyget A men det skiljer mellan de olika kurserna. På kurs 1A var det fler som fick betyget A jämfört med andra kurser.

Studietiden för elever i sfi varierar stort beroende på i vilken kurs eleven startar sina studier. I timmar räknat tog det i genomsnitt 501 timmar för den som påbörjade sina studier 2015 och hade minst avslutat en kurs med godkänt resultat till och med 2017. För den som påbörjade sina studier på kurs 1A krävdes i genomsnitt 603 timmar att jämföra med den som påbörjade sina studier på kurs 3D där den genomsnittliga tiden var 159 timmar.[26] Förändringarna är små vid en jämförelse med föregående år när det gäller betygsstatistik och tid i utbildning.

Statistiken visar att även om det var drygt hälften av eleverna i kursen svenska som andraspråk på grundläggande nivå som fick ett högre betyg än E visar sig den fördelningen främst på betyg D och C och få elever får betyg B eller A. Utredningen anser att det också talar för en förenklad betygsskala med färre steg för godkänt resultat.

Betygsstatistik och tid i utbildning samlas inte in för särvux.

6.2 Utredningens överväganden

6.2.1 En förenklad betygsskala kan påverka elevgenomströmningen

Utredningen har inte kunnat belägga att elever på grundläggande komvux, sfi och grundläggande särvux generellt studerar längre för att uppnå ett högre betyg. I de kontakter som utredningen har haft med lärare, elever och företrädare för vuxenutbildningen är det snarare en annan bild som framkommer. Elever som studerar inom sfi vill så snabbt som möjligt vidare till nästa kurs eller så snabbt som möjligt

[25] Skolverket 2016. *Elever och studieresultat i utbildning i svenska för invandrare 2015*. Dnr. 2016:01019.
[26] Skolverket 2018. *Elever och studieresultat i kommunal utbildning i svenska för invandrare år 2017*. Dnr. 2018:00955.

avsluta sfi. På grundläggande komvux finns det andra faktorer som påverkar genomströmningen såsom CSN:s förstärkta resultatprövning med tätare kontroller av att studierna bedrivs enligt plan och hur verksamheterna har organiserat upplägget av utbildningen.

Inom särskild utbildning på grundläggande nivå finns det inte något som talar för att just betygen skulle vara en kvarhållande faktor vad gäller individens studietakt. I de samtal som utredningen har fört med företrädare för särskild utbildning så är det snarare den begränsade veckotid som eleverna har möjlighet att studera som lyfts fram och att det kan vara en avgörande faktor för hur lång tid det tar för elever att läsa klart en kurs.

Trots att det inte kan påvisas något direkt samband mellan nuvarande betygsskala och elevers genomströmning inom dessa nivåer har utredningen ändå valt att föreslå en förenklad betygsskala. Det finns i huvudsak två argument för detta. Dels fyller nuvarande betygsskala ingen funktion som urvalsinstrument och dels innebär dagens omfattande betygsskala en ökad arbetsbelastning för lärarna. Det administrativa arbetet med betygsättning förs fram inte minst av lärarna inom sfi, och är sannolikt giltigt även inom grundläggande komvux. Om en förenkling leder till minskad administrativ arbetsbörda för lärarna finns det skäl att anta att det i sin tur kan leda till en mer effektiv utbildning och på så sätt en ökad elevgenomströmning.

6.2.2 Att få utveckla sina kunskaper så långt som möjligt

Betygens viktigaste funktion är att uttrycka i vilken grad eleven uppfyller de kunskapskrav som finns i en kurs. Betygen ger också möjlighet att jämföra resultat både lokalt och nationellt. Dessutom kan betyg användas som urvalsinstrument för vidare studier. Betyg får dock inte användas som förkunskapskrav eller som urvalsinstrument inom vuxenutbildningen. Man kan då ställa sig frågande till vilket syfte en så omfattande betygsskala som den nu gällande fyller inom vuxenutbildningens grundläggande komvux, sfi och grundläggande särvux. Att uppnå ett högre betyg kan vara motiverande för den enskilde individen och i förekommande fall vara något att visa för en blivande arbetsgivare som ett kvitto på en god prestation och en hög ambitionsnivå. Det finns dock inga indikationer på att betyg på dessa nivåer har använts som urvalsinstrument vid anställningar.

Utredningen har haft att förhålla sig till skollagens skrivningar så att en betygsskala med färre steg inte försvårar eller förhindrar att elever får möjlighet att fördjupa sina kunskaper. Utredningens analys utifrån möten med bland annat lärare och företrädare för skolmyndigheter är att en betygsskala med färre steg inte ska påverka möjligheten till fördjupade kunskaper. Att inte enbart ha ett steg för godkänt resultat kan dock ses som en garanti för rätten att nå så långt som möjligt i kunskapsutvecklingen.

Skollagen är tydlig när det gäller rätten att utvecklas så långt som möjligt.

> Alla barn och elever ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Elever som till följd av funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav som finns ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Elever som lätt når de kunskapskrav som minst ska uppnås ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling.[27]

6.2.3 Utbildningsanordnare, företrädare för verksamheterna och organisationer är positiva till en förenklad betygsskala även om genomströmningen inte påverkas

I samtal som utredningen har fört med bland annat utbildningsanordnare, företrädare för lärarnas fackliga organisationer och SKL framkommer det att betygsskalan i sin nuvarande form inte anses ha någon större påverkan på elevernas genomströmning i utbildningen. Att elever studerar onödigt länge för att uppnå högre betyg än godkänt (det vill säga *E* med dagens betygsskala) menar man förhindras av andra faktorer som till exempel utbildningens upplägg och omfattning. Sedan 2017 genomför CSN också en förstärkt resultatprövning inom grundläggande komvux med tätare kontroller av att studierna fortskrider enligt plan till skillnad från tidigare när en elev inom grundläggande komvux kunde studera längre tid utan att redovisa sina studieresultat. Tätare kontroller av resultaten förhindrar sannolikt att en elev studerar onödigt länge.

Genomströmningen påverkas naturligtvis även av faktorer som inte den insamlade statistiken tar hänsyn till som till exempel den

[27] 3 kap. 3 § Skollagen.

enskilde individens livssituation, välmående och motivation. Även om uppfattningen är att genomströmningen inte skulle öka nämnvärt med en förenklad betygsskala så lyfts att färre steg skulle kunna ha andra positiva effekter som till exempel minskad administration för lärarna och ett större utrymme att fokusera på det som kallas den formativa bedömningen[28]. Det lyfts dock att införandet av nuvarande betygsskala har medfört att lärarnas gemensamma arbete med bedömning och betygssättning har intensifierats.

Föreningen FUB som står för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning, och föreningen Funktionsrätt Sverige för fram att när det gäller betygsskalan för grundläggande särvux så är det viktigaste att man särskiljer så lite som möjligt från motsvarande utbildning inom komvux och betonar också individens rätt att få utvecklas så långt som möjligt.

Lärvuxpedagogernas Riksförbund påpekar att de är positiva till en förenklad betygsskala inom grundläggande särvux och ser inte en omfattande betygsskala som något som är motiverande för eleverna.

6.2.4 Skolmyndigheterna ser både positiva och negativa konsekvenser med en förenklad betygsskala

Skolverkets experter på betyg och bedömning har i samtal med utredningen lyft vikten av att eleverna blir utmanade att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling. Att allt för ensidigt fokusera på en så snabb genomströmning som möjligt kan ha en negativ inverkan. För att till exempel klara vidare studier måste man få utveckla djup och bredd i kunskaperna. För att få en så korrekt bild som möjligt av genomströmningen i utbildningen skulle eleverna behöva följas på nästa nivå. Det skulle kunna vara ett rättvisande sätt att mäta effekten av hur väl till exempel grundläggande komvux förbereder för den gymnasiala nivån.[29]

Skolverket för också fram att om man utvecklar en ny begränsad betygsskala behöver också fundera över hur regleringen av den betygsskalan samverkar med utformningen av de nya kunskapskraven.

[28] Bedömning är en process som syftar till att ge läraren kunskap om elevens lärande. Processen innehåller två former av bedömning: formativ och summativ bedömning. Formativ bedömning kan beskrivas som bedömning för lärandet medan summativ bedömning handlar om bedömning av lärandet.

[29] Att kunna göra den typen av effektstudie har inte varit möjligt utifrån den statistik som samlas in i dag enligt Skolverket.

Att enbart se över betygsskalan ökar inte nödvändigtvis genomströmningen eftersom betygsskalan och dess reglering samverkar med kunskapskravens utformning.

Utredningen har också i samtal med Skolverket diskuterat om betyg motsvarande grundläggande kunskaper och fördjupade kunskaper skulle kunna användas i stället för nuvarande betygsskala. I dag används dessa beteckningar för bedömning i träningsskolan och motsvarande nivå inom särvux och innebär inte betyg. Det finns dock en risk att det kan skapa förvirring att införa en betygsskala där stegen benämns med samma beteckning som i dag inte utgör betyg. Därför har utredningen valt att inte gå vidare med dessa begrepp som grund för en förenklad betygsskala.

Skolverkets lyfter också att det kan finnas konsekvenser av att det inom vuxenutbildningen används olika betygsskalor och att elever inom sfi och grundläggande komvux och grundläggande särvux behöver vänja sig vid en betygsskala och vara förberedda inför eventuella studier på nästa nivåer.

Företrädare för Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM, ser att det finns skäl för en förenklad betygsskala och anser att den nuvarande betygsskalan innebär en alltför betungande administration för lärarna när betygen inte fyller någon funktion som urvalsgrund för fortsatta studier inom vuxenutbildningen. SPSM påpekar att en mindre omfattande betygsskala kan gynna elever inom särvux och betonar också vikten av att elever som studerar inom denna skolform ska få sina prestationer från utbildningen beskrivna på ett likartat sätt som andra vuxna elever på motsvarande nivåer. Elever inom särvux bör inte särskiljas från den övriga vuxenutbildningen.

6.2.5 Majoriteten av lärarna är positiva till en förenklad betygsskala inom framför allt sfi

I Skolverkets konferensserie Mötesplats sfi 2017 har utredningen medverkat och mött 600 lärare verksamma inom sfi. I workshops har lärarna diskuterat hur de ser på den nuvarande betygsskalan i förhållande till bland annat elevernas genomströmning, elevernas motivation och sin egen arbetsbelastning.[30] En klar majoritet av lärarna ser nuvarande betygsskala som onödigt omfattande och arbetsmässigt

[30] Dessutom diskuterades behovet av särvux bland sfi-elever och behovet av kompetensutveckling för lärare inom vuxenutbildningen. Dessa diskussioner redovisas i kapitel 9 och 10.

tidskrävande på en utbildning där betyg inte är urvalsgrundande för vidare studier. Arbetet med den summativa bedömningen ses som belastande när det gäller den egna arbetssituationen som lärare. Det finns också enstaka exempel på att lärare själva anger att de håller kvar elever i utbildningen för att de ska uppnå högre betyg och på så sätt ha bättre förutsättningar att klara studier på en högre nivå. Det lyfts av ett fåtal lärare en farhåga att statusen på utbildningen skulle kunna försämras med en förenklad betygsskala framför allt om den enbart skulle innehålla ett steg för godkänt i förhållande till komvux på gymnasial nivå.

Utredningen har även låtit genomföra telefonintervjuer med lärare verksamma inom grundläggande komvux, sfi och grundläggande särvux där sammantaget 300 intervjuer genomförts under hösten 2017.[31] I undersökningen anser två av tre lärare inte att eleverna tar längre tid på sig i utbildningen för att nå ett högre betyg. Det är ungefär lika många som tror att en betygsskala med färre steg skulle påverka den egna arbetsbördan positivt som att det inte skulle påverka arbetsbördan alls. När det gäller elevernas motivation så är det drygt varannan lärare som tror att en betygsskala med färre steg inte skulle påverka elevernas motivation. Det är värt att notera att av dem som tror att det skulle påverka elevens motivation är det fler som tror att det är i positiv riktning snarare än negativ.

6.2.6 Eleverna och betygsskalan

Elevers uppfattning och inställning till betygsskalan är naturligtvis också viktig men vuxenutbildningens elever är inte lätta att nå med enkätverktyg. Utredningen har i stället valt att träffa elever vid de verksamhetsbesök som har gjorts. Det som har framkommit då är att betyg ses som viktigt men att antalet steg för godkänt skulle kunna vara färre. Några elever pekar på att det tar mycket tid i undervisningen för läraren att förklara de olika stegens innebörd och att undervisningstiden är begränsad. Någon elev berättar att hon blir stolt när hon får ett högt betyg. Det blir ett kvitto på en bättre prestation. Om dessa elever är representativa för elever som studerar inom grundläggande komvux, sfi och grundläggande särvux kan utredningen inte uttala sig om. Det blir snarare exempel på hur några elever

[31] Bilaga 7. Enkät till lärare inom vuxenutbildningen.

resonerar. Det kan tyckas anmärkningsvärt att betygen inom grundläggande komvux och sfi av flera elever tillmättes betydelse för att kunna antas till vidare utbildning på grundläggande och gymnasial nivå inom komvux.

6.2.7 En förenklad betygsskala med färre steg

Förslag: Utredningen föreslår att det ska införas en förenklad betygsskala för komvux på grundläggande nivå, sfi och särskild utbildning på grundläggande nivå.

Förslaget innefattar även förenklad betygsskala för delkurser inom komvux på grundläggande nivå och delkurser inom särskild utbildning på grundläggande nivå.

Utredningen föreslår att betygsskalan ska utgöras av betygen Väl godkänt, Godkänt och Icke godkänt.

Inom särskild utbildning på grundläggande nivå föreslår utredningen att betygsskalan ska utgöras av Väl godkänt och Godkänt.

Utredningen föreslår att Skolverket ska få i uppdrag att utforma kunskapskrav för betygsstegen Väl godkänt och Godkänt och i övrigt göra de ändringar som förslaget kräver inom ramen för det bemyndigande som återfinns i 5 § förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

Utredningen anser att det ska införas en förenklad betygsskala för komvux på grundläggande nivå, sfi och särvux på grundläggande nivå. Förslaget innefattar även en förenklad betygsskala för delkurser inom komvux på grundläggande nivå och delkurser inom särvux på grundläggande nivå. Utredningen föreslår att betygsskalan ska utgöras av betygen Väl godkänt, Godkänt och Icke godkänt. Inom särvux på grundläggande nivå föreslår utredningen att betygsskalan ska utgöras av Väl godkänt och Godkänt. Förslaget om en förenklad betygsskala ska inte innebära att kraven sänks.

Utredningen föreslår att Skolverket ges i uppdrag att utforma kunskapskrav för den nya betygsskalan samt genomföra de eventuella förändringar som en ny betygsskala medför i kursplanerna för grundläggande komvux och grundläggande särvux samt i kursplan för sfi.

Utredningen har inte kunnat belägga att genomströmningen generellt sett försämras med nuvarande betygsskala eller att en förenkling i sig skulle medföra en ökad genomströmning. Faktorer som elevers utbildningsbakgrund, utbildningens upplägg och CSN:s förstärkta resultatprövning inom komvux på grundläggande nivå har med stor sannolikhet en större inverkan på genomströmningen. Det finns dock en samstämmighet bland tillfrågade lärare, främst inom sfi, att den nuvarande betygsskalan innebär ett allt för stort fokus på den summativa bedömningen och att det i sin tur leder till att det administrativa arbetet med betygssättning både inom sfi och inom grundläggande komvux tar mycket tid i anspråk. Elevernas svårigheter att förstå betygsskalan talar också för en förenkling. Lärare inom sfi vittnar till exempel om att det kan skapa stor förvirring med betygssteg från A–F i kurser som benämns A–D. Utredningens bedömning är att en förenklad betygsskala är bättre anpassad utifrån de förutsättningar som gäller för grundläggande komvux, sfi samt grundläggande särvux. Förslaget kommer att gynna elever på dessa nivåer. Att betygssättas enligt en betygsskala med fem steg för godkänt resultat på nivåer där betyget inte fyller någon urvalsfunktion för vidare studier och där betygsättning sker ofta kan innebära att fokus på bedömning av kunskaper snarare än fokus på bedömning för kunskapsutvecklingen blir alltför rådande.

För särvux finns ingen statistik när det gäller elevers betyg och inte heller några uppgifter om hur lång tid en elev studerar en kurs. Den statistik som redovisas av Skolverket innefattar endast mycket basala uppgifter. Det innebär att en analys om genomströmning inom denna skolform utifrån statistik och annan fakta inte blir möjlig. Utredningen har utifrån samtal med lärare och andra företrädare för särvux förstått att genomströmningen inom denna skolform i hög grad påverkas av den begränsade tid per vecka som en elev i allmänhet har möjlighet att studera. Målgruppen för studier inom särvux har också mycket varierande förmågor och förutsättningar vilket påverkar långt mer än en betygsskala.

Utredningen föreslår en betygsskala med två steg för godkänt resultat vilket ska vara en garanti för elever att få fördjupa sina kunskaper på dessa nivåer. En betygsskala med enbart ett betyg för godkänt kan tyckas rimligt mot bakgrund av att betyget inte utgör behörighetskrav eller urvalsgrund för vidare studier inom vuxenutbildningen. Utredningen anser dock att det finns starka skäl för ytterligare ett

betygssteg än enbart två, utifrån elevens rätt att få utveckla sina kunskaper så långt som möjligt. Av de elever som utredningen har diskuterat betyg med har flertalet uttryckt att det är viktigt att betyget visar om man uppnått mer än ett godkänt resultat.

6.2.8 En förenklad betygsskala genom att använda delar av nuvarande betygsskala kan ge felaktiga signaler

Utifrån den analys som utredningen har gjort baserat på bland annat tidigare utredningar och diskussioner med företrädare för skolmyndigheter, organisationer, lärare och företrädare för vuxenutbildningen anser utredningen att en förenkling av nuvarande betygsskala bör genomföras, men inte med samma betygssteg som i nuvarande betygsskala. Mycket förenklat kan man säga att i dag motsvaras ett väl godkänt resultat av betygsstegen C, D och B. Att då använda sig av stegen E och C för godkänt resultat skulle kunna riskera att elever inte ges den möjlighet att fördjupa sina kunskaper som alla elever har rätt till. Det skulle också kunna ge signaler om att statusen på utbildningen inom grundläggande komvux, sfi och grundläggande särvux är lägre än på den gymnasiala nivån i vuxenutbildningen. Att i stället använda sig av en helt annan betygsskala på dessa nivåer där betyg inte är urvalsgrundande för studier på nästa nivåer inom vuxenutbildningen anser utredningen motverkar ett sådant synsätt.

6.2.9 Ett betygssteg för ett inte godkänt resultat bör finnas kvar inom grundläggande komvux och sfi

Hur man förhåller sig till ett icke godkänt resultat det vill säga betygssteget F inom grundläggande komvux och sfi varierar mellan kommunerna. Det finns olika synsätt om när det är möjligt att utfärda betyget F och vilken rätt man som elev har att fortsätta sina studier. Det finns en osäkerhet om vilken innebörd ett betygssteg för ett inte godkänt resultat har. Det finns kommuner där betyget F inom sfi till exempel innebär att eleven får ta en paus från sina studier för att återkomma senare. Det finns också exempel där betyget F utfärdas för att visa att ambitionen hos eleven måste höjas. Rättighetsbaserad utbildning för de som saknar kunskaper motsvarande dessa nivåer

skapar osäkerhet om vilken innebörd ett betygssteg för ett inte godkänt resultat har.

Utredningen konstaterar att det inte finns någon likvärdig tolkning i kommunerna av vilka följder ett utfärdande av betyget F har men anser att ett betygssteg för ett inte godkänt resultat ska finnas kvar inom grundläggande komvux och sfi då det kan anses troligt att detta är nödvändigt för att kontrollera att studierna bedrivs i tillräcklig takt.

Det finns även de som förespråkar att det ska finnas ett betyg för ett inte godkänt resultat inom särvux och att det skulle kunna tydliggöra att en utbildning är avslutad. Utredningen har valt att inte förslå att ett sådant betyg införs utifrån de förutsättningar som gäller för särvux.

6.2.10 En återgång till en betygsskala som har tillämpats tidigare

Att införa en helt ny betygsskala för dessa nivåer har utredningen inte bedömt som lämpligt. Det skulle åtminstone initialt kunna motarbeta syftet att öka genomströmningen av elever i utbildningarna. Att återgå till en betygsskala som tillämpades för mindre än tio år sedan innebär med stor sannolikhet att det i kommunerna finns lärare som är förtrogna med den. Det är dock viktigt att poängtera att det då handlade om bedömning av kunskapskriterier till skillnad mot dagens kunskapskrav. Utredningen är medveten om den kritik som riktats mot användningen av värdeord och likaså att få steg för godkänt resultat innebär ett stort spann för varje steg. Den kritik som ledde fram till införandet av nuvarande betygsskala handlade främst om att spännvidden i till exempel steget Godkänt var så stort. I utbildningar där betygen inte ska användas vid ett eventuellt urval till vidare utbildning kan utredningen inte se att det kan vara ett problem.

6.2.11 En förenklad betygsskala rimmar bättre med vuxenutbildningens förutsättningar

Vuxenutbildningens uppdrag att anpassa utbildningen utifrån elevens behov och förutsättningar innebär bland annat att den kan variera både till längd och innehåll. Till skillnad från skolformerna för barn

och ungdomar ska vuxenutbildningen dessutom bedrivas kontinuerligt under hela året och det innebär att lärares administrativa arbete med betygssättning inte är begränsat till termins- eller läsårsslut utan ska genomföras vid många fler tillfällen under ett år.

Utredningen kan konstatera att arbetet med betygssättning är omfattande inte minst inom sfi där utbildningen enligt bestämmelserna i skollagen[32] ska göras tillgänglig mycket snart efter det att en rätt till utbildningen inträtt vilket innbär att det är täta starter och avslut.

Antalet elever som studerar inom sfi har ökat markant under ett antal år och uppgick till 163 000 elever 2017 vilket är en fördubbling jämfört med 2007.[33] Inom grundläggande komvux ökar också elevantalet och uppgick 2017 till 49 000 elever vilket är en ökning med 17 procent jämfört med 2016[34] och kommer sannolikt fortsatt att öka bland annat i och med den utbildningsplikt som införts sedan januari 2018 för nyanlända med kort tidigare utbildning.

Även om många utbildningsanordnare delar in utbildningen inom grundläggande komvux i till exempel tioveckorsperioder så ska betygssättning ske enligt en omfattande betygsskala vid många tillfällen även där under ett år och det riskerar att ett stort fokus läggs på den summativa bedömningen både när det gäller sfi och grundläggande komvux. Lärare inom grundläggande komvux som utredningen har mött har uttryckt att införandet av nationella delkurser i de vanligast förekommande kurserna också har medfört ett större fokus på betygssättning. Utredningen har förstått att det är mer regel än undantag att använda sig av dessa delkurser. Delkurser är också något som används i hög utsträckning inom särvux på grundläggande nivå enligt företrädare för utbildningen. Att betygssättning då ska ske utifrån en femgraderad skala ses inte som rimligt eller som något som gagnar elevernas fortsatta lärande. Det är utredningens bedömning att en förenklad betygsskala gynnar dessa olika delar i vuxenutbildningen och att förenkla betygsskalan ger utrymme för ett mer formativt förhållningssätt.

Med förslaget att införa en förenklad betygsskala förespråkar utredningen ett steg från den uttalade viljeinriktning som var rådande

[32] 20 kap. 29 § skollagen.
[33] Skolverket 2018. *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare år 2017. Dnr. 2018:00955.*
[34] Skolverket 2018. *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2017. Dnr. 2018:00955.*

i arbetet som ledde fram till att en ny betygsskala infördes 2010 med tillämpning för vuxenutbildningen från 2012. Då framhölls vikten av att betygsskalan skulle vara lika inom det offentliga skolväsendet men utan att ta hänsyn till de specifika förutsättningar som gäller för de olika delarna i vuxenutbildningen. En förenklad betygsskala så som förslaget visar är mer anpassad utifrån de förutsättningar som gäller för grundläggande komvux, sfi och grundläggande särvux och är en del i att skapa en mer effektiv och relevant vuxenutbildning.

6.2.12 Positiva konsekvenser för kommunerna men initialt en kostnad för skolmyndigheter

Utredningen ser generellt positiva konsekvenser för huvudmännen men vissa kostnader initialt för skolmyndigheterna.

En förenklad betygsskala med två steg för godkänt resultat för grundläggande komvux, sfi och grundläggande särvux och ett steg för inte godkänt resultat undantaget grundläggande särvux minskar med stor sannolikhet det administrativa arbetet för lärarna och mer tid kan frigöras för undervisning. Det i sin tur kan ha positiva effekter på elevgenomströmningen på dessa nivåer inom vuxenutbildningen.

Utredningen har tagit hänsyn till både lärare och elevers önskemål om ytterligare ett steg för ett godkänt resultat.

Förslaget förutsätter ändringar i lag, förordningar och föreskrifter. En ny betygsskala kommer att innebära nya kunskapskrav vilket i sin tur kan innebära revideringar i nu gällande kursplaner. Bedömningsmaterial och övrigt stöd- och informationsmaterial som producerats av skolmyndigheterna kan bli inaktuella.

De nationella slutproven i sfi behöver utformas med bedömning utifrån den förenklade betygsskalan. Eftersom arbetet med att ta fram dessa slutprov är en pågående process blir det initialt en kostnadsökning. Dock borde utformningen utifrån tre betygssteg i stället för dagens sex steg underlätta detta arbete i förlängningen.

De framtagna bedömningsstöden inom grundläggande komvux för engelska, matematik samhällskunskap, svenska och svenska som andraspråk behöver revideras.

I samband med införandet av en förenklad betygsskala kommer nationella insatser för kompetensutveckling för framför allt lärare behövas.

7 En mer flexibel högskoleförberedande examen

Utredningen har haft i uppdrag att utreda en förenklad högskoleförberedande examen från komvux. Ambitionen är att det ska bli enklare för individerna och kommunerna samtidigt som kvaliteten på och kraven för examen inte ska sänkas. Vid utformning av förändrade regler för att uppnå en högskoleförberedande examen i komvux behöver således hänsyn tas till den målgrupp som inte studerat enligt nuvarande gymnasieskola (GY11) (till exempel personer med äldre betyg samt personer som läst i utlandet) men även de elever som läser i gymnasieskolan i dag. Förändringarna bör inte göra en examen från komvux så mycket lättare att uppnå än en gymnasieexamen från gymnasieskolan att det skulle försämra genomströmningen i gymnasiet eller snedvrida konkurrensen för tillträde till högskolan, samtidigt bör den vara så pass flexibel att personer som har äldre eller utländska betyg har en möjlighet att uppnå en högskoleförberedande examen inom rimlig tid. Det finns ingen anledning att göra det onödigt svårt att uppnå en högskoleförberedande examen inom komvux. Dock är ytterligare en viktig aspekt att kunskaperna eleven får med sig genom att uppnå en högskoleförberedande examen i komvux bör ge lika goda förutsättningar att tillgodogöra sig en högskoleutbildning som en högskoleförberedande examen från gymnasieskolan. Vid sänkta krav finns risk att man bara skjuter problemen framför sig då personer riskerar att komma vidare till högskolan utan tillräckliga förkunskaper.

Utredningens uppdrag handlar endast om att se över bestämmelserna om högskoleförberedande examen inom komvux. Det bör dock nämnas att en förenkling för individerna även behöver innefatta omkringliggande strukturer såsom en god tillgång till och information om validering och prövning, tillgång till en väl fungerande studie-

och yrkesvägledning och olika former av stöd och extra anpassningar av studierna för de som behöver det.

7.1 Gymnasiearbetet största problemet, därefter strukturen

För att se över hur problemen ser ut när det gäller nuvarande reglering kring högskoleförberedande examen på komvux har utredningen bland annat genomfört två stora enkätundersökningar. En riktade sig till studie- och yrkesvägledare inom vuxenutbildningen och den andra till alla Sveriges kommuner i rollen som huvudmän för vuxenutbildningen.[1]

Utredningen har frågat studie- och yrkesvägledare: *Innebär nuvarande regler för att få en högskoleförberedande examen inom komvux några särskilda problem? Om ja, vilka är dessa problem?*

Av de 102 svarande säger cirka 43 procent ja (det finns problem), cirka 35 procent nej och cirka 22 procent, vet ej. Till frågan finns ett stort antal fritextsvar på följdfrågan vad dessa problem består i. Tre kategorier av svar framkommer, där problem med gymnasiearbetet är det mest förekommande. Det handlar om att det är svårt för kommunerna att hitta lärare till gymnasiearbetet, att tillhandahålla gymnasiearbetet inom vissa ämnen – framför allt på yrkessidan och estetiskt program, samt att kommunerna ofta bara kan erbjuda undervisning på distans för många gymnasiearbeten vilket inte passar alla elever. Det kan även vara dyrt att köpa in gymnasiearbetet på grund av att kommunerna ibland tvingas köpa ett helt paket av kurser när de egentligen bara vill ha en handledare/lärare till gymnasiearbetet.

Vad gäller problem för individerna nämns att det är krångligt för personer som har gått ett yrkesprogram och nu vill byta bana och läsa på högskolan. Den snabbaste vägen är då att ta ut en yrkesexamen

[1] En av dessa enkäter har skickats till studie- och yrkesvägledare inom vuxenutbildningen via organisationen Studievägledare inom vuxenutbildningen (SiV), med över hundra svarande av deras tvåhundraåttio medlemmar. Ytterligare en enkät har skickats ut i samarbete med SKL till kommunerna som är huvudmän för vuxenutbildningen Av Sveriges 290 kommuner har 190 svarat på hela enkäten och ytterligare 38 kommuner har svarat på vissa men inte alla frågor. Det ger en svarsfrekvens på över 65 procent av Sveriges kommuner som besvarat hela enkäten. För vissa frågor är svarsfrekvensen upp till 78 procent av Sveriges kommuner. I de svarande kommunerna (hela enkäten) bor 95 procent av Sveriges befolkning. (9 644 864 personer bor i de kommuner som besvarat hela enkäten. I november 2016 hade Sverige 10 112 669 invånare enligt SCB:s befolkningsstatistik.).

och läsa till den svenska och engelska som behövs för högskolebehörighet, om de inte redan gjort det. För de som saknar godkänt betyg i gymnasiearbetet krävs då att de även gör ett arbete inom det yrke som de inte har för avsikt att praktisera. Enligt de signaler vi fått från verksamhetsbesök och möten med studie- och yrkesvägledare tar de flesta ut en yrkesexamen från komvux just för att kunna fortsätta studera.

En annan kategori av kommentarer handlar om strukturen på och reglerna kring högskoleförberedande examen. Det som nämns är att det krävs noggrann planering av studie- och yrkesvägledare. Avsaknaden av ett fungerande planeringsverktyg tas bland annat upp. Sedan enkäten gjordes har dock ett planeringsverktyg kommit upp på Skolverkets hemsida. Det gör att studie- och yrkesvägledarna eller eleven själv kan använda planeringsverktyget genom att fylla i vilka kurser eleven har läst. Verktyget visar sedan tydligt hur många procent av olika examina eleven har uppnått utifrån inknappade kurser samt vilka kurser eleven behöver planera in att läsa för att uppnå en högskoleförberedande examen eller en yrkesexamen.

Ytterligare kommentarer om strukturen handlar om att det är svårt för kommunen att erbjuda alla program med olika utgångar. Kommentarerna handlar framför allt om att erbjuda gymnasiearbetet inom till exempel naturbruk, teknik och estetiskt program men även ämnen där mindre kommuner kan ha svårt att få till kurser. De tvingas då köpa in mycket distansundervisning som kanske inte passar alla elever. Några kommentarer berör även att de tycker att gymnasieskolans programstruktur är för styrande och att slutbetyg är lättare att få ihop till en examen för vissa personer. Det senaste är dock inte den dominerande bilden från enkäten. Den handlar snarare om uppräknade problem kring gymnasiearbetet, att kommunen ska kunna erbjuda alla kurser samt planeringen som kan ta tid för studie och yrkesvägledarna.

Det finns även vissa detaljerade synpunkter kring olika kurser. Till exempel uttrycks att det är konstigt att Idrott och hälsa inte får ingå i en högskoleförberedande examen från komvux. Någon synpunkt handlar även om kravet på naturkunskap alternativt biologi, fysik, kemi för personer som vill ta ut en examen med inriktning mot Teknikprogrammet – ett krav som inte finns i gymnasieskolan.

Utredningen har även ställt frågor kring högskoleförberedande examen till huvudmän, där enkäten skickats via registrator till den

aktuella kommunens vuxenutbildningschef: *Innebär dagens krav på gymnasiearbete för att nå en högskoleförberedande examen inom komvux några särskilda problem? Om ja, vilka?* samt

Innebär nuvarande regler för att nå en högskoleförberedande examen inom komvux några problem utöver eventuellt gymnasiearbete? Om ja, vilka?

På den förstnämnda frågan om gymnasiearbetet är ett problem inom högskoleförberedande examen har 194 kommuner svarat. 56 av dessa (29 procent) har svarat ja. 108 kommuner (56 procent) har svarat nej och ytterligare 30 kommuner (15 procent) har svarat vet ej. Kommentarerna på följdfrågan om hur eventuella problem ser ut kring gymnasiearbetet är samstämmiga med svaren från studie- och yrkesvägledarna. Det vill säga, det nämns att det är svårt att hitta behöriga lärare till gymnasiearbetet, att det kan vara svårt för kommunen att erbjuda alla inriktningar för gymnasiearbeten, att det är dyrt för kommunen att köpa in och att små kommuner har svårigheter att erbjuda något annat än distansstudier för gymnasiearbetet vilket kanske inte passar alla elever.

På frågan om det finns andra problem kring nuvarande regler för högskoleförberedande examen från komvux än eventuella problem med gymnasiearbetet har 195 kommuner svarat. Av dessa svarar 33 kommuner (17 procent) ja, 142 kommuner (73 procent) nej och 20 kommuner (10 procent) vet ej.

Av de 33 svarande kommunerna som anser att reglerna, utöver gymnasiearbetet, utgör ett problem i dag finns kommentarer om svårigheter att hitta behöriga lärare, svårigheter att tillhandahålla vissa kurser och att det ofta blir distansundervisning för den sakens skull samt att programutformningen i dag är för strikt där vissa elever kan ha svårt att få ihop kurser inom ett program. Några nämner att slutbetyget är enklare att få ihop än en gymnasieexamen. Varken studie- och yrkesvägledarna eller huvudmännen har dock fått information om att det skulle kunna finnas ett ”mittenalternativ” med en områdesexamen likt den utredningen föreslår.

Utredningen har även besökt ett flertal verksamheter och mött såväl rektorer, vuxenutbildningschefer som studie- och yrkesvägledare för att bland annat diskutera frågan kring högskoleförberedande examen inom komvux. Bilden från dessa besök är övervägande samstämmig med svaren från de båda enkäterna.

7.2 Gymnasiearbetet i komvux och i gymnasieskolan

Gymnasiearbetet är en del av gymnasiereformen 2011 och infördes 2013 i gymnasieskolan. Tidigare fanns liknande kurser kallat projektarbete och dessförinnan specialarbete. Dessa var dock inte kopplade till examensmålen för gymnasieskolans nationella program vilket gymnasiearbetet är. Vid införandet menade dåvarande regering att gymnasiearbetet, genom kopplingen till examensmålen, förstärker helhetssynen på utbildningens innehåll, där samtliga kurser som ingår i utbildningen ska bidra till de kunskaper som uttrycks i examensmålen. I propositionen som ligger till grund för bestämmelserna kring gymnasiearbetet menade man att arbetet ska vara ett kvitto på att eleven är väl förberedd för kommande högskolestudier respektive det yrkesområde som programmet utbildar för.[2]

I gymnasieförordningen (2010:2039) definieras gymnasiearbetet som en uppgift om 100 gymnasiepoäng som eleverna genomför inom ramen för examensmålen. I förordning (2011:1108) om vuxenutbildning utrycks det att gymnasiearbetet är en del av den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå. Där definieras gymnasiearbetet som ”en uppgift om 100 gymnasiepoäng som eleverna genomför inom ramen för examensmålen för det program inom gymnasieskolan som utbildningen i huvudsak motsvarar”.[3] Inom komvux finns inga examensmål.

Under 2016 genomförde 10 976 kursdeltagare gymnasiearbetet på komvux. Det motsvarar 1,7 procent av det totala antalet kursdeltagare på gymnasialt komvux.[4]

7.2.1 Gymnasiearbetet inom en högskoleförberedande examen

Ett gymnasiearbete inom en högskoleförberedande examen ska visa att eleven är förberedd för högskolestudier inom i första hand det område som programmet utbildar för. I gymnasiearbetet som ingår i en högskoleförberedande gymnasieexamen ska eleven visa att hen kan använda vetenskaplig metod som är kopplat till respektive högskoleområde. I utvärderingen av ett gymnasiearbete som förbereder

[2] Prop. 2008/09:199. *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan.*
[3] 2 kap. 3 § förordningen (2011:08) om vuxenutbildning.
[4] Skolverket 2017a. *Kurser med flest deltagare per utbildningsnivå kalenderåret 2016.*

för högskolestudier ingår att eleven formulerat en frågeställning eller lagt fram en idé som den återkopplar till. Dessutom ska resultatet värderas vad gäller styrkor, svagheter, betydelse och begränsningar.

7.2.2 Övervägande – att ta bort kravet på gymnasiearbete

Som visats i inledningen till kapitlet uppges gymnasiearbetet som det största problemet kring högskoleförberedande examen inom komvux. Detta framgår både i enkätsvar och i kontakter med verksamma inom vuxenutbildningen. För vissa inriktningar är det svårt för kommunerna att hitta lärare, framför allt på yrkessidan och estetiskt program, och det kan vara kostsamt för kommunerna att köpa in gymnasiearbetet på grund av att de i vissa fall tvingas köpa ett helt paket av kurser när de egentligen bara vill ha en handledare/lärare till gymnasiearbetet. För yrkeselever som vill byta bana och läsa på högskolan är systemet stelbent.

En lösning på problemen är att gymnasiearbetet skulle vara valbart i en högskoleförberedande examen från komvux. Det finns ingen evidens för att gymnasiearbetet förbereder väl för högskolestudier och att ett borttagande av det skulle göra elever mindre förberedda. Det finns dock inte heller något som säger motsatsen, det vill säga att det inte skulle förbereda till högskolestudier. Om gymnasiearbetet finns som ett krav i gymnasieskolan skulle ett borttagande av kravet på gymnasiearbetet eller motsvarande arbete i komvux kunna leda till taktikläsning. Det vill säga att färre tar ut en examen från gymnasieskolan för att inte behöva göra gymnasiearbetet och sedan kunna gå till komvux och ta ut en examen där. Enligt Skolverkets rapport ”Nära examen” är de vanligaste ämnena gymnasieelever med studiebevis saknar godkänt betyg i matematik, svenska och gymnasiearbetet.[5] Det finns således en risk för att eleverna går miste om en nödvändig förberedelse inför högskolestudier.

[5] Skolverket 2017b. *Nära examen – En undersökning av vilka kurser gymnasieelever med studiebevis saknar godkänt i för att få examen.* Rapport 461.

7.2.3 Förslag: ett komvuxarbete ska kunna ersätta gymnasiearbetet i en gymnasieexamen från komvux

Utredningens förslag: Ett komvuxarbete ska ersätta gymnasiearbetet på komvux. Ett tidigare genomfört gymnasiearbete ska dock fortfarande få ingå i en gymnasieexamen från komvux.

Statens skolverk ska få i uppdrag att utreda hur komvuxarbetet ska utformas.

Flera problem med nuvarande regler för högskoleförberedande examen som har framkommit genom verksamhetsbesök och tidigare beskrivna enkäter till studie- och yrkesvägledare samt huvudmän är kopplat till gymnasiearbetet. Elever med brokig utbildningsbakgrund har svårt att koppla gymnasiearbetet till ett specifikt nationellt program och kommunerna har i sin tur svårt att tillhandahålla alla de inriktningar som finns. Utredningen föreslår därför att det ska finnas ett alternativ till gymnasiearbetet på komvux för högskoleförberedande examen. Förslaget innebär att en examen ska kunna innehålla antingen ett gymnasiearbete från gymnasieskolan eller ett komvuxarbete från komvux. I komvux ska det dock endast vara möjligt att göra ett komvuxarbete.

Kravet på att arbetet ska kopplas till ett specifikt nationellt högskoleförberedande program föreslås tas bort och ersättas med koppling till ett studieområde. Komvuxarbetet kopplas således till de studieområden som föreslås finnas för en högskoleförberedande examen inom komvux.

Då arbetets koppling till examensmålen för ett specifikt nationellt program föreslås tas bort behövs nya mål att koppla komvuxarbetet till. Skolverket föreslås därför ges i uppdrag att ta fram generella kunskapskrav för komvuxarbetet. I dag är målet med gymnasiearbetet att eleven på ett högskoleförberedande program ska lära sig att planera, genomföra och utvärdera arbeten och att ge, beakta och värdera respons. Dessutom ska eleven utveckla sin problemlösningsförmåga och kunna förhålla sig kritiskt och självständigt till källor. I högskoleförberedelsen ingår dessutom att eleven utvecklar sin kommunikationsförmåga, såväl skriftligt som muntligt. Det här ska eleven visa i gymnasiearbetet i dag. Dessa generellt hållna mål för samtliga högskoleförberedande program skulle kunna fungera som grund för utformningen av kunskapskrav för komvuxarbetet på komvux. Kunskapskraven för komvuxarbetet föreslås vara samma för samtliga tre

studieområden inom komvux. Rektor föreslås göra bedömningen av inom vilket studieområde en elevs komvuxarbete ligger.

Undantag för yrkeselever som vill byta bana

Om det finns särskilda skäl ska det finnas en möjlighet för rektor att besluta att en elev som läst övervägande del av sina kurser inom yrkesprogram inte behöver koppla sitt komvuxarbete till det program som överväger bland tidigare studier. Det kan i dessa fall i stället kopplas till det högskoleförberedande studieområde som syftar till elevens framtida mål med studierna. Det här gäller personer som inte läst färdigt ett yrkesprogram och vill byta bana till högskolestudier. Den snabbaste vägen till en gymnasieexamen för eleven är då att fullfölja sin gymnasieexamen inom yrkesprogrammet och läsa till Svenska 2 och 3 samt Engelska 6 som behövs för högskolebehörighet. Det blir då en yrkesexamen, samt att eleven även har högskolebehörighet. (Ej att sammanblanda med en högskoleförberedande examen som man uppnår genom studieförberedande program). I stället för att göra ett gymnasiearbete inom ett yrke de inte har för avsikt att praktisera ska de då i stället kunna göra ett komvuxarbete inriktat på framtida högskolestudier. Eleven får då möjlighet att förbereda sig för sina högskolestudier. Då de inte gör ett gymnasiearbete inom yrket får de i stället för en yrkesexamen med yrkestitel erhålla en ”yrkesexamen med högskoleinriktning” vilket framgår på examensbeviset. Detta för att inte skicka fel signaler till arbetsgivare om att dessa personer skulle ha en yrkesexamen med en yrkesutgång då de inte gjort något gymnasiearbete inom ett yrke. (För elprogrammet är detta extra viktigt då ett gymnasiearbete inom el är nödvändigt för ett certifikat för att få praktisera som elektriker. Att få en yrkesexamen med inriktning mot el sänder då helt fel signaler till arbetsgivare samt om en person med denna examen startar eget företag inom el och visar upp sin examen som i själva verket inte är en fullständig utbildning inom el.) Vid sökning till högskola räknas denna examen som en yrkesexamen.

7.2.4 Skäl till att införa komvuxarbete i föreslagen utformning

Bibehållen kvalitet på examen

Det har framkommit tydligt att gymnasiearbetet är ett problem såväl för enskilda individer som för kommuner. En förenkling av högskoleförberedande examen från komvux bör därför innefatta en förenkling vad gäller gymnasiearbetet. Som påpekas i utredningens direktiv bör dock kraven inte sänkas. Gymnasiearbetets syfte är att eleven ska förbereda sig för högskolestudier genom att göra ett självständigt arbete som ger en helhetssyn på utbildningens innehåll.

Det en elev har läst på ett nationellt program knyts därmed ihop genom gymnasiearbetet. Komvuxarbetet föreslås därför i regel kopplas till ett studieområde som motsvarar en övervägande del av de kurser eleven läst. Även om studieområdet är bredare eftersom det innefattar två nationella program blir komvuxarbetet fortfarande ett arbete som rör sig inom ett studieområde med dess teorier och modeller som ska tillämpas. Det är samma upplägg som eleven senare kommer att möta i de högskolestudier examen ska förbereda för, där en uppsats bygger på kunskaper från flera tidigare kurser inom samma område. På det här sättet bibehålls kraven och kvaliteten för ett avslutande arbete samtidigt som komvuxarbetet ger ökad flexibilitet.

Kopplingen till studieområden ökar flexibiliteten för individerna och kommunerna

Att komvuxarbetet till skillnad från gymnasiearbetet inte behöver kopplas till ett specifikt nationellt program utan i stället kan kopplas till ett studieområde skapar flexibilitet såväl för individen som för kommunen. En person som har läst inom samhällsvetenskapligt program kan till exempel göra ett komvuxarbete inom det ekonomiska fältet. Kommuner som i dag har svårigheter att erbjuda gymnasiearbetet inom vissa områden, till exempel estetiskt program kan då erbjuda elever att göra komvuxarbetet inom det humanistiska fältet i stället.

I dag finns kommuner som tvingas betala dyrt för gymnasiearbeten inom till exempel naturbruk även om en elev inte önskar att praktisera yrket och egentligen skulle vilja utföra gymnasiearbetet

inom ett annat område. Det handlar alltså om elever som gör gymnasiearbetet endast för att kunna uppnå sin yrkesexamen för att därefter kunna läsa på högskolan. För komvuxarbetet inom yrkesprogrammet innebär möjligheten till undantag för de som vill läsa vidare på högskolan att kommunen kan erbjuda ett komvuxarbete inom ett högskoleförberedande studieområde i stället för inom ett yrkesprogram i de fall eleven önskar. Undantaget ger på det sättet mer flexibilitet för såväl den enskilde som för kommunen.

Ingen risk för försämrad genomströmning i gymnasieskolan

Gymnasiearbetet görs under sista året i gymnasieskolan. Det är också ett av de tre vanligaste ämnena att sakna för elever som inte fullgjort sin gymnasieutbildning i gymnasieskolan. Om gymnasiearbetet eller krav på liknande arbete i komvux skulle tas bort helt skulle det därmed riskera taktikläsning genom att elever hoppar över att göra gymnasiearbetet i gymnasieskolan för att sedan kunna ta ut en gymnasieexamen i komvux utan någon form av avslutningsarbete. Eftersom föreslaget komvuxarbete inom komvux skulle innebära samma krav på eleven som motsvarande gymnasiearbetet blir dock incitamenteten att hoppa över gymnasiearbetet i gymnasieskolan för att få läsa ett komvuxarbete på komvux mycket små samtidigt som förberedelsen inför högskolestudier som arbetet syftar till kvarstår.

Undantag för yrkeselever möjliggör yrkesväxling

Precis som utredningen har resonerat kring i kapitlet om utredningens utgångspunkter ställer dagens arbetsmarknad krav på flexibilitet. Det gör att det måste vara möjligt för individer att ställa om och byta bana under livets gång. Möjligheten att växla spår bör vara så öppen som möjligt. Ett exempel på detta är personer som påbörjat men inte fullföljt ett yrkesprogram i gymnasieskolan och sedan vill läsa på högskolan. I dag gör reglerna att om de saknar gymnasiearbetet tvingas de att göra ett arbete inom en utgång vars yrke de inte har för avsikt att praktisera. Gymnasiearbetet eller föreslaget komvuxarbete blir då en bromskloss. Genom att föreslå ett undantag där tidigare yrkeselever som vill läsa på högskolan i stället får koppla

sitt komvuxarbete till sitt framtida mål, ett studieområde inom det högskoleförberedande område, förenklas yrkesväxling.

7.3 Nuvarande regler för högskoleförberedande examen från komvux

En gymnasieexamen från komvux, högskoleförberedande- eller yrkesexamen, följer gymnasieskolans programstruktur, dock inte fullt ut. I nedanstående del beskrivs skillnaden mellan en gymnasieexamen från gymnasieskolan och en gymnasieexamen från komvux enligt dagens regler. Detta ger, tillsammans med analys av målgruppen, en bakgrund till utredningens bedömning kring hur omfattningen av förändringarna av gymnasieexamen från komvux behöver och bör vara.

7.3.1 Gymnasieskolans programstruktur

Gymnasieskolans nationella program följer alla samma programstruktur. De uppgår till 2 500 gymnasiepoäng varav 2 250 poäng måste vara godkända för att uppnå en gymnasieexamen. Skillnaden mellan de olika nationella programmen ligger i innehållet och antalet gymnasiepoäng inom varje del. För såväl yrkesexamen som högskoleförberedande examen ingår

1. gymnasiegemensamma ämnen,
2. programgemensamma ämnen,
3. inriktningar och,
4. programfördjupningar.

Dessutom ingår individuellt val om 200 poäng samt gymnasiearbetet.[6] Inom samtliga av gymnasieskolans yrkesprogram och riksrekryterande utbildningar ingår dessutom 15 veckors arbetsplatsförlagt lärande.

[6] Detta gäller samtliga högskoleförberedande program förutom International Baccalauriate samt samtliga yrkesprogram med undantag för vård- och omsorgsprogrammet som inte har några valbara inriktningar. Samtliga sex riksrekryterande utbildningar förutom sjöfarts- samt marinteknikutbildningen saknar även inriktningar. Inom samtliga program som saknar inriktningar ingår istället en mycket stor andel programgemensamma ämnen i examen.

Som *gymnasiegemensamma ämnen* räknas svenska, engelska, matematik, historia, samhällskunskap, religionskunskap samt, inom alla program utom naturvetenskaps- samt teknikprogrammet, naturkunskap.[7] Gymnasiearbetet räknas inte som ett gymnasiegemensamt ämne men ingår i samtliga gymnasieexamina. De gymnasiegemensamma ämnena läser alla som går en gymnasieutbildning. Dock ingår olika mycket matematik, historia och samhällskunskap på de olika högskoleförberedande programmen.[8] Sedan tillkommer *programgemensamma ämnen.* Det är kurser som alla inom det nationella programmet läser på gymnasieskolan och som ger programmen dess prägel. (Inom Ekonomiprogrammet handlar det till exempel om Företagsekonomi, Privatjuridik, Moderna språk och Psykologi.) Dessa kurser utgör på så sätt en grund som alla elever på programmet utgår ifrån.

Dessutom väljer eleverna inom gymnasieskolan *inriktning på valt program*. (På barn- och fritidsprogrammet finns till exempel inriktningarna – Fritid och hälsa, Pedagogiskt arbete och Socialt arbete där eleverna läser 300 poäng inom vald inriktning.) Innehållet i inriktningen är mycket specifikt kopplat till programmet.

Därefter väljer eleverna *programfördjupningar*. Programfördjupningarna kan vara kurser på grundnivå eller fortsättningskurser. Tanken är att kurserna ska komplettera och fördjupa kunskaperna eleverna fått genom de programgemensamma ämnena och inriktningen på det specifika programmet. På de flesta program finns över hundra sådana kurser att välja mellan. Dessa kurser överlappar ofta varandra från olika program. (Entreprenörskap går till exempel att läsa inom såväl Ekonomiprogrammet som Estetiska programmet, El- och energi och Samhällsvetenskapsprogrammet och Psykologi finns som fördjupningskurs inom alla högskoleförberedande program för att ta två exempel).

En del kurser inom programfördjupningen hänger mycket tydligt ihop med det nationella programmet. (Inom samhällsvetenskapsprogrammet kan en elev till exempel välja att läsa Humanistisk och samhällsvetenskaplig specialisering, Ledarskap och organisation och Politik och hållbar utveckling.) Som programfördjupningskurser finns dock även kurser som inte har en lika tydlig koppling till programmet. (På samhällsvetenskapsprogrammet finns till exempel även Manus för film och tv, Fotografisk bild 1, 2 och 3 och Animation 1 och 2). Det

[7] Där läser eleverna istället fysik, kemi osv. som programgemensamma ämnen.
[8] Se Bilaga 3 till skollagen för exakt antal gymnasiepoäng för olika nationella program.

här är intressant eftersom en gymnasieexamen från komvux går att utfärda även om den endast innehåller dessa programfördjupningskurser utöver de gymnasiegemensamma ämnena. Detta förklaras mer ingående i följande stycke.

7.3.2 Gymnasieexamen från komvux och koppling till gymnasieskolans programstruktur

En gymnasieexamen från komvux omfattar 2 400 poäng, att jämföra med gymnasieskolans 2 500 poäng. Detta eftersom Idrott och hälsa 1 (100 poäng) inte får ingå i en högskoleförberedande examen eller yrkesexamen från komvux. En gymnasieexamen från komvux ska innehålla gymnasiegemensamma ämnen samt gymnasiearbetet. Med gymnasiearbete vid komvux avses en uppgift som eleverna genomför inom ramen för examensmålen för det program inom gymnasieskolan som utbildningen huvudsakligen motsvarar.[9] Resterande poäng ska till över hälften utgöras av det som inom komvux kallas *programspecifika kurser*.

Programspecifika kurser är kurser som får ingå i ett och samma nationella program i gymnasieskolan. I begreppet programspecifika samlas samtliga de delar som beskrivits ovan – programgemensamma ämnen, inriktningar samt programfördjupningar. Dock behöver en gymnasieexamen från komvux inte innehålla kurser från samtliga dessa delar. Den del av en högskoleförberedande examen från komvux som ska utgöras av programspecifika kurser behöver således inte innehålla en enda programspecifik kurs eller kurs kopplad till en inriktning på ett nationellt program. De programspecifika kurserna skulle kunna utgöras endast av programfördjupningar. De skulle också kunna utgöras av valfria andelar av kurser från en inriktning, programfördjupningar och programgemensamma kurser.

Hur många gymnasiepoäng gymnasiegemensamma ämnen som ingår i de högskoleförberedande programmen skiljer sig åt mellan programmen. De olika nationella programmen innehåller olika mycket matematik, historia och naturkunskap.[10] Beroende på nationellt program finns, då dessa gymnasiegemensamma kurser räknats samman,

[9] 4 kap. 14–15 §§ förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.
[10] Matematik läser Ekonomi- och samhällsvetenskapsprogrammet, (100 poäng) och Naturvetenskaps- och teknikprogrammet, (200 poäng) mer än övriga elever. På Estetiskt program läser eleverna 100 poäng mer historia än övriga och på Naturvetenskapligt – och tekniskt program läser eleverna inte naturkunskap.

ett utrymme kvar på mellan 1 150 och 1 300 poäng. Övervägande del av dessa ska utgöras av programspecifika kurser. Det vill säga att mellan 576 och 651 poäng beroende på program ska vara programspecifika kurser medan resterande poäng är helt valbara. Dessa omkring 600 poäng som ska vara programspecifika motsvarar cirka 30 veckors heltidsstudier enligt gymnasieskolans mått.

7.3.3 Undantag för slutbetyg fram till juli 2020

En elev får som huvudregel en gymnasieexamen efter avslutade studier inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Om en elev har ett eller flera betyg satta före den 1 juli 2012, varav ett eller flera inte kan omvandlas eller vilkas omvandling skulle innebära en nackdel för eleven, får rektorn dock besluta att slutbetyg från gymnasial vuxenutbildning får utfärdas om eleven uppfyller villkoren för ett sådant slutbetyg.[11] Under 2016 tog 4 346 personer ut slutbetyg enligt tidigare bestämmelser.[12]

Enligt förordningen om kommunal vuxenutbildning (2002:1012) har en person rätt till slutbetyg från gymnasial vuxenutbildning om den har betyg i samtliga kärnämneskurser[13] (600 poäng) och ytterligare 1 750 poäng i kurser på gymnasial nivå. Ett slutbetyg omfattar således 2 350 gymnasiepoäng, det vill säga 50 poäng mindre än en gymnasieexamen från komvux. Kurserna utöver kärnämnen kan kombineras efter eget val av kurser, delkurser och projektarbete. Poäng från kurserna Estetisk verksamhet, Idrott och hälsa A, Specialidrott, Specialarbete eller Gymnasiearbete får dock inte räknas med.

Slutbetyget ställer höga krav på att studie- och yrkesvägledaren har kännedom om flera gamla system då ett betyg som har satts mer än åtta år före slutbetyget får tas in i slutbetyget endast om rektorn på grund av särskilda skäl medger det.[14] Det här innebär att ett slutbetyg kan innehålla betyg på kurser från tre olika system (från 1992:394, 2002:1012 och 2011:1108) där vissa kurser kan överlappa

[11] Enligt övergångsbestämmelser till förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.
[12] Skolverket 2017c. *Komvux studieresultat riksnivå.*
[13] Svenska A, Svenska som andraspråk A eller Svenska 1, Svenska som andraspråk 1, Svenska B, Svenska som andraspråk B eller Svenska 2, Svenska som andraspråk 2, Matematik A eller Matematik 1a/b/c, Engelska A eller Engelska 5, Samhällskunskap A eller Samhällskunskap 1b, Naturkunskap A eller Naturkunskap 1a1, Religion A eller Religion 1.
[14] 4 kap. 9–14 §§ förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning.

varandra i kunskapsinnehåll. Det här skiljer sig från en gymnasieexamen där man bara får räkna likvärdigt kunskapsinnehåll en gång.[15] Kurserna kan även vara från olika betygssystem med andra kunskapskrav än kunskapskraven för GY11 och VUX12.[16]

Det finns inget krav på hur många poäng utöver kärnämneskurserna som behöver vara godkända för att få räknas in i slutbetyget. En person som har uppnått ett slutbetyg har således inte nödvändigtvis uppnått grundläggande behörighet. För grundläggande behörighet krävs godkänt i minst 2 250 gymnasiepoäng.

Figur 7.1 Tabell över gymnasieexamen från gymnasieskolan samt gymnasieexamen och slutbetyg från komvux

Gymnasieexamen från gymnasieskolan	Gymnasieexamen från komvux	Slutbetyg från komvux
Svenska Engelska Matematik Gymnasiearbetet	Svenska Engelska Matematik Gymnasiearbetet	Svenska Engelska Matematik
Samhällskunskap Religionskunskap Naturvetenskap Historia Idrott och hälsa	Samhällskunskap Religionskunskap Naturvetenskap Historia	Samhällskunskap Religionskunskap Naturvetenskap
Programgemensamma ämnen, inriktningar, programfördjupningar, individuellt val	Programspecifika kurser + valbara kurser	Valbara kurser

[15] 4 kap 21 § förordningen (2011:08) om vuxenutbildning.
[16] Enligt punkten 4 i övergångsbestämmelser till förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

7.4 Regler kring att ta ut flera examina

För en elev som har en högskoleförberedande examen kan inte en ny högskoleförberedande examen utfärdas, däremot en yrkesexamen. För en elev som redan har en yrkesexamen kan inte en ny examen med samma innehåll utfärdas. En elev som har en yrkesexamen kan dock få en ny yrkesexamen utfärdad om innehållet är ett annat än i den tidigare examen.[17]

Den som har ett slutbetyg från ett fullständigt eller utökat nationellt program i gymnasieskolan eller motsvarande får inte därefter ta ut en gymnasieexamen.[18]

7.5 Sveriges referensram för kvalifikationer (SEQF) och nivån på en gymnasieexamen

I utredningens direktiv står att utredningen ska undersöka om bestämmelserna om högskoleförberedande examen inom komvux bör förenklas, exempelvis på så sätt att kopplingen till högskoleförberedande program i gymnasieskolan tas bort. Denna förenkling ska dock ske utan att sänka kraven. Om en högskoleförberedande examen från komvux skiljer sig från en motsvarande examen från gymnasieskolan behöver det finnas andra sätt för att kunna se att kraven i examen bibehålls. Det kan i dag göras genom en referensram för kvalifikationer som Sverige har anslutit sig till och som syftar just till att nivåbestämma olika former av resultat av lärande.

2015 införde Sverige en referensram för kvalifikationer – SEQF. SEQF bygger på ett gemensamt europeiskt kvalifikationsramverk (European Qualification Framework) som många europeiska länder är anslutna till. Referensramen delar in resultat av lärande på olika nivåer för att tydliggöra kvalifikationer oavsett hur de har uppnåtts. All författningsreglerad utbildning i Sverige, från grundskola till högskola har placerats in på en nivå från ett till åtta. Gymnasieexamen från

[17] 4 kap. 19 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning, ”För den som tidigare har fått en gymnasieexamen får en sådan yrkesexamen som avses i detta kapitel med samma innehåll som den tidigare examen inte utfärdas. För den som tidigare har fått en gymnasieexamen får en sådan högskoleförberedande examen som avses i detta kapitel inte utfärdas.” Paragrafen hänvisar till gymnasieexamen så som den definieras i 4 kap. 14 § i förordningen när det gäller yrkesexamen samt 4 kap. 15 § när det gäller högskoleförberedande examen.
[18] Enligt punkten 4 i övergångsbestämmelser till förordningen (2011:08) om vuxenutbildning.

komvux är inplacerad på nivå 4 tillsammans med gymnasieexamen från gymnasieskolan och likvärdiga resultat av hela utbildningar.[19] Tanken med referensramen är att det ska vara möjligt att jämföra och framhålla olika individers nivå på kunskaper, kompetenser och färdigheter både inom och mellan länderna.

Nivåindelningen baseras på *det sammantagna resultatet av lärande*. Kurser har ingen individuell bedömning av vilken nivå de tillhör. Bara i gymnasieskolan finns ett hundratal olika kurser, detsamma gäller för högskolan, yrkeshögskolan och övriga utbildningar. Att bedöma varje enskild kurs samtidigt som det ständigt försvinner och kommer nya kurser skulle vara ett mycket omfattande och kostsamt arbete. Varje nivå bygger även på en persons sammanlagda kunskaper där helheten är det väsentliga. Helheten ses som större än dess delar på grund av ackumulerad kunskap. Tanken är att kurser och moment som en person går igenom inom ett och samma studie- eller arbetsområde ger en fördjupad kunskap som sammantaget når upp till ett visst resultat av lärande. De olika kurserna i den nivåplacerade examina kan därmed individuellt ligga på olika SEQF-nivå om de hade inplacerats i ramverket, men sammantaget leda till att eleven uppnår en viss nivå av lärande. Inom gymnasieexamen skulle således vissa programfördjupningskurser till exempel kunna hamnat på nivå 3 om de skulle ha nivåbestämts men tillsammans med till exempel ett programgemensamt ämne som grund ge en fördjupad förståelse för det programgemensamma ämnet och därmed resultera i att kurserna och de uppnådda kunskaperna därigenom sammantaget leder till en nivå 4.

En viktig del för att uppnå en specifik SEQF-nivå är att kunskaperna, kompetenserna och färdigheterna en person kan tillskansa sig genom utbildningen koncentreras inom ett arbets- eller studieområde.

[19] Förordningen (2015:545) om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande.

7.5.1 Lärandemål för SEQF-nivå 4 som en gymnasieexamen från komvux bör uppnå

Sveriges referensram för kvalifikationer definierar samtliga lärandemål som ska uppnås inom *ett studie- eller arbetsområde.*

Lärandemålen som ska uppnås för varje nivå delas upp i *kunskaper*, *färdigheter* och *kompetenser*.[20] Inom nivå 4 ska man kunna visa fördjupade *kunskaper* inom ett arbets- eller studieområde samt *kunskaper* om modeller och metoder inom ett arbets- eller studieområde. Nivån innefattar även *färdigheterna* att kunna välja och använda relevanta begrepp, teorier, modeller, material, verktyg och metoder inom ett arbets- eller studieområde, följa instruktioner och utföra definierade praktiska och teoretiska uppgifter inom givna tidsramar samt att kommunicera på minst ett främmande språk inom aktuellt arbets- eller studieområde. Vad gäller *kompetenserna* på nivå 4 ska personen även kunna ta initiativ, reflektera, organisera och genomföra arbete och studier självständigt. Man ska också självständigt behandla innehåll i ett arbets- eller studieområde som kan leda till vidare lärande och professionell utveckling, kritiskt värdera och förhålla sig självständig till valet av källor, värdera och dra slutsatser av egna och gemensamma resultat, ta ansvar i samarbete med andra och i begränsad utsträckning leda och utvärdera andras arbete.

För att en gymnasieexamen ska uppnå nivå 4 behöver den således koncentreras till ett specifikt studieområde inom vilket eleven tillskansat sig kunskaper om detta områdes specifika modeller och teorier med mera. Det handlar om ett ackumulerat lärande där kurserna bygger på varandra och skapar ett sammantaget lärande inom ett och samma studieområde.

Den högskoleexamen som en högskoleförberedande examen syftar till att förbereda för formas av samma tankesätt som referensramen för kvalifikationer. Det vill säga, för att kunna erhålla en examen inom högskolan krävs att ett visst antal högskolepoäng har uppnåtts inom ett specifikt studieområde för att sedan avslutas med en uppsats som visar på att studenten kan tillämpa modeller och teorier inom det aktuella studieområdet. Även här är det personens sammantagna resultat av lärande som är väsentligt. Det går därmed inte att uppnå en examen genom fristående kurser inom olika områden även om studenten har läst lika många högskolepoäng som en examen ska

[20] Förordningen (2015:545) om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande.

omfatta. Fördjupningskurser får studenten endast tillgång till om den först har läst grundkursen som fördjupningen bygger vidare på. Det är det sammantagna lärandet som är det viktiga för att uppnå en examen och det är ett sådant sätt att bygga på och fördjupa kunskaper inom ett studieområde som högskoleförberedande nationella program i dag är utformade efter.

7.6 Andra sätt att uppnå grundläggande högskolebehörighet

För att bedöma hur omfattande förändringen för en högskoleförberedande examen från komvux behöver vara är det viktigt att se om det kan finnas andra alternativ att uppnå behörighet för de som har svårt att uppnå detta genom komvux.

Grundläggande behörighet till högskolan kan uppnås genom att fullgöra gymnasieskolans högskoleförberedande program eller yrkesprogram med tillägg av de kurser i svenska och engelska som behövs för högskolebehörighet. Den kan även uppnås genom att läsa en hel eller, vilket är vanligast inom vuxenutbildningen, kompletterande delar av en högskoleförberedande gymnasieutbildning på komvux. Kurser kan läsas i sin helhet eller valideras för att förkorta studierna samt prövas för att få betyg i en eller flera kurser. Det finns även möjlighet att uppnå grundläggande högskolebehörighet genom att läsa allmän kurs på folkhögskola.

En högskola ska också bedöma en sökandes reella kompetens om personen ansöker om det. Bedömning av reell kompetens kan göras både mot grundläggande och särskild behörighet. Ett lärosäte kan även besluta om undantag från något eller några av behörighetskraven om det finns särskilda skäl och om sökanden bedöms ha förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen utan att uppfylla behörighetskraven.[21] Bestämmelsen används till exempel för att göra ett generellt undantag från kraven i svenska för utbildning som ges på engelska. Högskolan kan även definiera vilka förutsättningar som behövs för att tillgodogöra sig en viss utbildning och sedan bedöma en persons reella kompetens i dessa delar. Ett lärosäte kan till exempel definiera att man behöver vissa specifika kunskaper i matematik för att kunna studera till sjuksköterska och då pröva just dessa

[21] 7 kap. 3 § högskoleförordningen (1993:100).

kunskaper. Om en person uppfyller de uppställda kraven kan personen räknas som behörig till en specifik utbildning, utan att uppfylla behörighetskraven genom betyg från utbildning. Behörighet som uppnås genom prövning av reell kompetens ger dock inget meritvärde vilket försvårar för individen i nästa steg då urval görs på meritvärde om den aktuella utbildningen har fler sökande än platser. Tillträdesutredningen (SOU 2017:20) har presenterat en rad förslag som ska underlätta för personer att tillgodoräkna sig reell kompetens. Under våren 2018 lade regeringen fram en proposition (Prop. 2017/18:204) som innehåller flera förslag från Tillträdesutredningen som bland annat syftar till fler vägar till högskolan. Regeringen fattade den 5 juli 2018 beslut om nya tillträdesbestämmelser utifrån de övergripande ramarna i propositionen. Dessa förändringar kan innebära att efterfrågan och behovet av att läsa till en hel examen inom komvux minskar något. Det pågår även en översyn av bestämmelserna om behörighetsgivande förutbildning och högskoleintroducerande utbildning.

7.6.1 Regeringen har beslutat om fler vägar till högskolan

Regeringens beslut om nya tillträdesbestämmelser som togs i början av juli 2018 syftar till att underlätta livslångt lärande genom att skapa fler vägar in till högre studier. Bestämmelserna innebär bland annat att den grundläggande behörigheten för högskoleutbildning anges i kompetenser. Grundläggande behörighet till högskolan definieras i dag i högskoleförordningen (1993:100) genom att det anges *hur* behörigheten kan uppnås, inte *vad* den ska bestå av. De nya bestämmelserna liknar tanken med Sveriges referensram för kvalifikationer (SEQF) där det viktiga är vilka kunskaper, kompetenser och färdigheter en person tillskansat sig inom ett område, inte hur dessa har uppnåtts. Grundläggande behörighet ska kunna uppnås genom de utbildningar som godkänns som behörighetsgivande i dag. För de som inte har en avslutad gymnasieutbildning bedömer regeringen att de nödvändiga kompetenser som efterfrågas behöver kunna visas på annat sätt. Regeringen har därför beslutat om ett nationellt behörighetsprov. Provet ska dock, till skillnad från Tillträdesutredningens förslag, inte kunna användas i urvalet utan endast ge grundläggande behörighet. Möjligheten att få sin reella kompetens bedömd ska finnas

kvar. Inte heller en validering ska kunna ge ett meritvärde, vilket utredningen föreslog. Behörighetsprovet föreslås kunna utföras av personer som fyllt eller fyller 24 år senast under det kalenderår då provet genomförs och användas vid antagning till utbildning som börjar efter den 31 juli 2022.[22] Samtliga personer som i dag är målgrupp för slutbetyg är över 24 år och skulle därmed ingå i målgruppen för eventuellt behörighetsprov.

Dessutom nämns i propositionen att det nu pågår en översyn av basårsutbildning, det vill säga behörighetsgivande förutbildningar som kan bedrivas till högskoleprogram dit det vanligtvis är för få sökande, för att se om dessa kan användas på ett mer ändamålsenligt sätt utefter dagens behov. Översynen som Utbildningsdepartementet har genomfört inkluderar även collegeutbildningar som syftar till att introducera studenter till högskolestudier. Ett förslag till nya bestämmelser om basår och högskoleintroducerande utbildning har remitterats.

Även Valideringsutredningen[23] har lämnat ett delbetänkande vilket syftar till att förbättra förutsättningarna för generösa, flexibla och rättvisa erkännanden av tidigare lärande, oberoende av var, när och hur individen har utvecklat sin kompetens. Detta förslag är under utredningens tid ute på remiss som avslutas efter att vårt betänkande ska ha överlämnats.

Om förslagen införs skulle det innebära fler möjligheter att bli behörig till högskolan för personer som saknar en gymnasieexamen.

7.7 Målgruppen för slutbetyg och för en högskoleförberedande examen i komvux

Under 2016 tog 1 269 personer ut en högskoleförberedande examen på komvux. Att det inte var fler beror sannolikt på att det fortfarande finns övergångsbestämmelse med en dispens för personer med betyg från innan 2012 att i stället ta ut ett slutbetyg. För slutbetyg behöver gamla kurser inte omvandlas till det nya systemet (GY11). För tillfället är målgruppen för en högskoleförberedande examen inom komvux därmed främst de som påbörjade en gymnasieutbildning efter 2011

[22] SOU 2017:20, s. 64.
[23] SOU 2018:29 *Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande.*

och beräknades vara färdiga med sin utbildning 2014. Den huvudsakliga möjliga målgruppen för högskoleförberedande examen kommer att öka år för år med fler som gått i den nya gymnasieskolan. Samtidigt kommer de som i dag är i målgruppen för slutbetyg, personer med betyg från innan 2012, successivt fasas ut allt eftersom åren går. 2020 kommer den möjliga målgruppen för en högskoleförberedande examen öka ytterligare när dispensen för slutbetyg planeras löpa ut.

År 2020 kommer personer med betyg före 2012, som är målgruppen för slutbetyg, vara minst 30 år och äldre. Antalet personer som har börjat läsa på högskolan i åldern mellan 25–34 år har sedan 2006/2007 och fram till 2015/2016 rört sig om omkring 9 000–10 000 personer, där det 2015/2016 var sju procent som kom via komvux med en högskoleförberedande examen, det vill säga omkring 700 personer. Vad gäller personer som var över 35 år när de påbörjade sina högskolestudier 2015/2016 rör det sig om drygt 4 600 studenter, av högskolans totalt knappt 63 000 studenter. Av dessa kom nio procent eller 418 personer från att ha läst hela eller delar av sin högskoleförberedande examen från komvux. Trenden de senaste åren är att antalet studenter äldre än 35 år håller sig kring 400 personer.[24] Redan i dag är en del av målgruppen för slutbetyg över 35 år och 2025 kommer samtliga som i dag är målgruppen för slutbetyg hamna i en kategori där antalet som börjar läsa på högskolan sedan tio år tillbaka har varit mycket låg.

Utöver de som har läst i äldre system finns de som har läst delar av en gymnasieutbildning utomlands och som kan behöva komplettera sina studier på komvux. Det är svårt att förutse efterfrågan då det inte går att veta på förhand hur många som kommer att invandra till Sverige de närmsta åren och hur deras utbildningsbakgrund ser ut, samt om de har betyg från innan 2012. Dessutom saknas siffor på hur många personer i Sverige som har utländska betyg på gymnasial nivå både innan och efter 2012 som kan behöva kompletteras. Om vi ser till de utrikes födda som redan läste på komvux 2016 hade 17 178 personer en gymnasieutbildning längre än två år samt 18 761 personer en gymnasieutbildning kortare än två år. Hur många av dessa personer som ämnar att läsa till just en högskoleförberedande examen finns det inga uppskattningar över. Hur det

[24] Universitetskanslersämbetet (UKÄ) samt Statistiska centralbyrån (SCB) (2017), Universitet och högskolor – Studenter och examinerade på grundnivå och avancerad nivå, 2015/2016, UF20 – Universitet och högskolor. Grundutbildning, se bilaga 11.

ser ut kring 2020 och därefter går inte att uttala sig om då det helt beror på hur omvärlden ser ut då, om personer flyr från länder med välutbyggda utbildningssystem eller bristfälliga osv.

Även utrikes födda som inte påbörjat en gymnasieutbildning i utlandet kan förstås vara intresserade av att läsa till en högskoleförberedande examen. Dessutom är de elever som i dag går i språkintroduktion och inte hinner påbörja ett nationellt program i gymnasieskolan innan de fyller tjugo år är även dem en möjlig målgrupp för en högskoleförberedande examen. För personer som läser en hel gymnasieutbildning på komvux skulle det dock krävas lika lång studietid för ett slutbetyg som för en gymnasieexamen.

7.8 Överväganden kring en förenklad högskoleförberedande examen

Under utredningens gång har utredningen undersökt olika alternativ för hur en förenklad högskoleförberedande examen skulle kunna utformas som dels förenklar för individer och kommuner, dels bibehåller krav och kvalitet på examen. Förslagen bör lösa här beskrivna problem för individer med brokig utbildningsbakgrund eller utländsk påbörjad utbildning samt för kommunerna. Samtidigt bör lösningen inte skapa nya problem i form av till exempel minskad genomströmning i gymnasieskolan och försämrade förkunskaper inför högskolan.

För att följa resonemanget nedan kan figur 7:1 som presenteras tidigare i det här kapitlet vara till hjälp.

7.8.1 Helt valbara kurser för att ersätta programspecifika kurser

En möjlighet till förenkling är att de kring 600 gymnasiepoäng som i dag krävs är kurser från ett nationellt program, så kallade programspecifika kurser, i stället skulle vara helt valbara. Denna modell liknar till viss del det tidigare slutbetyg som fanns inom komvux innan GY11-reformen och som nu finns dispens för att utfärda fram till 2020. Det som i dag innebär ett krav på programspecifika kurser bestod i slutbetyget av endast valbara kurser (se tredje blocket i figur 7:1). Det skulle förenkla för vissa personer att få ihop en examen

då vilka kurser som helst kan kombineras och räknas in. Dock återstår frågan om kvaliteten på examen kan bibehållas genom denna lösning. Det vill säga, om en examen med helt valbara kurser kan garanteras hålla en viss nivå, ge de förkunskaper eleven behöver för framtida studier och arbetsliv och samtidigt inte ses som en examen som är mindre värd än en gymnasieexamen från gymnasieskolan eller så pass enkel att uppnå att den leder till sämre genomströmning i gymnasieskolan.

I direktiven till utredningen står att kraven på examen inte ska sänkas vid en förenkling av examen. Eftersom Sverige har anslutit sig till det europeiska kvalifikationsramverket SEQF finns numera all författningsreglerad utbildning inplacerad på olika nivåer. Att bedöma krav och kvalitet på en gymnasieexamen från komvux kan därmed göras genom att bedöma om den uppnår den nivå i ramverket som den är inplacerad i i dag. Som nämnts tidigare har varje kurs i sig inte en fastställd nivå inom kvalifikationsramverket (SEQF). Det som bedömts ha nivå 4 på SEQF-skalan är det sammanlagda lärandet en person uppnår inom ett studieområde genom att uppnå en gymnasieexamen i sin helhet. Det bygger på att kunskap, kompetenser och färdigheter från kurser som i dag ingår i en gymnasieexamen läggs ihop för att uppnå kvalifikationer inom ett studieområde. Eleven förväntas bygga på sina kunskaper inom ett och samma studieområde och avsluta detta med att tillämpa dessa delar i ett gymnasiearbete. Genom ackumulerad kunskap där programgemensamma ämnen fördjupas genom inriktningar och fördjupningskurser skapas en helhet som är större än summan av dess enskilda delar.

Då delarna i en examen med en mycket stor andel valbara kurser kan vara från helt olika studieområden skulle det vara svårt att garantera att en högskoleförberedande examen från komvux utformad på detta sätt skulle nå upp till nivå 4 på SEQF-skalan. Kvaliteten skulle riskera att urholkas med konsekvenser för såväl individernas möjligheter i vidare steg samt för det mottagande ledet i form av arbetsgivare eller högskola. Att gymnasieexamen från komvux fortsatt skulle uppnå SEQF-nivå 4 skulle inte kunna garanteras då innehållet i varje examen skulle skifta stort. Som nämnts tidigare finns det ett värde i att eleven har kunskaper som rör sig inom ett specifikt studieområde då det ger en ackumulerad kunskap där de uppnådda kunskaperna i sin helhet är större än dess delar. Lösa kurser som kan vara delar av en mängd olika områden kan inte på samma sätt uppnå

denna helhet jämfört med en elev som bygger på kunskaper inom ett studieområde och fördjupar dessa.

I ett system med helt valbara kurser finns även risk för snedvridning av betygskonkurrensen vid urval till högskolan. Detta eftersom en elev kan välja endast enklare kurser och därmed lättare få höga betyg. Möjligheten att låta bli att läsa kurser som anses för tunga och sedan fylla på med enklare kurser på komvux är också ett incitament för taktikläsning i gymnasieskolan och skulle därmed kunna leda till försämrad genomströmning i gymnasieskolan.

Vid en första anblick skulle större andel valbara kurser ses som enklare för individen och för studie- och yrkesvägledare. Dock skulle det krävas mer planering för varje enskild individ för att säkerställa att de kurser som ingår i examen motsvarar kraven för det högskoleprogram eleven önskar läsa.

Som noterats ovan skulle det även i ett större perspektiv ge fler nackdelar såsom incitament till försämrad genomströmning i gymnasiet men framför allt risk för att viktiga förkunskaper går förlorade för eleverna vilket kanske upptäcks först i nästa steg då eleven redan tagit ut examen och därmed förlorat rätten för att i framtiden läsa kurser som syftar till grundläggande behörighet.

Kvaliteten på examen är viktig inte bara för det mottagande ledet – högskolan som bygger på och förutsätter vissa förkunskaper, utan även för eleven som behöver den förförståelse ackumulerad kunskap inom ett studieområde kan ge. Det är även viktigt att en högskoleförberedande examen från komvux inte blir så pass mycket enklare att uppnå och riskerar att spreta så pass mycket att en gymnasieexamen från komvux blir och/eller uppfattas som mindre värd än en gymnasieexamen från gymnasieskolan.

Att samtliga kurser i delen som nu innefattar programspecifika kurser till över hälften och valbara kurser till knappt hälften skulle bli helt valbara är således en lösning utredningen inte rekommenderar. Utredningen bedömer att den ytterligare flexibilitet det skulle innebära inte överväger de nackdelar detta skulle medföra.

7.8.2 Krav på programspecifika kurser ersatt med krav på kurser på en viss nivå

En variant på helt valbara kurser i stället för dagens krav på programspecifika kurser är att det skulle krävas ett visst antal gymnasiepoäng på en specifik nivå. Det vill säga att kravet inte skulle gälla vilket nationellt program kursen får ingå i utan i stället att en viss andel av elevens kurser skulle vara på en viss nivå, till exempel utgöras till en viss andel av fördjupningskurser.

För vissa personer som har läst många fördjupningskurser inom olika nationella program eller olika studieinriktningar utomlands skulle det eventuellt bli enklare att få ihop en gymnasieexamen på detta sätt. Mallen för en examen blir dock inte förenklad per se utan en annorlunda mall att passa in tidigare kurser i. För vissa elever skulle en sådan typ av regel snarare innebära att det skulle bli svårare att uppnå kraven för en gymnasieexamen inom komvux. Det gäller till exempel de personer som bytt mellan två eller fler program vilket innebär att de sannolikt läst grundkurserna för olika påbörjade program och i lägre grad läst fördjupningskurser som ofta kommer senare under utbildningarna.

De kurser som inom gymnasieskolan kallas för programfördjupningar är allt ifrån Animation 1 till Skrivande, Tillämpad programmering och Retorik. De finns till för att fördjupa kunskaper i tidigare lästa programgemensamma ämnen och inriktningar. De behöver således inte i sig själva vara svårare eller på en högre nivå än övriga ämnen utan är tänkta att kombineras med och bygga på tidigare kunskaper inom studieområdet. Som tidigare nämnts har enskilda kurser inte nivåplacerats individuellt i Sveriges kvalifikationsramverk eftersom fokus är på en individs sammantagna resultat av lärande, till exempel i form av en examen. Delarna kan i sig vara på olika nivå men sammantaget leda fram till en samlad kunskap inom studieområdet på nivå 4. Eftersom kurser inom SEQF-systemet inte nivåplaceras individuellt finns ingen möjlighet att på ett rättssäkert sätt bedöma vilka kurser som är på en viss nivå. Att bedöma detta från fall till fall är komplext och skulle bli en individuell bedömning som behöver göras av varje studie- och yrkesvägledare eller annan tjänsteman. Ett sådant system riskerar att förlora i likvärdighet och lägga en mycket stor arbetsbelastning på enskilda tjänstemän.

Utöver att det inte nödvändigtvis förenklar för de individer som skulle vara förtjänta av en förenkling samt inte heller förenklar för kommunerna säkerställer den ovan beskrivna lösningen inte heller att eleven har en sammantagen, ackumulerad kunskap inom ett studieområde. Med ett regelverk som kräver kurser på olika nivåer men utan övriga kriterier riskerar examen att bli spretig med en blandning av kurser från vitt skilda områden. Att kräva en viss nivå på en andel av en elevs kurser skulle därmed innebära att det blir krångligare för kommunerna/utbildningsanordnarna som ska göra individuella bedömningar från fall till fall samtidigt som det inte heller kan garantera att en elev är förberedd för högskolestudier. Därför bedömer utredningen att en ovan beskriven lösning inte är att föredra.

7.8.3 Förlänga möjligheten att utfärda slutbetyg efter 2020

I dag ska i regel en gymnasieexamen utfärdas från komvux. Det finns dock en möjlighet att utfärda slutbetyg om en person har betyg från innan 2012. Andelen valbara kurser är då, som ovan beskrivet, större. Utöver det som förr kallades kärnämnen krävs endast valbara kurser upp till 2 350 gymnasiepoäng. Jämfört med dagens gymnasiegemensamma kurser inom en gymnasieexamen krävs inte ämnet historia och inte heller någon form av gymnasiearbete.[25] Vid särskilda skäl kan betyg äldre än åtta år få ingå i slutbetyget.

Regeringen har beslutat att denna övergångsbestämmelse går ut 2020 och att då endast gymnasieexamen ska utfärdas. Utredningen har fått en del frågor angående vad som händer för de som har äldre betyg efter att möjligheten till slutbetyg upphör. En stor del av betyg satta innan 1 juli 2012 kan efter detta omvandlas enligt motsvarandelistan framtagen av Skolverket.[26] Kärnämneskurser enligt det äldre systemet bedöms till exempel likvärdigt i det nya systemet. Religionskunskap A räknas som Religionskunskap 1 inom GY11 och så vidare. Efter att möjligheten till att ta ut slutbetyg har löpt ut krävs inte längre särskilda skäl för att kurser som är äldre än åtta år ska få ingå i en examen. Däremot har Skolverket bedömt att vissa kurser innehålla obsoleta kunskaper. Dessa kurser saknas därmed på motsvarandelistan och kan inte räknas in i en gymnasieexamen. Alla de kurser

[25] Se den tidigare presenterade figur 7:1 för exakt uppbyggnad av ett slutbetyg.
[26] Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:196), senaste ändring (SKOLF 2017:76).

som kunnat bedömas leda till motsvarande kunskaper som dagens kurser finns dock med. För kunskaper från arbetsliv eller studier som eleven inte kan tillgodoräkna sig direkt inom systemet går det att göra en validering för att förkorta studietiden eller att göra en prövning för att erhålla betyg på en hel kurs.

Målgruppen för slutbetyg är i dag de som har betyg satta innan 2012. För dagens övergångsregler för slutbetyg finns ett krav på att beviljas dispens för att kurser som är äldre än åtta år ska få ingå. Efter 2020 kommer personer som inte har läst i GY11 ha betyg som samtliga är äldre än åtta år. 2020 är på det sättet logiskt som sista år för möjligheten att ta ut slutbetyg.

Idéer om att ytterligare förlänga dispensen för slutbetyg har dock framkommit i enkätsvar från studie- och yrkesvägledare i några kommentarer. I många fall är detta ihopkopplat med studie- och yrkesvägledarnas arbetsbörda och att det inte funnits något fungerande planeringsverktyg för de nuvarande reglerna som gjort att det i vissa fall har varit tidskrävande att räkna ut vilka kurser en elev behöver läsa för att uppnå en gymnasieexamen. Som nämnts tidigare finns dock ett planeringsverktyg på Skolverkets hemsida nu som gör en automatisk uträkning av vilka kurser en elev saknar för att uppnå en viss examen. Faktum kvarstår dock att det kan vara enklare för en individ att få lägga ihop alla möjliga kurser i en valbar del i stället för att behöva koppla drygt hälften av kurserna som går utöver kärnämnena till ett nationellt program inom gymnasieskolan. Behöver en person särskild behörighet för en högskoleutbildning behöver den dock fortfarande läsa de specifika kurser som krävs för det.

En förlängning av dispensen för slutbetyg skulle vara en förenkling jämfört med en gymnasieexamen för personer med en brokig utbildningsbakgrund från det svenska skolsystemet som har betyg från innan 2012. För personer med betyg från utlandet från efter 2012 skulle en förlängning av slutbetyget inte innebära en förenkling alls. För personer med utländsk påbörjad gymnasieutbildning från innan 2012 men som varken läst i det gamla eller nya systemet i Sverige är det inte heller säkert att strukturen på en gymnasieutbildning från utlandet är mer likt ett svenskt slutbetyg än dagens gymnasieexamen i Sverige och att det då skulle underlättas av att kunna ta ut ett slutbetyg. Slutbetyget innefattar dessutom äldre kurser från det svenska skolsystemet som inte längre valideras mot.

En förlängning av dispensen för slutbetyg kan således inte förenkla för hela men åtminstone för delar av den målgrupp som kan behöva en förenkling av examensreglerna. Frågan som följer är om det även kan anses uppnå en likvärdig kvalitet i jämförelse med en gymnasieexamen och, som utredningens direktiv formulerar, inte leda till sänkta krav.

För det första innefattar ett slutbetyg 50 gymnasiepoäng mindre än en gymnasieexamen enligt dagens regler. Det är inte en stor skillnad men dock 50 poäng ”färre i kunskaper”. För det andra krävs inte ämnet historia eller ett gymnasiearbete eller liknande arbete för att uppnå ett slutbetyg. Historia är ett ämne som bedömts som så viktigt att alla som läser på gymnasieskolan sedan 2011 behöver denna kurs i sin examen. Även gymnasiearbetet som krävs för samtliga gymnasieexamina ses som ett kvitto på att en elev visat en samlad kunskap inom ett område och ska fungera som en förberedelse för högskolan. Kraven skulle därmed sänkas något och de förkunskaper en person får med sig skulle bli mindre än för en gymnasieexamen med tanke på dessa skillnader.

Utöver historia, gymnasiearbetet och något färre gymnasiepoäng gäller samma resonemang här som för förslagen beskrivna ovan. Det vill säga, med helt blandade kurser från olika studieområden i det ”tredje blocket” (se figur 7:1) går det inte att garantera att ett slutbetyg uppnår samma nivå som en gymnasieexamen. För att säkerställa detta skulle det behöva göras individuella bedömningar från fall till fall och det finns i dag inget ramverk eller någon nivåplacering av enskilda kurser att stödja sig på för att göra dessa bedömningar. En förlängning av dispensen för slutbetyg skulle således förenkla för vissa individer men inte alla som behöver det och samtidigt sänka kraven. Det skulle inte heller kunna garanteras att den slutförda gymnasieutbildningen når upp till samma nivå som dagens gymnasieexamen i fråga om kunskaper. Det skulle även innebära en ökad arbetsbörda för studie- och yrkesvägledare om nivån på varje examen ska bedömas individuellt för att se om den uppnår samma nivå som en gymnasieexamen gör i dag.

7.9 Förslag för en mer flexibel högskoleförberedande examen från komvux

Utredningens förslag: En högskoleförberedande examen från komvux inriktad på studieområden med områdesspecifika kurser ska ersätta dagens krav på programspecifika kurser.

7.9.1 Kravet på programspecifika kurser ersätts med områdesspecifika kurser

Dagens regler för högskoleförberedande examen från komvux innebär att det krävs att de kurser, utöver de gymnasiegemensamma till övervägande del kan kopplas till ett nationellt program i gymnasieskolan. För personer med betyg från äldre eller utländska system och en brokig utbildningsbakgrund kan det innebära att det blir svårt att tillgodoräkna sig tidigare lästa kurser i tillfredsställande omfattning.

Utredningens förslag innebär att det som i dag krävs vad gäller programspecifika kurser i stället kan utgöras av områdesspecifika kurser. Kopplingen till gymnasieskolans nationella program finns därmed kvar men är inte lika styrande och möjliggör en större frihet för individer att nå en högskoleförberedande examen inom komvux.

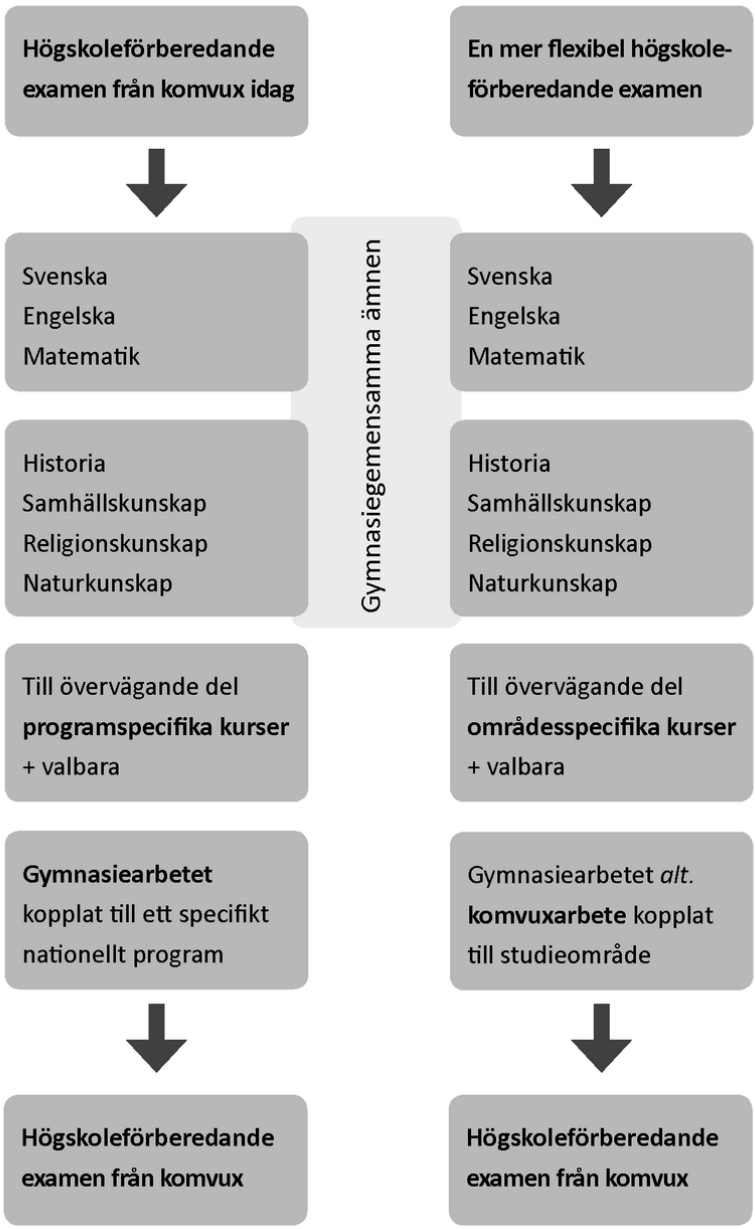
De tre studieområden som föreslås är: ett samhällsvetenskapligt/ekonomiskt, ett humanistiskt/estetiskt samt ett naturvetenskapligt/tekniskt. Av gymnasieskolans sex högskoleförberedande program ingår kurser från Samhällsvetenskaps- och Ekonomiprogrammet i ett studieområde, kurser från Humanistiskt och Estetiskt program i ett studieområde samt kurser från Naturvetenskaps- och teknikprogrammet i ett studieområde. Kurser från två olika program men inom samma område kan därmed ingå i en och samma examen.

Utredningens förslag innebär att de gymnasiegemensamma kurserna fortfarande ska vara grunden för en gymnasieexamen från komvux. Det innebär att kraven på gymnasiegemensamma kurser och samt godkända betyg i svenska, engelska, matematik och gymnasiearbete (eller komvuxarbete – se förslag nedan) ska finnas kvar.

Samtliga studieområden är sammansatta av två nationella program som har lika höga krav på antal poäng i svenska, engelska, gymnasiearbetet och matematik.[27] Dock finns några skillnader vad gäller antalet gymnasiepoäng som krävs i de gymnasiegemensamma kurserna på de olika programmen som ingår i samma studieområde. För Ekonomiprogrammet krävs 100 gymnasiepoäng mer samhällskunskap än för de som läser Samhällsvetenskapsprogrammet, på Estetiska programmet krävs 100 poäng mer historia än på det Humanistiska programmet och på Naturvetenskapsprogrammet krävs 50 poäng mer historia än på Teknikprogrammet. För att öka flexibiliteten föreslår utredningen att dessa gymnasiepoäng kan räknas med för de elever som har med sig betyg i dessa kurser men kan bytas ut för den som saknar detta. Det innebär att för den som uppnått det lägre kravet på gymnasiepoäng inom ett ämne för ett studieområde (till exempel har läst 100 poäng samhällskunskap som krävs för Samhällsvetenskapsprogrammet men inte 200 poäng som krävs för Ekonomiprogrammet inom samma studieområde) ska det vara möjligt att läsa kvarstående gymnasiepoäng inom detta eller ett annat, valfritt ämne.

[27] För samtliga högskoleförberedande program krävs lika många gymnasiepoäng i svenska eller svenska som andraspråk, engelska samt gymnasiearbetet. Skillnad finns dock i kraven på antal poäng i matematik: för Samhällsvetenskaps- och Ekonomiprogrammet krävs 200 poäng, Estetiska- och Humanistiska programmet 100 poäng samt Naturvetenskaps- och Teknikprogrammet 300 poäng.

Figur 7.2 Illustration över förslagen jämfört med dagens högskoleförberedande examen från komvux



7.10 Skäl till en mer flexibel högskoleförberedande examen indelad i tre studieområden

Utgångspunkten i utredningens direktiv är att reglerna för högskoleförberedande examen inom komvux bör förenklas samtidigt som kraven för och kvaliteten i examen ska bestå. Förkunskaperna som eleverna med en högskoleförberedande examen får med sig till vidare studier bör således inte skilja sig åt mellan olika skolformer. Kunskaperna bör dock kunna uppnås på olika sätt och tidigare kunskaper bör kunna valideras och prövas. Det betyder till exempel att validering som får ske inom alla kurser bör användas när det är möjligt. Studietiden kan förkortas om en person validerar arbetslivserfarenhet eller tidigare icke dokumenterade studier. Genom en prövning efter validering kan även betyg sättas på en kurs. Även tillgången till studie- och yrkesvägledning är viktig för att kunna säkerställa att en elev inte läser mer än den behöver för att uppnå en examen.

Genom en områdesindelad högskoleförberedande examen särskiljs utbildningen för vuxna inom komvux från ungdomsskolan genom mer flexibilitet och valfrihet utan att riskera att förlora i kvalitet. En mer flexibel högskoleförberedande examen indelade i studieområden skulle förenkla för personer med en brokig utbildningsbakgrund eller utländska betyg att kunna räkna in det de har läst tidigare i en examen. Det skulle även säkerställa att kvaliteten bibehålls och att kraven inte sänks samtidigt som genomströmningen i gymnasiet sannolikt inte skulle påverkas negativt och nödvändiga förkunskaper till högskolan skulle behållas.

7.10.1 En flexibel examen förenklar för individen

Med de nationella programmen från gymnasieskolan sammanslagna i par till studieområden (t.ex. samhällshällsvetenskap/ekonomi) finns över ett hundratal kurser som passar in i den områdesspecifika delen av examen. En del av de programspecifika kurserna som består av programfördjupningar är av bredare karaktär, såsom moderna språk, samhällskunskap och historia vilket finns inom flera olika gymnasieprogram. Om man undantar de många överlappande kurserna på de olika nationella programmen finns det omkring 170 kurser som passar in i området estetiskt/humanistiskt, cirka 115 kurser inom samhälls-

vetenskapligt/ekonomiskt och över 150 kurser inom naturvetenskapligt/tekniskt studieområde. För att uppnå kraven på poäng inom områdesspecifika kurser behöver en person ha 6–7 kurser à 100 poäng vardera. Det blir således större träffyta för en person som i dag kan ha svårigheter att passa in sina tidigare lästa kurser inom ett nationellt program som finns i dagens gymnasieskola. De kurser som utöver de gymnasiegemensamma kurserna inte passar in som områdesspecifika kurser kan räknas in i delen med valbara kurser i examen.

En effekt av förslaget blir även att den som behöver komplettera kurser på komvux får större möjligheter att vidga sina fortsatta yrkes- och utbildningsval vilket minskar risken för utbildningsmässiga återvändsgränder.

En mer flexibel högskoleförberedande examen förenklar dessutom individens planering och kommunernas möjligheter att tillhandahålla lämpliga kurser. Genom områdesindelningarna möjliggörs att eleven har de kurser som behövs för vidare studier inom studieområdet. Det kan på så sätt ses som en vägledning för eleven, till skillnad mot en total valbarhet som skulle kräva att eleven är mer insatt i exakt vad som krävs för de studier den högskoleförberedande examen syftar till.

7.10.2 Förslagen förenklar för kommunerna

Enligt bestämmelserna kring rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux ska hemkommunen bestämma vilken av utbildningarna som den ska erbjuda om grundläggande behörighet till högskoleutbildning på grundnivå eller utbildning inom yrkeshögskolan kan uppnås genom olika utbildningar. Kommunen ska då utgå från individens behov av särskild behörighet. Utbildningen ska syfta till att uppnå behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare eller för att tillskansa sig särskilda kunskaper som krävs för utbildning inom yrkeshögskolan. Kommunen ska också så långt som möjligt beakta individens önskemål, tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet.[28]

Genom föreslagen flexibilitet med studieområden bestående av två nationella program i stället för ett öppnas möjligheterna upp för ett större utbud av kurser för att uppnå grundläggande behörighet.

[28] 20 kap. 19 c § skollagen (2010:800).

Vid svårigheter att erbjuda en specifik kurs har kommunen därmed möjlighet att erbjuda en annan kurs från hela studieområdet förutsatt att hänsyn fortfarande tas till individens behov och önskemål.

7.10.3 En flexibel examen med bibehållen kvalitet

Vid en mer flexibel gymnasieexamen från komvux är det viktigt att kraven fortfarande är lika höga som i gymnasieskolan. Kurserna med godkänt krav för en gymnasieexamen i dag kvarstår därför i förslaget till en mer flexibel examen. De kurser som krävs inom svenska, engelska, matematik är desamma i förslaget som i nuvarande regelverk. Det gäller även de gymnasiegemensamma ämnena samhällskunskap, religionskunskap, naturkunskap och historia. På det sättet säkerställs en gemensam bas för alla personer med en gymnasieexamen oavsett var den uppnås. Den delen av examen som blir mer flexibel är delen som i dag kräver kurser som kan kopplas till ett specifikt program.

För att säkerställa att kvaliteten på examen inte sänks genom förslagets flexibilitet kan Sveriges referensram för kvalifikationer, SEQF, vara till hjälp. Som nämnts tidigare i kapitlet har alla utbildningars placering i SEQF-systemet bedömts utifrån *det sammantagna uppnådda lärandet* inom ett studie- eller arbetsområde. De enskilda kurserna kan således vara på olika nivå men sammantaget ge kunskaper, kompetenser och färdigheter inom ett studieområde som uppnår nivå 4. Vid helt valbara kurser kan därmed nivån på det sammantagna lärandet inte säkerställas. Att fortfarande koncentrera kurserna kring ett studieområde, om än ett större område än endast ett nationellt program, gör att det finns större möjligheter att hålla kraven och kvaliteten på examen på samma nivå som i dag. Det handlar om att kunna tillskansa sig kunskaper om ett studieområdes teorier, begrepp och modeller för att sedan kunna använda sig av dessa sammantaget i ett avslutande arbete. Det vill säga, precis så som eleven sedan förväntas göra som student på högskolan där en examen endast kan uppnås genom ett visst antal poäng inom samma ämne samt en avslutande uppsats där dessa kunskaper tillämpas.

Komvuxarbetet i komvux som ett alternativ till gymnasiearbetet från gymnasieskolan innebär även det en flexibilitet, utan att för den skull sänka kraven. De generella kunskaperna kring vetenskaplig

metod ska fortsatt krävas och kan skapa lika goda förutsättningar för vidare studier som nuvarande gymnasiearbete.

7.10.4 Liten risk för försämrad genomströmning i gymnasieskolan

En risk som utredningen måste ta hänsyn till vid förenkling av en högskoleförberedande examen från komvux jämfört med en motsvarande examen från gymnasieskolan är att genomströmningen i gymnasieskolan skulle kunna försämras vid en alltför förenklad examen i komvux. Det vill säga att kraven skulle anses lägre i komvux och elever därmed skulle taktikläsa i gymnasieskolan för att senare i stället läsa in en enklare examen på komvux. Det finns dock inga studier som belägger att en sådan risk skulle uppstå, men det är ändå viktigt att skapa ett system som minimerar risken för den typen av negativa incitament. Då förslaget bygger på en mer flexibel snarare än en förenklad examen torde fördelarna med att uppnå en gymnasieexamen direkt från gymnasieskolan väga tyngre än möjligheten att välja bland fler kurser på komvux.

7.11 Även en flexibel yrkesexamen från komvux?

Utredningens uppdrag innefattar endast en förenkling av högskoleförberedande examen. Om högskoleförberedande examen blir mer flexibel är dock frågan om även yrkesexamen bör genomgå samma förändringar.

En högskoleförberedande examen syftar till en förberedelse för vidare studier. Syftet är således inte att en person ska vara fullfjädrad inom sitt studieområde efter examen. En yrkesexamen är dock inte ”yrkesförberedande”. Examen syftar i stället till att en person som uppnått en yrkesexamen direkt ska kunna börja praktisera yrket. Att slå ihop två nationella yrkesprogram till ett område på samma sätt som föreslås för en högskoleförberedande examen skulle ge allt för grunda kunskaper inom två skilda branscher. Det skulle högst sannolikt leda till yrkesexamina som inte uppfyller kraven för endera branschen.

Redan i dag är en yrkesexamen mycket friare i sin struktur på komvux än i gymnasieskolan och en elev riskerar att inte uppnå branschens krav trots en yrkesexamen från komvux. Precis som för

en högskoleförberedande examen från komvux krävs till övervägande del programspecifika kurser utöver gymnasiegemensamma ämnen. Inom alla yrkesprogram handlar det om 901 gymnasiepoäng som ska vara kopplat till yrket. I en yrkesexamen från gymnasieskolan krävs dessutom att 400 gymnasiepoäng av dessa är godkända programgemensamma kurser. Programgemensamma kurser är den grund som alla inom samma yrkesprogram läser. Inom komvux finns inget sådant krav för en yrkesexamen. Det innebär att en elev kan välja bland alla kurser som får ingå på yrkesprogrammet, såväl kurser från en inriktning som programfördjupningar och programgemensamma ämnen. De behöver således inte läsa några av de ”baskurser” som de programgemensamma ämnena utgör. Det kan därför, redan i dag, inte garanteras att en elev med en yrkesexamen från komvux uppnår den bredd och djup i de kunskaper som krävs för att praktisera yrket.

För personer som vill praktisera ett yrke har Skolverket tagit fram sammanhållna yrkesutbildningar tillsammans med branscherna. Att personer kan läsa yrkespaket som innehåller det branscherna efterfrågar är en lösning för de som inte vill eller har möjlighet att läsa ett helt yrkesprogram.

7.12 Utredningens bedömningar kring enskilda kurser

7.12.1 Idrott och hälsa 1 som i dag inte får ingå i en gymnasieexamen från komvux

I enkätsvar och kommentarer kring verksamhetsbesök har frågan om att idrott och hälsa inte får ingå i en gymnasieexamen från komvux kommit upp. Att inkludera ämnet har nämnts som ett sätt till eventuell förenkling av examensreglerna inom komvux.

Idrott och hälsa 1 ingår på alla nationella program i gymnasieskolan och omfattar 100 gymnasiepoäng. I examen från komvux får denna kurs dock inte ingå.[29] Det beror sannolikt på att denna kurs som regel inte erbjuds eller har erbjudits inom komvux. Eftersom Idrott och hälsa 1 inte får ingå i en gymnasieexamen (eller ett slutbetyg) från komvux räknas hundra poäng bort från totalsumman och en gymnasieexamen från komvux omfattar därför 2 400 gymnasiepoäng i stället för gymnasieskolans 2 500 poäng. Om en person

[29] 4 kap. 18 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

vill visa att hen har läst idrott och hälsa, till exempel för att det krävs som särskild behörighet till en utbildning på högskolan, får denne lägga till det som en bilaga till sin gymnasieexamen från komvux.

Överväganden kring Idrott och hälsa 1

Då en gymnasieexamen från komvux innefattar 100 gymnasiepoäng mindre än en motsvarande från gymnasieskolan eftersom Idrott och hälsa 1 inte får räknas med behöver således varken den som har med sig godkänt betyg från Idrott och hälsa 1 från gymnasieskolan eller den som saknar detsamma läsa mer på komvux än vad de skulle gjort på gymnasieskolan för att uppnå en gymnasieexamen.

Skulle kursen få räknas med i en gymnasieexamen från komvux skulle det mest naturliga vara att lägga tillbaka dessa 100 gymnasiepoäng som tagits bort på grund av att kursen inte får vara med i dag. Då skulle en gymnasieexamen från komvux liksom en examen från gymnasieskolan uppgå till 2 500 gymnasiepoäng. Det skulle göra att situationen för en person med godkänt betyg i idrott och hälsa skulle bli oförändrad vad gäller poäng i kurser att läsa medan det för en person som har underkänt eller saknar betyg i idrott och hälsa skulle behöva läsa till idrott och hälsa, alternativt behöva läsa en annan hundrapoängskurs för att nå upp till poängen för examen. För elever som inte har betyg i idrott och hälsa sedan tidigare skulle det således bli svårare än det är i dag att ta ut en examen från komvux om idrott och hälsa skulle få räknas med i en gymnasieexamen från komvux. För kommunerna skulle det helt plötsligt bli nödvändigt att erbjuda idrott och hälsa som kurs på komvux, alternativt att eleverna utan avklarad kurs sedan tidigare skulle behöva läsa en valbar kurs om 100 poäng för att nå upp till examen på 2 500 poäng.

Ett annat alternativ är att behålla kravet på endast 2 400 poäng för en gymnasieexamen från komvux och samtidigt tillåta att idrott och hälsa får ingå i examen. Det skulle då göra att alla elever som tar ut en examen från komvux skulle behöva läsa hundra poäng mindre än en elev som tar ut examen direkt från gymnasieskolan. En tänkbar konsekvens av detta skulle vara att elever då känner mindre incitament att läsa klart en kämpig hundrapoängskurs och i stället hoppar över den för att sedan ta ut en examen i komvux utan att behöva läsa något ytterligare det år de fyller tjugo. Det skulle samtidigt innebära

sänkta krav för de som läser till examen i komvux jämfört med de som uppnår densamma i gymnasieskolan. Dessutom får eleverna hundra poäng mindre kunskaper med sig.

Ytterligare ett alternativ är att en person som har med sig betyg i Idrott och hälsa 1 från gymnasieskola får räkna med det och då ta ut en examen om 2 500 gymnasiepoäng från komvux medan den som saknar kurser från gymnasieskolan skulle kunna ta ut en examen om 2 400 poäng enligt dagens regler. I dag kan personer med betyg i idrott och hälsa ta ut en gymnasieexamen från komvux om 2 400 poäng och ha med betyget i Idrott och hälsa 1 som en bilaga, till exempel i de fall just den kursen är behörighetsgivande till vidare utbildning. Förenklingen det skulle innebära för de personer som har betyg i kursen och vill ha eller behöver kursen att inte behöva begära en bilaga till sitt betyg behöver då vägas mot att det behöver göras undantag i författningen som kan skapa frågetecken och förvirring bland elever, studie- och yrkesvägledare med flera. Information om möjligheten till undantag behöver nå ut, planeringsverktyg skulle behöva anpassas, kommunernas egna mallar göras om och så vidare. Utredningen bedömer att vinsten att göra detta undantag är för liten i förhållande till insatserna som skulle behövas för att genomföra den.

En annan aspekt är meritvärdet. En person som har bättre betyg i idrott och hälsa än i majoriteten andra kurser får ett lägre meritvärde när kursen inte ingår i examen samt det motsatta, att en person med sämre betyg i idrott och hälsa än majoriteten andra kurser får ett högre meritvärde när kursen inte räknas in i examen.[30] Det finns dock inga större skillnader i genomsnittliga betyg i idrott och hälsa jämfört med elevernas genomsnittliga betyg i andra gymnasiegemensamma ämnen. Skillnader framkommer inte heller tydligt om man tittar separat på pojkar och flickor eller elever med svensk eller utländsk bakgrund.[31] Att inkludera Idrott och hälsa 1 i en gymnasieexamen från komvux skulle således kunna leda till mer korrekta meritpoäng för vissa personer på en individuell nivå men sannolikt inte göra någon större skillnad i meritpoäng för de flesta.

[30] Varje bokstavsbetyg motsvarar ett siffervärde där F är 0 och A är 20. Siffervärdet på erhållet betyg multipliceras med antal poäng i kursen och blir betygsvärden. Alla betygsvärden adderas och summan delas på antalet gymnasiepoäng (fullgjort är alltså 2 500 på gymnasieskolan och 2 400 på komvux). Det blir ett jämförelsetal som högst kan vara 20,0, Därtill kan en elev som läst kurser som ger extra meritpoäng, tex moderna språk lägga till upp till 2,5 poäng. Detta sammanlagt blir meritvärdet som högst kan bli 22,5.

[31] Skolverket 2016. *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan läsår 2015/16.*

Idrott och hälsa 1 bör fortsatt inte få ingå i en gymnasieexamen från komvux

Utredningens bedömning: Idrott och hälsa 1 bör fortsatt inte få ingå i en gymnasieexamen från komvux.

Dagens regler kring Idrott och hälsa 1 för en gymnasieexamen från komvux innebär inte att personer behöver läsa mer än de annars hade behövt. Förenklingen som kan göras skulle till största del handla om att de som behöver Idrott och hälsa 1 för särskild behörighet inte skulle behöva lägga kursen som en bilaga till sin gymnasieexamen från komvux. Samtidigt skulle alternativen för att på olika sätt innefatta Idrott och hälsa kunna försvåra för de personer som inte har med sig kursen från gymnasieskolan i dag och/eller innebära en mer svårtolkad författning och kräva informationsinsatser med mera. Utredningens bedömning är därmed att dagens regler kring Idrott och hälsa 1 bör kvarstå.

7.12.2 Naturkunskap som krävs för en gymnasieexamen från komvux i dag

Under arbetets gång har det i vissa fall kommit upp det faktum att naturkunskap krävs för att uppnå en naturvetenskaplig eller teknisk högskoleförberedande examen från komvux vilket inte krävs inom gymnasieskolan.

Naturkunskap 1b, 100 poäng ingår på samtliga högskoleförberedande program förutom på det naturvetenskapliga samt det tekniska programmet i gymnasieskolan. I dessa nationella program ingår i stället kemi, fysik och biologi, 350 poäng för naturvetenskapliga programmet och kemi, fysik och teknik, 400 poäng på teknikprogrammet som programgemensamma ämnen. Samtliga elever som läser dessa program i gymnasieskolan läser därmed garanterat flera naturvetenskapliga ämnen.

För att utfärda en gymnasieexamen från komvux krävs betyg i naturkunskap 100 gymnasiepoäng för en högskoleförberedande examen. Naturkunskapen får även ersättas med betyg från kemi, fysik och biologi. De gymnasiepoäng som går utöver kravet på de 100 poäng

som krävs i naturkunskap kan då räknas in i elevernas programspecifika eller valbara del av gymnasieexamen från komvux.

För en högskoleförberedande examen har tillgodoräknandet gjorts möjligt för att det ska gå smidigt att byta från naturvetenskapligt program till samhällsvetenskapligt program efter första året då elever inom båda programmen läst gymnasiegemensamma ämnen samt programgemensamma ämnen.

Reglerna innebär att en person som har läst teknikprogrammet eller naturvetenskapliga programmet i gymnasieskolan och behöver komplettera med några kurser för att uppnå en högskoleförberedande examen från komvux behöver en kurs i naturkunskap som inte ingår i just dessa två program i gymnasieskolan som enskilt ämne. Den som har läst på det naturvetenskapliga programmet och vill ta ut en högskoleförberedande examen från komvux kan då ersätta naturkunskap med fysik, kemi och biologi och per automatik uppfylla kraven. Den som har läst på teknikprogrammet behöver dock antingen läsa biologi som tillägg till fysik och kemi som ingår i teknikprogrammet eller läsa naturkunskap för att uppnå kraven för en högskoleförberedande examen från komvux. Eleven från teknikprogrammet behöver således läsa eller göra en prövning i en kurs som inte ingår som en obligatorisk del i en gymnasieexamen från gymnasieskolan för att kunna uppnå en högskoleförberedande examen från komvux. Frågan är om kravet på naturkunskap för de naturorienterade högskoleförberedande examina från komvux bör tas bort.

Överväganden kring naturvetenskap som krav för en gymnasieexamen från komvux

En möjlig förklaring till att kravet på naturkunskap finns för en gymnasieexamen från komvux är för att säkerställa att elever har med sig någon form av naturvetenskaplig kunskap. Vid en examen från gymnasieskolan är det en garanti att alla som läser teknik- eller naturvetenskapliga programmet har läst kemi, fysik och biologi eller teknik då det är ämnen som alla elever på dessa program läser. För att förenkla för de som påbörjat en naturvetenskapligt- eller tekniskt program på gymnasieskolan och vill uppnå en gymnasieexamen från komvux skulle kravet på naturkunskap kunna tas bort. Om en person läser till en gymnasieexamen i komvux med dessa inriktningar finns dock inget som säger att personens examen innehåller några

naturvetenskapliga ämnen såsom fysik, biologi och kemi då eleven kan välja fritt mellan alla kurser inom programmet för att uppfylla kravet på den programspecifika delen i en examen från komvux. Dessa kurser kan till exempel utgöras av programfördjupningar som inte behöver ha ett innehåll som kan tolkas som naturvetenskapligt. Kravet på naturkunskap är på så sätt den enda garanten för att en person med en högskoleförberedande examen med teknisk eller naturvetenskaplig inriktning har läst någon grundläggande naturvetenskaplig kurs överhuvudtaget.

Kravet på naturkunskap bör kvarstå

Utredningens bedömning: Kravet på naturkunskap för samtliga gymnasieexamina från komvux bör kvarstå.

Utredningens bedömning är att kravet på naturkunskap för samtliga gymnasieexamina inom komvux bör kvarstå. Dock bör möjligheten till validering och prövning tydliggöras ytterligare för de som läst naturvetenskapliga ämnen men saknar betyg i kursen naturkunskap. Det bör också vara tydligt vid tillgodoräknande av biologi, fysik och kemi att de gymnasiepoäng utöver de hundra som krävs för naturvetenskapen kan räknas in i examens programspecifika eller valbara del.

Utredningens uppdrag innefattar endast högskoleförberedande examen. Dock kan vi se att det, om kravet på naturkunskap ska kvarstå, kan vara en nödvändig förenkling för personer som vill uppnå en yrkesexamen att även de kan tillgodoräkna sig biologi, fysik och kemi som naturkunskap vilket med nuvarande regler inte är möjligt för de som läser till en yrkesexamen inom komvux.

8 Betygsrätt och entreprenad

Utredningen ska utreda om det ska vara ett villkor att anordnaren har betygsrätt för utbildning motsvarande komvux, för överlämnande av uppgifter inom komvux och särvux på entreprenad till en enskild utbildningsanordnare, Vidare ska utredningen undersöka om regleringen av betygsrätt för utbildning motsvarande komvux och särvux i tillräcklig grad säkerställer att utbildningsanordnare som får betygsrätt har förutsättningar att bedriva en verksamhet av hög kvalitet.

I dag finns det tre huvudsakliga funktioner för ett tillstånd för betygsrätt. Inom *utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning* där en enskild utbildningsanordnare för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna har möjlighet att sätta betyg, anordna prövning samt utfärda betyg och intyg enligt bestämmelser som gäller för skolväsendet om utbildningen bedrivs på uppdrag av en juridisk person och för de personer som uppdragsgivaren utsett. Utbildningsanordnaren kan alltså inte själv anta personer till utbildningen. I detta fall finns ingen uttalad huvudman, även om både Skolverket och Skolinspektionen anger att det finns ett ansvar för den enskilde anordnaren som är att likställa med ett huvudmannaansvar.

Användning av betygsrätten i kommuners entreprenadavtal. Betygsrätten innebär då en möjlighet att överlämna vissa av rektorns uppgifter till utbildningsanordnare med betygsrätt men huvudmannaansvaret för utbildningen kvarstår hos kommunen. I detta fall kan den enskilde anordnare både sätta och utfärda betyg, men myndighetsutövningen baserar sig på kommunens betygsrätt som är delegerad till den enskilde anordnaren med stöd av reglerna för vuxenutbildning på entreprenad. Den enskilde anordnarens betygsrätt för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning är här bara en förutsättning för att kommunen ska kunna delegera rektors myndighetsutövning.

Folkhögskolors betygsrätt inom sfi. För folkhögskolor med betygsrätt för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning finns särskilda regler rörande sfi. En enskild behörig person kan under vissa förutsättningar välja att få sin utbildning motsvarande sfi på en folkhögskola med betygsrätt, i stället för hos kommunen. Folkhögskolan kan då ge sfi-utbildningen utan uppdrag av någon juridisk person och kommunen måste ersätta folkhögskolan för utbildningen.

Utredningens uppdrag rör dock enbart de två första exemplen, och sfi vid folkhögskola omfattas inte av utredningens förslag.

Skolinspektionen har genomfört en granskning av betygsrättens användande och pekat på en rad oklarheter och brister. En av de allvarligaste bristerna är att anordnarna har otillräckliga kunskaper om utbildningsformernas reglering. Utredningen har konstaterat att den nuvarande regleringen är svåröverskådlig och i vissa stycken otydlig, vilket kan vara en bidragande orsak till bristerna. Av den anledningen föreslår utredningen en ny reglering av utbildningsformerna utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning och vuxenutbildning på entreprenad. Den nya regleringen innehåller mindre förändringar i sak, men leder till ett tydligare regelverk.

Utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning har potentialen att utvecklas till ett viktigt verktyg och ett komplement till vuxenutbildningen inom skolväsendet. I de fall en kommun inte har resurser nog att möta efterfrågan på vuxenutbildning från det regionala arbetslivet, finns det genom uppdragsutbildningen en möjlighet för företag, myndigheter och organisationer att söka upp en enskild anordnare med betygsrätt och beställa den aktuella utbildningen. Inom ramen för uppdragsutbildningen har arbetslivet också större möjlighet att påverka kursammansättningen inom utbildningen. Men för att uppdragsutbildningen ska kunna utvecklas på detta sätt måste kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet säkerställas.

En förutsättning för likvärdighet inom vuxenutbildningen är att all verksamhet som leder fram till betyg har samma krav och förutsättningar. Detsamma gäller uppföljning och granskning av verksamheten. Utredningen lämnar därför förslag som leder till en ökad likabehandling av kommunal vuxenutbildning, kommunal vuxenutbildning på entreprenad och utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning.

Utredningen har vägletts av ambitionen att så långt möjligt harmonisera regelverken för vuxenutbildning inom och utom skolväsendet i syfte att nå samma kvalitet oavsett utbildningsform. Detta uppnås

bäst genom gemensamma regler oavsett om det är en allmän eller enskild huvudman för utbildningen.

En viktig ingrediens i kvalitetssäkringen av betygsrätten är att de rutiner som finns för tillståndsgivning leder till att den enskilda utbildningsanordnarens har de kunskaper som krävs kring regelverket för den delegerade myndighetsutövningen. Tillståndsgivningsprocessen måste också säkerställa att den enskilda anordnaren har nödvändiga processer för kvalitetsarbete, elevinflytande och medarbetarinflytande. Utredningen redovisar därför sin uppfattning att rutinerna för tillståndsgivningen utvecklas så att de i högre grad fokuserar på anordnarens huvudmannaansvar än på undervisningens genomförande.

Utredningen bedömer att förslagen leder till en förbättring av användandet av betygsrätten och bättre förutsättning för en ökad kvalitet i verksamheten. Av den anledningen föreslår utredningen också att betygsrätt ska vara ett villkor för överlämnande av uppgifter inom komvux och särvux på entreprenad till en enskild utbildningsanordnare.

8.1 Betygsrätt för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning

Betygsrätten för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning regleras i 6 kap. vuxenutbildningsförordningen[1]. I 1 § anges att enskild utbildningsanordnare kan få tillstånd att sätta och utfärda betyg, anordna prövning och utfärda intyg för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna som på uppdrag av juridiska personer anordnas för uppdragsgivarnas räkning och för de personer som uppdragsgivarna utser.

Utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning enligt 6 kap. vuxenutbildningsförordningen är alltså inte en del av skolväsendet. Den vanligaste situationen för en utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning är när ett företag köper utbildning till sina medarbetare, eller när en myndighet, t.ex. Arbetsförmedlingen, upphandlar betygsgivande utbildning till sina klienter.

På vissa punkter överensstämmer bestämmelserna för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning med bestämmelserna för komvux. Precis som inom komvux är det en rektor som ska leda

[1] Förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

verksamheten, och kompetens- och utbildningskraven för rektor är samma som inom skolväsendet. Utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning omfattar samma nationella kurser som inom komvux och särvux, och precis som inom skolväsendet ska en individuell studieplan upprättas för varje elev.

På ett antal punkter skiljer sig dock reglerna för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning från reglerna för komvux. Kraven på lärarna är lägre inom den motsvarande utbildningen och innefattar inte legitimationskrav, utan i stället räcker det med att lärarna har en utbildning som är avsedd för den undervisning som läraren ska bedriva. Betygsrätten omfattar dessutom inte gymnasiearbete eller gymnasiesärskolearbete. En enskild anordnare med betygsrätt får inte heller utfärda slutbetyg eller gymnasieexamen. De begränsningar som finns inom betygsrätten rörande slutbetyg och gymnasieexamen motiveras med att den enskilde anordnaren inte har tillgång till samma underlag för att utfärda ett slutbetyg eller examen som grundar sig på kursbetyg från flera anordnare. Dessa underlag ska dock finnas registrerade i elevens hemkommun, vilket leder till att slutbetyg eller gymnasieexamen bara kan utfärdas av en kommunal rektor. Det leder också till en bestämmelse om skyldighet för den enskilde anordnaren att skicka betygsdokument till hemkommunen för registrering.

En stor skillnad mellan reglerna för skolväsendet och reglerna för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning, är att de senare inte anger någon uttalad huvudman. Andra viktiga bestämmelser för komvux som helt saknas i reglerna kring utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning är skollagens[2] bestämmelser om kvalitet och inflytande. I skollagens 4 kap. finns krav på systematiskt kvalitetsarbete samt organiserat elevinflytande. Motsvarande krav finns i dag inte i 6 kap. vuxenutbildningsförordningen. Kraven på lärarlegitimation som finns inom skolväsendet saknas också inom utbildning motsvarande komvux.

En enskild utbildningsanordnare får sin betygsrätt genom tillstånd från Skolinspektionen. Tillstånd ska lämnas om utbildningsanordnaren har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och om utbildningen även i övrigt bedöms vara av god kvalitet.

[2] Skollagen (2010:800).

Skolinspektionen är också tillsynsmyndighet för utbildning som omfattas av betygsrätten. Skolinspektionens befogenheter i samband med inspektion, t.ex. tillträde till lokaler m.m. regleras i 6 kap 25 § vuxenutbildningsförordningen genom omfattande hänvisningar till motsvarande regler som gäller för skolväsendet.

Vuxenutbildningsförordningen innehåller hänvisningar till betygsrätten i samband med bestämmelserna om entreprenad. I förordningens 1 kap. 4 § anges att myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter endast får överlämnas till en enskild entreprenör om entreprenören har fått ett tillstånd om betygsrätt. Regeln ger kommunen rätt att överlämna rektors myndighetsutövning, men kommunen behöver inte göra det. Det är alltså kommunen själv som bestämmer om rektors myndighetsutövning ska överlämnas eller inte.

6 kap. vuxenutbildningsförordningen innehåller även regler om sfi på folkhögskola. Utredningen har dock inget uppdrag rörande denna utbildningsform och därför kommenteras den inte här.

8.2 Bestämmelserna om vuxenutbildning på entreprenad

Skollagens 23 kap. innehåller bestämmelser om entreprenadförhållanden inom skolväsendet. Den inledande paragrafen anger att en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman får med bibehållet huvudmannaskap sluta avtal om att någon annan än kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen utför uppgifter inom utbildning. I 6 § anges att vid undervisning på entreprenad, får kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen överlämna den myndighetsutövning som hör till en lärares undervisningsuppgift, dvs. att sätta betyg. Vidare sägs det att kommunen får när det gäller kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna överlämna även den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter, dvs. utfärda betyg.

Skollagens angivande att även rektorns myndighetsutövning för överlämnas vid vuxenutbildning på entreprenad tas upp i 1 kap 4 § vuxenutbildningsförordningen där överlämnandet av rektors myndighetsutövning villkoras med att entreprenören har betygsrätt. Överlämnandet av rektors myndighetsutövning påverkar dock inte kommunens huvudmannaskap för utbildningen.

På ytan kan utbildning motsvarande komvux och utbildning på entreprenad se likadana ut. Det är en enskild anordnare som bedriver utbildningen, och det är den enskilde anordnarens lärare som sätter betygen. I vissa fall är det också den enskilde anordnarens rektor som utfärdar betygen. Men det finns flera avgörande skillnader mellan de två utbildningsformerna. Även om utbildningen på entreprenad genomförs av en enskild utbildningsanordnare är kommunen fortfarande huvudman, och utbildningen är en del av skolväsendet. Det innebär att inom vuxenutbildning på entreprenad har kommunen som huvudman fortfarande kvar samma ansvar gentemot eleven som man har inom det egna komvux. I de entreprenadavtal som upprättas mellan kommunen och den enskilde anordnaren finns vanligtvis klausuler om lärarbehörighet, systematiskt kvalitetsarbete, elevinflytande m.m. Men dessa klausuler gäller bara i förhållandet mellan kommunen och den enskilde anordnaren. I relation till eleven är det alltid kommunen som har huvudmannaansvaret. Skulle en enskild anordnare brista i någon av sina skyldigheter, är det fortfarande kommunen som huvudman som är ansvarig gentemot eleven.

Nedanstående figur kan översiktligt beskriva de viktigaste skillnaderna mellan utbildning på entreprenad och utbildning motsvarande komvux.

Figur 8.1 Enskilda huvudmän inom entreprenad respektive inom utbildning motsvarande komvux

	Entreprenad	Utbildning motsvarande komvux
Regelverk	Skollagen och vuxenutbildningsförordningen	6 kap vuxenutbildningsförordningen
Huvudman	Kommun, landsting	Enskild anordnare är *motsvarande* huvudman
Myndighetsutövning	Enskild anordnares lärare, huvudmannen i övrigt. Möjlighet att delegera rektors om anordnare har betygsrätt	Lärare och rektors myndighetsutövning
Plats i skolväsendet	Inom skolväsendet	Utanför skolväsendet
Tillstånd	Avtal med kommunen	Godkännande av Skolinspektionen
Tillsynsregler	Skollagens regler för utbildning inom skolväsendet	Hänvisningar till vissa delar av skollagen

8.3 Kommunens ansvar för uppföljning av verksamhet på entreprenad

Kommunen har enligt 10 kap 8 § kommunallagen ett uppföljningsansvar för verksamhet som man har lagt ut på entreprenad[3]. Bestämmelsen anger att när skötseln av en kommunal angelägenhet genom avtal delats ut till en privat utförare, ska kommunen kontrollera och följa upp verksamheten. Omfattningen på kontrollen och uppföljningen kan dock se olika ut beroende på hur angelägen verksamheten

[3] Kommunallagen (2017:25).

är ur ett allmänintresse. Ju mer beroende invånarna är av verksamheten desto större är kravet på uppföljning och kontroll och att identifiera vilka risker som kan finnas[4].

Enligt 10 kap. 9 § kommunallagen ska kommunen också genom avtal tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över. Detta innebär att kommunen i det entreprenadavtal som upprättas ska se till att man inom ett avtal om vuxenutbildning på entreprenad har tillgång till information om bl.a. den enskilde utbildningsanordnarens personal och dess kompetens, utbildningsnivå och kapacitet, liksom information om antalet anställda, antalet anställda omräknat till heltid, personalkontinuitet, brukarundersökningar samt den privata utförarens organisation och eventuella underleverantörer[5]. Omfattningen av den information som ska lämnas blir beroende av bl.a. den överlämnade verksamhetens art, hur många kommun- och landstingsmedlemmar som är beroende av verksamheten och hur mycket skattemedel som går till verksamheten.

8.4 Utbildning utom och inom skolväsendet

Skollagen har bestämmelser för utbildning såväl inom skolväsendet som utom skolväsendet. 24 kap. skollagen innehåller bestämmelser för särskilda utbildningsformer, vilka är utbildningsformer utanför skolväsendet som bedrivs i stället för utbildningar inom skolväsendet. Anledningen till att skollagen har bestämmelser för utbildningar utom skolväsendet är att dessa utbildningsformer har rätt till statsbidrag.

Utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning enligt 6 kap. vuxenutbildningsförordningen finns inte med i uppräkningen av särskilda utbildningsformer. Anledningen till detta är att denna utbildningsform inte har rätt till statsbidrag, utan finansieras genom att en uppdragsgivare betalar en enskild utbildningsanordnare för en utbildning för de personer som uppdragsgivaren utser[6].

[4] SKL 2015, *Program för uppföljning och insyn*.
[5] Prop. 2016/17:171. *En ny kommunallag,* s. 421–422.
[6] Ett undantag är sfi som anordnas på folkhögskola med stöd av 6 kap. vuxenutbildningsförordningen. Denna utbildning finansieras av statsbidrag, och sfi på folkhögskola finns också uppräknad bland de särskilda utbildningsformerna i 24 kap. skollagen. Eftersom det inte ingår i utredningens uppdrag att lämna förslag rörande denna utbildningsform görs inte heller någon genomgång av den.

8.5 Huvudmannaskap

Uttrycket huvudman syftar på den myndighet eller förvaltning som ansvarar för en viss verksamhet. Vilka som är huvudmän inom skolväsendet regleras i skollagens 2 kap. Där framgår att både det allmänna och enskilda kan vara huvudmän inom skolväsendet. Däremot regleras enbart huvudmannaskapet för skolväsendet. De utbildningar som ligger utanför skolväsendet och beskrivs i skollagens 24:e kapitel har per definition ingen huvudman, om det inte särskilt anges.

Enligt 2 kap. 8 § skollagen har huvudmannen ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar. En referens till huvudmannen finns också i instruktionen för Skolinspektionen[7] där det sägs att den löpande tillsynen över annan pedagogisk verksamhet och vuxenutbildning i huvudsak ska utövas på huvudmannanivå.

För vuxenutbildning på entreprenad gäller att denna ska bedrivas med bibehållet huvudmannaskap för kommunen. Det innebär att allt ansvar för utbildningen bärs av kommunen, oavsett om undervisning och viss myndighetsutövning genomförs av en enskild utbildningsanordnare inom ramen för en entreprenad.

Utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning enligt 6 kap. vuxenutbildningsförordningen finns inte med i uppräkningen av särskilda utbildningsformer. Det finns inte heller någon formell huvudman för utbildningen. Det är därför inte helt klart vilken omfattning det är på det ansvar som den enskilde utbildningsanordnaren har för utbildningen, förutom då ansvaret definieras i reglerna för betygsrätten. Eftersom det inte finns någon huvudman för utbildningen är det också svårt för Skolinspektionen att genomföra en tillsyn på huvudmannanivå. Skolinspektionen anger dock att utbildningsanordnaren har ansvar som motsvarar huvudmans avseende de tillämpliga lagrummen[8].

[7] Förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.
[8] Skolinspektionen 2016, Dnr 401–2014:8769. *Utbildningsanordnare med betygsrätt*.

8.6 Myndighetsutövningen inom betygsområdet

Lagstöd för att delegera myndighetsutövning till enskilda, något som annars är förbehållet det offentliga, finns i skollagens 29 kap. 24 §. Denna paragraf innehåller en delegation till regeringen att meddela föreskrifter om att enskilda får sätta betyg, anordna prövning samt utfärda betyg, gymnasieexamen och intyg enligt de bestämmelser som gäller för skolväsendet. Detta lagrum utgör i sin tur förutsättningen för bestämmelserna om betygsrätt i vuxenutbildningsförordningens 6 kap.

Av regeringsformen 12 kap. 4 § följer att om en förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning överlämnas till en enskild fysisk eller juridisk person måste det ske med stöd av lag.

Myndighetsutövning definieras som ”utövning av befogenhet att för enskilda bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande”. Det är alltså frågan om att på ett ingripande sätt fatta beslut som påverkar enskilda personer. Av den anledningen är myndighetsutövning något som är förbehållet det offentliga.

Inom skolväsendet finns flera exempel på myndighetsutövning, varav en är betygshanteringen. Myndighetsutövningen rörande betyg är indelad i två delar, lärarens befogenhet att sätta betyg och rektors befogenhet att utfärda betyg.

Läraren sätter betyg utifrån den nationella betygsskalan, och betyget antecknas i en särskild betygskatalog. Betyget är dock inte formellt giltigt förrän det utfärdats av ansvarig rektor. Även utfärdandet ska antecknas i betygskatalogen.

Eftersom det rör sig om myndighetsutövning finns det krav på såväl lärare som rektor inom skolväsendet. Det är bara legitimerade lärare som får sätta betyg själva. En icke-legitimerad lärare måste sätta betyg i samråd med en legitimerad lärare, och om sådan saknas är det rektor som ska sätta betyget. För att rektor ska kunna utfärda betyget måste denne vara behörig rektor. Skolinspektionen[9] ställer upp två krav för behörigheten:

- En pedagogisk behörighetsutbildning för att kunna anställas
- En statlig befattningsutbildning (rektorsprogrammet)

[9] Skolinspektionen 2014. *Pedagogisk insikt genom utbildning och erfarenhet – behörighetskrav för rektorer och förskolechefer*.

Om man varit verksam som rektor den före den 15 mars 2010, eller har erfarenheter från tidigare befattningsutbildningar är man att anse som behörig rektor oavsett dessa båda punkter.

För lärares myndighetsutövning som delegerats med stöd av betygsrätten ställs lägre krav, eftersom det inte krävs en legitimerad lärare för att sätta betygen.

8.7 Utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning

I 6 kap. vuxenutbildningsförordningen används uttrycket ”utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning” som benämning på den utbildningsform som enskilda utbildningsanordnare kan få betygsrätt för. Det enklaste sättet att förklara vad ”motsvarande kommunal vuxenutbildning” innebär, är att säga att det är en utbildning som till innehåll, form och utfall är exakt likadan som en komvuxutbildning, men eftersom den inte anordnas av en kommun är det inte kommunal vuxenutbildning.

Att den är likadan framgår på flera ställen i 6 kap. vuxenutbildningsförordningen. I 1 § sägs det att tillståndet omfattar att sätta betyg m.m. enligt bestämmelser som gäller för skolväsendet. I 9 § anges det att för utbildningen ska de kursplaner eller ämnesplaner tillämpas som är meddelade av regeringen eller av Statens skolverk för motsvarande utbildning inom skolväsendet. Dagens bestämmelser i 6 kap. vuxenutbildningsförordningen hänvisar också i viss utsträckning till eller reglerar samma områden som bestämmelserna för skolväsendet.

De betyg som sätts och utfärdas inom utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning är också utformade exakt på samma sätt som reguljära komvuxutbildningar, vilket framgår av Skolverkets föreskrifter om betygskatalog för vuxenutbildning (SKOLFS 2012:8). I 2 § anges det att det som sägs om huvudman i dessa föreskrifter gäller även för sådan utbildningsanordnare som enligt 5 eller 6 kap. förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning anordnar utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning eller särskild utbildning för vuxna. Det som sägs om skolenhet i dessa föreskrifter gäller även sådan verksamhet där utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning eller särskild utbildning för vuxna enligt 5 eller 6 kap.

förordningen om vuxenutbildning bedrivs. Detta innebär att det inte utfärdas några särskilda betygsdokument för elever som erhållit betyg inom utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning, utan de mallar som utformats av Skolverket ska användas även för dessa betyg. Betyg som utfärdats inom utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning har också exakt samma värde som ett betyg utfärdat inom komvux, och kan användas t.ex. som delar i en gymnasieexamen inom komvux. Däremot kan en enskild anordnare inte utfärda ett helt slutbetyg eller en gymnasieexamen själv, utan detta är förbehållet en kommunal huvudman.

Det har skett en semantisk utveckling när det gäller beskrivningen av denna speciella utbildningsform. När den dåvarande regeringen beslutade att inte gå vidare med förslagen om en fristående vuxenutbildning var regeringen ändå tvungen att följa riksdagens tillkännagivande om rätt för folkhögskolor att anordna sfi. Regeringen behövde också hantera kraven från Konkurrensverket om att enskilda anordnare skulle få betygsrätt för att uppnå konkurrensneutralitet med kommunerna vid upphandlingar från framför allt Arbetsförmedlingen. I den remisspromemoria (U2008/6038/SV) som en särskild arbetsgrupp vid Utbildningsdepartementet lämnade kring dessa frågor lämnas förslag på författningstext som refererar till utbildning som motsvarar (grundläggande eller gymnasial) vuxenutbildning. I förslagen till ny vuxenutbildningsförordning hade detta utvecklats till utbildning ”motsvarande”. Att det är fråga om samma innebörd i de två uttrycken framgår då skollagen i sitt nuvarande 24 kap. anger för intagna i kriminalvårdsanstalt får det anordnas utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning (10 §) samt utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Båda dessa utbildningsformerna återfinns sedan i vuxenutbildningsförordningens 5:e och 6:e kapitel, men då angivna som utbildning ”motsvarande”.

Uttrycket ”utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning” används inte enbart för utbildning som anordnas av enskilda anordnare, utan samma uttryck används i 5 kap. vuxenutbildningsförordningen om utbildning som anordnas av kriminalvården. I skollagen finns det också fler exempel på liknande utbildningsformer. I 12 kapitlet finns reglerna om specialskolan, som ska ge utbildning som så långt det är möjligt motsvarar den utbildning som ges i grundskolan. I 13 kap anges det att Sameskolan ska ge en utbildning med samisk inriktning som i övrigt motsvarar utbildningen i årskurserna 1–6 i

grundskolan. 24 kap. om särskilda utbildningsformer finns också ett flertal exempel på detta, utbildning vid särskilda ungdomshem (9 §), utbildning för barn och elever som vårdas på sjukhus eller annan motsvarande institution (16 §).

Uttrycket utbildning motsvarande är dock inget nytt inom komvux. Redan på 70-talet var ett av komvux uppdrag att anordna överbryggande utbildning motsvarande grundskolan och överbryggande utbildning motsvarande gymnasieskolan. Med detta angavs att det inte var grundskola eller gymnasieskola, eftersom det var andra skolformer, men att utbildningarna till sitt innehåll var samma.

8.8 Bakgrunden till dagens bestämmelser om betygsrätt

Behovet av betygsrätt för enskilda utbildningsanordnare växte fram i samband med starten av reformeringen och förnyelsen av vuxenutbildningen i mitten av 1990-talet. Kunskapslyftet[10] ökade behovet av fler utbildningsanordnare och det framväxande kunskapssamhället tydliggjorde behovet av livslångt lärande och kontinuerlig kompetensutveckling. Bedömningen gjordes att en individs möjligheter att få den utbildning som hen efterfrågar borde öka om fler utbildningsanordnare kunde erbjuda och genomföra likvärdiga utbildningar[11].

Innan möjligheten för enskilda fysiska och juridiska personer att ansöka om tillstånd att sätta betyg, anordna prövning samt utfärda betyg och intyg för vuxenutbildning infördes år 2011 var det bara kommuner, landsting, Centrum för flexibelt lärande (CFL) och Liber Hermods AB som hade rätt att sätta betyg och utfärda betyg och intyg inom vuxenutbildningen. Detta ledde till att en ”marknad” för utfärdande av betyg uppstod, där utbildningsanordnare utan betygsrätt köpte själva myndighetsutövningen runt betygen av en kommun, medan de själva stod för undervisningen.

I samband med att upphandlad utbildning blev allt vanligare inom ramen för Kunskapslyftet valde även Arbetsförmedlingen att i ökad utsträckning upphandla olika utbildningsinsatser i form av uppdragsutbildning. I samband med detta valde även kommuner att gå in och

[10] Kunskapslyftet var en statlig satsning på vuxenutbildning mellan 1997 och 2002. Målgruppen var arbetslösa vuxna som saknade treårigt gymnasium. Sammanlagt 110 000 årsplatser fördelades.
[11] Remisspromemoria U 2008:6038. *En utökad betygsrätt för enskilda utbildningsanordnare, kommunal överlåtelse av myndighetsuppgifter, sfi i folkhögskola m.m.*

konkurrera med de enskilda anordnarna och lägga anbud på dessa uppdragsutbildningar. I dessa anbud blev det också mer och mer vanligt att kommunerna lyfte fram möjligheten att utfärda giltiga betyg som ett element i anbuden. Kommunerna använde helt enkelt sin rätt till myndighetsutövning som konkurrensmedel i anbudsförfarandet. Detta förfarande uppmärksammades av Konkurrensverket[12] som ansåg att lagstiftaren hade en skyldighet att se till att dessa förhållanden inte uppstår, och frågan om betygsrätt för enskilda anordnare vid uppdragsutbildningar lyftes i en departementsskrivelse 2005[13].

Den dåvarande regeringen valde dock att koppla frågan om betygsrätt för enskilda anordnare till frågan om valfrihetssystem inom vuxenutbildningen, och Frivuxutredningen[14] lämnade förslag kring betygsrätten som en del av ett bredare system för fristående vuxenutbildning[15]. De förslag som lämnades innebar i stort att:

- Enskilda anordnare skulle kunna ges tillstånd till att sätta och utfärda betyg
- Betygsrätten skulle kunna användas både inom uppdragsutbildning och inom det föreslagna valfrihetssystemet
- Tillstånd skulle meddelas av Skolinspektionen som också skulle vara tillsynsmyndighet
- Kvalitén i systemet skulle säkerställas genom ett delat uppföljningsansvar för kommunerna och Skolinspektionen

Den dåvarande regeringen valde dock att inte gå vidare med förslagen från Frivuxutredningen. Däremot behandlades frågan om betygsrätten mer specifikt inom en efterföljande remisspromemoria[16]. I princip överensstämde promemorians förslag med de förslag som Frivuxutredningen lämnat kring betygsrätten. Eftersom betygsrätten nu inte längre skulle hamna inom ramen för ett nytt valfrihetssystem inom skolväsendet utan vid sidan av, kom betygsrätten i stället att handla om utbildning motsvarande komvux och sfi. Förslagen i

[12] SOU 2000:11. *Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor*.
[13] Ds 2005:35. *Rätten att sätta och utfärda betyg*.
[14] Utredningen om en Fristående vuxenutbildning, U 2007:02.
[15] SOU 2008:17. *Valfrihet i vuxenutbildningen*.
[16] U 2008:6038. *En utökad betygsrätt för enskilda utbildningsanordnare*.

promemorian ligger till grund för den reglering som i dag finns inom 6 kap. vuxenutbildningsförordningen[17].

Betygsrätten kom också att avhandlas inom ramen för Sfi-utredningen[18] som bland flera tilläggsdirektiv fick uppdraget att utreda möjligheten om ett valfrihetssystem inom sfi, och därigenom hela komvux eftersom syftet med utredningen var att göra sfi till en del av komvux. Även här överensstämde utredningens förslag[19] med de tidigare från Frivuxutredningen och remisspromemorian, men eftersom den påföljande propositionen inte innehöll förslag rörande valfrihetsdelarna gjordes bara mindre konsekvensändringar i 6 kap. vuxenutbildningsförordningen.

8.9 Användningen av betygsrätten i praktiken

I dag är det cirka 190 enskilda anordnare som beviljats betygsrätt av Skolinspektionen. Eftersom det inte förs någon nationell statistik över användningen av betygsrätten, inte finns ett register över anordnare med betygsrätt och inte heller särredovisas betyg satta inom ramen för betygsrätten är det mycket svårt att bedöma omfattningen av uppdrags- och entreprenadutbildningar som berörs av betygsrätten. Skolinspektionen gör dock bedömningen att det är cirka 20 utbildningsanordnare (förutom folkhögskolor som ger sfi i valfrihetsform) som aktivt använder sig av betygsrätten inom uppdragsutbildningar. Dessa anordnare beräknas sätta och utfärda cirka 12 000 betyg per år, jämfört med minst 350 000 betyg inom den kommunala vuxenutbildningen[20].

I samband med den inspektion av enskilda anordnare med betygsrätt som Skolinspektionen genomförde år 2015[21] framkom det att tre anordnare utfärdade majoriteten av alla betyg inom uppdragsutbildningen. Det dominerande ämnesområdet var omvårdnad, där fyra av de fem största aktörerna utfärdat betyg endast inom omvårdnadsområdet. Den enskilt största uppdragsgivaren för uppdragsutbildning är Arbetsförmedlingen, och de flesta utbildningsanordnare arbetar bara på uppdrag av en uppdragsgivare.

[17] Förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.
[18] Sfi-utredningen, U 2011:05.
[19] SOU 2013:76. *Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning*.
[20] 2014 års siffror.
[21] Skolinspektionen 2016, Dnr 401–2014:8769. *Utbildningsanordnare med betygsrätt*.

Krav på betygsrätt som ett villkor för entreprenader enligt 23 kap. skollagen har ökat under de senaste åren. I en enkätundersökning som utredningen genomfört svarar 84 av de 137 kommuner som säger sig ha vuxenutbildning på entreprenad att de använder sig av betygsrätt som villkor för vuxenutbildning på entreprenad. 46 av 70 svarande kommuner anger att betygsrätt som villkor för entreprenad har underlättat deras arbete vid val av anordnare.

När det gäller möjligheten att delegera rektors myndighetsutövning till den enskilda anordnaren är det endast 39 av 191 svarande kommuner som svarar ja på den frågan. Eftersom det är fler kommuner som svarar på denna fråga än som angett att de faktiskt har utbildning på entreprenad så finns det förmodligen ett antal kommuner som mer generellt svarar att de inte delegerar rektors myndighetsuppgifter, och inte kopplar detta till ett entreprenörsförhållande. Oavsett detta så antyder det låga antalet som svarar ja att det är betygsrätten som urvalsinstrument som är det viktiga.

Det innebär att betygsrätten i dag i högre utsträckning används vid upphandling av vuxenutbildning på entreprenad än inom uppdragsutbildning, och då främst som ett instrument i valet av entreprenör.

8.10 Skolinspektionen och betygsrätten

Skolinspektionen är den myndighet som har främsta ansvaret för hanteringen av betygsrätten. Skolinspektionen är den myndighet som beviljar tillstånd till betygsrätt, och också den myndighet som har tillsynsansvaret.

8.10.1 Tillståndshanteringen

Enligt 6 kap. 19 § vuxenutbildningsförordningen kan Skolinspektionen meddela föreskrifter som behövs för ansökningsförfarandet. Skolinspektionen erbjuder ett helt webbaserat ansökningsförfarande vid ansökningar om betygsrätt. Den sökande kan skicka in ansökan tillsammans med bilagor innehållande t.ex. listor med kursnamn och koder på de kurser man söker betygsrätt för.

Vid starten av tillståndsgivningen, 2011, beviljades tillstånd för samtliga kurser inom olika skolformer, men inom namngivna kommuner. Den ansökande anordnare var alltså tvungna att specificera

vilka kommuner man avsåg att använda betygsrätten. Detta upplevdes som krångligt av de enskilda anordnarna eftersom tillståndet som gavs var tills vidare, och nationella enskilda anordnare regelbundet byter verksamhetskommuner beroende på om de vinner eller förlorar anbud. Att koppla betygsrätten till specifika verksamhetskommuner var också ologiskt utifrån perspektivet att det i första hand var tänkt att betygsrätten skulle användas inom uppdragsutbildningar där kommunen inte behövde vara informerad. En svårighet uppstod också för dem som ville söka betygsrätt och avsåg att i första hand erbjuda distansutbildningar över kommungränserna.

Sedan några år tillbaka har Skolinspektionen ändrat omfattningen av tillståndet. I dag är i stället ett tillstånd automatiskt nationellt, men i stället måste anordnaren specificera för vilka kurser man söker betygsrätt. Den enskilde anordnaren behöver alltså inte ange verksamhetskommun, men i stället måste man i fallet gymnasial komvux uppge ett synnerligen stort antal kurser om man vill säkerställa betygsrätt inom ett heltäckande kursutbud.

8.10.2 Tillsynen

Enligt 6 kap. 25 § vuxenutbildningsförordningen har Skolinspektionen tillsynsansvar över utbildningar motsvarande kommunal vuxenutbildning. Skolinspektionen utövar sitt tillsynsansvar genom granskningar av de verksamheter som står under deras tillsyn. Skolinspektionens befogenheter i samband med tillsyn regleras i samma 25 § genom hänvisningar till skollagens regler i 26 kap. om tillsyn och kvalitetsgranskning.

Skolinspektionen initierade år 2012 ett projekt för att ta fram verktyg för tillsyn av utbildningsanordnare med betygsrätt, samt genomföra en sådan tillsyn[22]. I ett följdprojekt med huvudsakligen samma syfte avslutades det arbete som inletts 2012[23]. De granskningar som genomfördes inom ramen för dessa projekt ledde dock till få uppmärksammade brister. En erfarenhet från arbetet var att granskningen inriktades på utbildningsanordnaren på central nivå och därför hade svårt att upptäcka eventuella brister avseende det faktiska arbetet

[22] Skolinspektionen, dnr 50–2012:1929.
[23] Skolinspektionen, dnr 50–2013:1098.

med bedömning och betygssättning i verksamheterna. 2015 genomfördes den första granskningen på verksamhets av utbildningsanordnare med betygsrätt. Granskningen föranleddes dels av tillsynsansvaret generellt, men även för att myndigheten nåtts av signaler att det fanns misstänkta felaktigheter vid betygssättningen hos vissa utbildningsanordnare. Granskningen genomfördes i två steg, först genom en enkät, och sedan genom en tillsyn hos tio utvalda utbildningsanordnare. I korthet konstaterar Skolinspektionen att kunskapen om utbildningsformen behöver förbättras[24]. De enskilda anordnarna anger att de uppfattar regelverket som svårgenomträngligt. Skolinspektionen anser också att avtalen styr utbildningens innehåll mer än författningarnas krav, bland annat genom att studietakten inte anpassas efter elevernas förutsättningar. Validering görs inte heller i tillräcklig utsträckning eftersom det inte anges i avtalen. Bedömningen av praktiska moment kan också utvecklas.

Skolinspektionen anser också att det är en svårgenomtränglig utbildningsform, och att utbildningsanordnarna inte fullt förstår regelverket. Man anser också att styrningen av utbildningsformen måste utvecklas på ett antal sätt. Skolinspektionen lyfter också fram problemet att det inte finns krav på intern kvalitetskontroll av utbildning motsvarande komvux.

Några utbildningsanordnare har vid inspektionen inte vetat om de ger uppdragsutbildning eller om de ger utbildning på entreprenad. Det betyder att det finns en risk att vetskap saknas om vem som har ansvaret för utbildningen eller vilka krav som kan ställas på utbildningsanordnaren. Elever har inte heller vetat vem som är ansvarig rektor för deras utbildning.

8.10.3 Samtal med Skolinspektionen

Vid samtal med Skolinspektionen uppger myndigheten att man anser att det i dagens regelverk saknas stöd för Skolinspektionen att återkalla tillstånd. Detta är naturligtvis den starkaste åtgärden som skulle kunna beslutas, inte minst när dagens tillstånd är nationella. Ett beslut om återkallande baserat på felaktigheter på en ort skulle innebära att en enskild anordnare skulle förlora betygsrätten även på andra orter. Hotet om en sådan konsekvens skulle öka motivationen

[24] Skolinspektionen 2016, Dnr 401–2014:8769. *Utbildningsanordnare med betygsrätt.*

för en anordnare att upprätta en intern kvalitetskontroll om en sådan inte finns.

Skolinspektionen lyfter vidare att det är svårt att överskåda omfattningen och användningen av dagens tillstånd eftersom det inte finns något register eller någon statistik över dessa.

Skolinspektionen menar också att det både bland de enskilda anordnarna och bland kommunerna saknas kunskaper kring de olika system som reglerar betygsrätten, vilket gör att förvirringen är stor kring vad som egentligen gäller, vem som är huvudman och vilken utbildningsform som används. Detta leder också till att det ibland blandas deltagare från uppdragsutbildning och entreprenader i samma utbildningstillfälle, vilket inte är tillåtet.

Till sist lyfter Skolinspektionen problemet att det inte finns krav på intern kvalitetskontroll hos de enskilda utbildningsanordnare som fått betygsrätt.

8.11 Skolverkets utvärderingsansvar

Enligt 6 kap. vuxenutbildningsförordningen har Skolverket ett utvärderingsansvar kopplat till användningen av betygsrätten. Detta har dock inte skett, och i dag pågår inget sådant arbete.

8.12 Utredningens överväganden och förslag

8.12.1 Vägledande ställningstaganden

Behovet av betygsrätt för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning

Utredningen anser att det finns skäl för att behålla möjligheten för enskilda att sätta och utfärda betyg för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning. De ursprungliga skälen till att införa betygsrätten finns fortfarande kvar, och i ett samhälle där regelbunden kompetensförsörjning är nödvändig, vore det kontraproduktivt att minska individens möjligheter till betygsgivande utbildning.

Likvärdighet mellan utbildning inom och utom skolväsendet

Utredningen anser att samma villkor ska gälla för all vuxenutbildning, oavsett om den bedrivs inom eller utom skolväsendet. Det är positivt att det finns en mångfald av alternativ för individen att nå de mål hen har för sin kompetensutveckling, men oavsett vilken väg individen väljer ska samma regler gälla.

I dag finns det ett fåtal, men viktiga, skillnader mellan det regelverk som gäller för skolväsendet och för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning. En ökad samstämmighet mellan dessa regelverk är en nödvändighet för att garantera kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet.

Samma regler ska alltså gälla för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning som för utbildning inom skolväsendet.

En mer överskådlig reglering

Den största kritiken mot dagens reglering av betygsrätten är att den är svåröverskådlig. Detta leder till stora variationer och osäkerhet i tolkningen av regelverket, såväl från enskilda anordnare som från ansvariga myndigheter. En tydligare struktur för regleringen av betygsrätten, och en tydligare avskiljning mellan regler som gäller för uppdragsutbildning och entreprenad är nödvändig. Regelverket måste också tydligare visa på kopplingen mellan utbildning som bedrivs inom och utom skolväsendet för att klargöra att samma krav på kvalitet ställs för uppdragsutbildning som för reguljär utbildning.

Högre kvalitet kan leda till ökad användning av utbildningsformen

Utredningen anser att det finns en outnyttjad potential i utbildningen motsvarande kommunal vuxenutbildning. Många branscher har vittnat om behovet av kvalifikationer på gymnasienivå. I de fall där det allmänna inte kan svara upp mot det behovet finns då alltid möjligheten för branscher eller företag att köpa utbildningen som uppdragsutbildning. Inom den kommunala vuxenutbildningen är det individens behov av utbildning som ska styra. I fallet utbildning motsvarande komvux kan företagets behov av kompetens få styra, men

erhållandet av ett formellt betyg ger också individen en helt egen tillgång som kan användas i sammanhang som bara individen bestämmer över. En ökad användning av utbildning motsvarande komvux kan alltså vara ett sätt att komplettera det allmännas ansvarstagande för kompetensförsörjningen för arbetslivet.

8.12.2 Enskild utbildningsanordnare ska vara huvudman för utbildning motsvarande komvux

Utredningens förslag: Enskild utbildningsanordnare ska vara huvudman för utbildning motsvarande komvux.

I dag finns ingen utpekad huvudman för utbildningar motsvarande kommunal vuxenutbildning. I stället har Skolinspektionen gjort en tolkning att enskilda utbildningsanordnare har ett ansvar ”motsvarande huvudman”, utanför skolväsendet. Utredningen har erfarit att det från såväl myndigheter som enskilda anordnare finns ett önskemål om förtydligande i frågan om huvudmannaskap.

Inom regleringen för skolväsendet finns en rad bestämmelser som hänvisar till huvudmannen och huvudmannens ansvar. Likaså finns det bestämmelser som anger att inspektion och uppföljning ska genomföras på huvudmannanivå. Ett förtydligande av huvudmannaskapet för utbildning motsvarande komvux skulle öka möjligheten till koppling mellan reglerna för utbildning inom och utom skolväsendet.

Utredningen anser därför att 6 kap. vuxenutbildningsförordningen ska kompletteras med en angivelse att enskild utbildningsanordnare är huvudman för den utbildning man fått tillstånd för. Enskild anordnare blir dock huvudman utanför skolväsendet, och huvudmannaskapet ger inte den enskilde anordnaren rätt till bidrag. Själva huvudmannaskapet förändrar inte den enskilde anordnarens ansvar i sak jämfört med i dag, vilket också framgår av Skolinspektionens tolkning att den enskilde anordnaren redan i dag har ett ansvar ”motsvarande huvudman”. Däremot tydliggör den nya regeln den enskilde anordnarens huvudmannaskap, och förenklar tillämpningen av andra regler som hänvisar till huvudmannen för utbildningen.

Ett problemområde i samband med utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning är sammanblandningen mellan denna utbildningsform och vuxenutbildning på entreprenad. Av den anledningen är det viktigt att tydliggöra att den nya regeln om utpekande av den enskilda utbildningsanordnaren som huvudman för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning inte påverkar huvudmannaskapet vid vuxenutbildning på entreprenad. I ett entreprenadförhållande behåller kommunen även fortsättningsvis sitt fulla huvudmannaskap för utbildningen.

8.12.3 Likvärdighet mellan regelverken

Utredningens förslag: Utformningen av dagens regler för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning ändras så att de i största möjliga mån hänvisar till relevanta delar av regelverket för utbildningsväsendet.

Dagens regelverk för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning har inom ett antal områden en svagare eller annan reglering än motsvarande områden inom skolväsendet. Det tydligaste exemplet på detta område är avsaknaden av krav på systematiskt kvalitetsarbete inom utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning. Ett annat exempel är att 6 kap. vuxenutbildningsförordningen inte ställer krav på lärarlegitimation, vilket direkt påverkar kvalitetssäkringen av den myndighetsutövning som betygsrätten omfattar.

Den bristande överensstämmelsen gör att likvärdigheten mellan de olika utbildningsformerna brister, vilket i förlängningen leder till en urholkning av förtroendet för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning. När så viktiga områden som kvalitetsarbete och betygssättning har en svagare reglering påverkas även rättssäkerheten för såväl elever inom uppdragsutbildningen som elever inom skolväsendet. Oriktigheter vid betygssättningen kan få stora konsekvenser vid t.ex. urval till fortsatt utbildning eller vid bedömningar inför anställning.

Den bristande överensstämmelsen blir mest tydlig när en och samma utbildningsanordnare både genomför utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning och vuxenutbildning på entreprenad. I det

tidigare fallet gäller då svagare regler än i det senare, eftersom vuxenutbildning på entreprenad bedrivs inom skolväsendet. Här är risken för sammanblandning och fel uppenbar.

Att dagens reglering missar väsentliga kvalitetsfaktorer pekar svaren i utredningens enkätundersökning bland huvudmännen på. När kommunerna själva följer upp enskilda utbildningsanordnare inom vuxenutbildning på entreprenad är elevresultatet det vanligaste uppföljningsområdet, men i turordning kommer sedan kvalitetsarbete, rutiner för betygssättning och elevinflytande.

Utredningen uppfattar inte att det finns en medveten åtskillnad mellan regelverken. I stället förefaller det som att utvecklingen av regelverket för skolväsendet inte fått konsekvenser för regleringen av vuxenutbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning. Går man tillbaka till det regelverk för skolväsendet som gällde vid införandet av reglerna kring betygsrätt så ser man en mycket större samstämmighet mellan regelverken.

Utredningen anser att det av många anledningar finns skäl att öka samstämmigheten mellan regelverken för skolväsendet och utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning, där likvärdighet, rättssäkerhet och kvalitet är de viktigaste. Utredningen anser också att det måste regleringen av utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning måste bli tydligare och mer överskådlig. Det är också olyckligt om förnyelser av regelverket för skolväsendet inte får genomslag i reglerna för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning, eftersom det påverkar likvärdigheten negativt.

Utredningen förslår därför en ny utformning av regelverket för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning, med hänvisningar till relevanta motsvarande regler för skolväsendet. På det sättet sker direkt en ökad samstämmighet mellan regelverken och en ökad likvärdighet mellan utbildningsformerna. Förslaget innebär vissa förändringar i sak för regelverket kring utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning, men innebär framför allt en förändrad utformning.

Ändringarna som föreslås innebär en skärpning av regelverket och ökade krav på de enskilda anordnarna. Detta kan innebära att det blir svårare för små enskilda utbildningsanordnare eller branschorganisationer att uppfylla de krav som tillståndet till betygsrätt ställer. Samtidigt ger tillståndet rätt till en myndighetsutövning som har stor betydelse för den enskilde, t.ex. då utfärdade betyg kan komma att avgöra antagning till högskola eller utgöra bedömningsgrunder inför

en anställning. Utredningen anser här att skyddet för den enskilde och garantin att myndighetsutövningen genomförs med god kvalitet väger tyngre. Betygsrätten utgör inte heller en förutsättning för t.ex. en branschorganisation eller annan att genomföra en utbildning, så länge inte utbildningen genererar betyg.

8.12.4 Betygsrätt för gymnasiearbete

Utredningens förslag: Tillstånd till betygsrätt för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning ska även omfatta gymnasie- eller komvuxarbete.

Dagens betygsrätt ger den enskilde anordnaren rätt att sätta och utfärda betyg för alla de nationella kurser som tillståndet gäller, med undantag för gymnasiearbete och gymnasiesärskolearbete. Denna begränsning finns dock inte med i något av de förarbeten till betygsrätten som refererats till ovan.

Utredningen har i kapitel 6 i detta betänkande redogjort för det särskilda problem som gymnasiearbetet utgör i samband med gymnasieexamen inom komvux. Utredningen lämnar också förslag på ett nytt komvuxarbete. För många kommuners komvux är det svårt att erbjuda gymnasiearbetet som en separat kurs, främst därför att det är svårt att hitta behöriga lärare, att det kan vara svårt att erbjuda alla inriktningar, att det är dyrt att köpa in och att små kommuner har svårigheter att erbjuda något annat än distansstudier för gymnasiearbetet vilket kanske inte passar alla elever. I de samtal utredningen haft med representanter för olika kommuner har det efterlysts lösningar som underlättar för kommunerna att erbjuda gymnasiearbete till sökande.

Förutom att vara ett krav för en gymnasieexamen krävs möjligheten att sätta och utfärda betyg för gymnasiearbete i olika sammanhang där branscher gått ihop för att certifiera utbildningsanordnare. De två största exemplen på detta är Vård- och omsorgscollege samt Teknikcollege. En certifiering som utbildningsanordnare inom Vård- och omsorgscollege eller Teknikcollege kan förekomma som ett tvingande krav i upphandlingar av utbildning, både från kommuner och myndigheter. Även om en certifiering inte är ett krav, kan det vara

mer eller mindre nödvändigt för en utbildningsanordnare att vara certifierad för att få tillgång till praktikplatser m.m.

Eftersom betygsrätten inte omfattar gymnasiearbete är i teorin enskilda utbildningsanordnare utestängda från möjligheten att bli licensierade inom dessa collegebildningar. För att lösa detta problem har de enskilda anordnarna blivit tvungna att upprätta olika typer av avtal med kommuner för att lösa betygen för gymnasiearbetet. Dessa lösningar kan vara allt från att eleverna hos den enskilde anordnaren gör gymnasiearbetet på komvux, till att kommunen hjälper den enskilde anordnaren med sättandet och utfärdandet av betyget, medan den enskilde anordnaren genomför undervisningen.

En av anledningarna till att betygsrätten för enskilda anordnare infördes från början var framväxten av en oreglerad marknad, där enskilda anordnare utan rätt att sätta och utfärda betyg köpte denna myndighetsutövning av vissa kommuner. Även om situationen inte gått så långt i fallet kring betyg för gymnasiearbeten, är det en otillfredsställande situation då betyg kan sättas av lärare som inte mött eleverna, och utfärdas av en rektor som inte har någon koppling till utbildningsanordnaren.

En utvidgning av dagens betygsrätt till att även omfatta gymnasiearbete, eller det av utredningen föreslagna komvuxarbetet, skulle kunna påverka båda de ovan beskrivna problemen. Betygsrätt för gymnasie- eller komvuxarbete skulle innebära att en kommun skulle kunna upphandla gymnasie- eller komvuxarbete både som en del av en större entreprenad eller som en separat entreprenad. En förutsättning för detta är naturligtvis att den enskilde anordnaren har de lärarresurser som krävs för att erbjuda gymnasie- eller komvuxarbetet på ett godkänt sätt. Enskilda utbildningsanordnare med betygsrätt för gymnasie- eller komvuxarbete skulle på så sätt öka möjligheterna för kommunerna att erbjuda arbetet inom fler ämnesområden vid sin komvux. Det innebär också en möjlighet för t.ex. Arbetsförmedlingen att upphandla hela eller delar av gymnasiala utbildningar, inklusive gymnasie- eller komvuxarbetet, hos en enskild anordnare med motsvarande kvalitet och branschanpassning.

Betygsrätt för gymnasie- eller komvuxarbete skulle undanröja det problem som enskilda anordnare har i dag i fråga om licensiering inom collegebildningar och motsvarande. Det skulle också innebära att de mindre lämpliga avtalsförhållanden som tvingats fram mellan enskilda utbildningsanordnare och kommuner skulle upphöra.

Utredningen föreslår därför att dagens betygsrätt utvidgas till att också omfatta komvuxarbete, och komvuxarbete som särskild utbildning.

I dag omfattar betygsrätten enbart kursbetyg och inte slutbetyg eller gymnasieexamen. Anledningen till detta är att ett slutbetyg eller en gymnasieexamen kan innehålla kursbetyg från flera utbildningsanordnare och olika skolformer, vilket ställer högre krav på tillgång till dokumentation än vad som kan ställas på en enskild anordnare. Utredningen anser därför att betygsrättens begränsning rörande slutbetyg och gymnasieexamen ska kvarstå

8.12.5 Ett eller två tillstånd

Utredningens förslag: Endast ett tillstånd till betygsrätt, för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning, ska finnas.

Ett problem som noterades samband med den ovan beskrivna granskningen av enskilda anordnare med betygsrätt, genomförd av Skolinspektionen 2015, var att det fanns en okunskap hos vissa anordnare kring vilka regelverk som gällde för vuxenutbildning på entreprenad, respektive utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning. Vissa utbildningsanordnare var t.o.m. osäkra på vilken utbildningsform pågående utbildningar tillhörde. En möjlighet skulle kunna vara att införa två betygsrätter, en för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning och en för vuxenutbildning på entreprenad. Syftet med detta skulle vara att tydliggöra skillnaden mellan de två utbildningsformerna.

Utredningen instämmer i behovet av att öka de enskilda utbildningsanordnarnas förståelse för skillnaden mellan de två utbildningsformerna, men anser inte att två olika betygsrätter är rätt väg att åstadkomma detta. Ett problem i dag inom området vuxenutbildning på entreprenad är att vissa kommuner uppfattar att den enskilde anordnaren har övertagit fler av kommunens ansvarsområden än vad som är fallet inom en entreprenad. Kommunens huvudmannaansvar kvarstår som tidigare nämnts vid entreprenader, och även om kommunen valt att delegera även rektors myndighetsutövning är det kommunen som har det huvudsakliga ansvaret för utbildningen. Att införa en särskild betygsrätt för vuxenutbildning på entreprenad skulle riskera

att ytterligare ge kommunerna bilden att delar av deras huvudmannaansvar har övergått till den enskilde anordnaren.

Utredningen anser därför att det även fortsättningsvis ska finnas en betygsrätt, och att den ska gälla för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning.

8.12.6 Betygsrätt ska vara en förutsättning för överlämnande av komvux på entreprenad

Utredningens förslag: Betygsrätt enligt 6 kap. vuxenutbildningsförordningen ska vara ett villkor för överlämnande av uppgifter inom komvux på entreprenad.

Utredningens bedömning: Kommunernas uppföljning av utbildning på entreprenad kan stärkas.

Utredningen kan konstatera att betygsrätten för enskilda anordnare i allt högre utsträckning används som ett verktyg i upphandlingen av komvux på entreprenad. Betygsrätten värde förefaller dock snarare vara ett statligt godkännande av förutsättningarna hos en enskild anordnare att leverera utbildning av tillräcklig kvalitet än en möjlighet att överlåta delar av myndighetsutövningen till den enskilde anordnaren.

Utredningen lämnar förslag på att öka samstämmigheten mellan regelverken för skolväsendet och för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning. Vuxenutbildning på entreprenad är en tredje form för genomförande av exakt samma utbildning. De argument som redovisats för ökad samstämmighet mellan komvux inom skolväsendet och utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning gäller också för samstämmigheten mellan dessa båda former och vuxenutbildning på entreprenad.

Utvecklingen av vuxenutbildning på entreprenad går mot allt mer upphandlad utbildning. År 2015 läste närmare hälften (45 procent) av kursdeltagarna inom komvux på gymnasial nivå hos en annan anordnare än kommunen[25]. Inom sfi var motsvarande andel 35 procent. Inom framför allt storstadsregionerna är det vanligt att kommunerna väljer att upphandla stora delar av sin vuxenutbildning. Skolverket uppger att de har begränsat med underlag om vad den ökande

[25] Skolverket 2017. *Skolverkets lägesrapport 2017*.

upphandlingen av utbildning får för konsekvenser. Skolverket och Skolinspektionen är i sitt arbete framför allt inriktade på huvudmannanivån, det vill säga kommunerna och landstingen.

Utredningen bedömer att betygsrätt som villkor för att bedriva vuxenutbildning på entreprenad skulle förbättra förutsättningarna för god kvalitet inom entreprenaderna. Utbildningsanordnare inom vuxenutbildning på entreprenad skulle då vara föremål för tillsyn från Skolinspektionen inom ramen för sin betygsrätt, och villkoren för betygsrätt skulle garantera vissa grundläggande kvalitetsfaktorer, t.ex. krav på kvalitetsarbete, behöriga rektorer och legitimerade lärare. Motsvarande krav ställs ofta i dag inom ramen för entreprenadavtalen, men en komplettering genom tillståndskraven för betygsrätt skulle stärka förutsättningarna för att dessa avtalskrav verkligen uppfylls till fullo.

Utredningen gör också bedömningen att kvalitén i både utbildning motsvarande komvux och vuxenutbildning på entreprenad tjänar på att betygsrätt blir en förutsättning för entreprenad. Eftersom verksamheten inom området vuxenutbildning på entreprenad i dag är mycket större än uppdragsutbildningen, finns det ett mycket stort incitament för de enskilda anordnarna att säkerställa att de uppfyller kraven för betygsrätt. En förlorad betygsrätt eller ett nekat tillstånd till betygsrätt skulle innebära en förlust av den mycket stora entreprenadmarknaden.

Utredningen föreslår därför att betygsrätt enligt 6 kap. vuxenutbildningsförordningen ska vara en förutsättning för att kommuner ska kunna överlämna komvux på entreprenad till enskilda utbildningsanordnare. Förslaget förutsätter dock att utredningens förslag om samstämmighet mellan regelverken för skolväsendet och utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning genomförs.

Utredningens direktiv anger att det är betygsrätten som villkor för komvux på entreprenad som ska utredas och inte hela frågan om komvux på entreprenad. Samtidigt har ifrågasättandet av systemet för komvux på entreprenad dykt upp vid upprepade tillfällen i utredningens arbete. Lärarförbundet är kritisk mot systemet med upphandlad vuxenutbildning då man anser att det tenderar att skapa en osäkerhet och ryckighet i verksamhetens förutsättningar och planering. Lärarförbundet menar att detta kan innebära osäkra anställningar för lärare, kortsiktiga lösningar kring lokaler och kursupplägg, samt uteblivna satsningar på löner och kompetensutveckling. Lärarförbundet vill att det nuvarande systemet för kommunal upphandling

av vuxenutbildningen ersätts med ett annat, mer långsiktigt hållbart system. Lärarnas riksförbund uppger i en skrivelse till utredningen att man anser att entreprenadlösningar med privata utbildningsanordnare inte ska vara möjliga inom vuxenutbildningen. I stället bör en möjlighet för enskilda huvudmän att bedriva vuxenutbildning (frivux) inrättas, under förutsättning av att dessa lyder under samma statliga regelverk och finansieringsmodell som de kommunala, inklusive huvudmannaskapsansvar fullt ut. Även *Utredningen om bättre skola genom mer attraktiva lärarprofessioner* (U 2016:06) ifrågasätter det nuvarande systemet för komvux på entreprenad och menar att det på sikt borde utredas om möjligheterna att lägga ut undervisning på entreprenad i den omfattning och på det sätt som sker i dag överhuvudtaget borde tillåtas.

Kritiken mot dagens system för komvux på entreprenad som grundar sig främst på två huvudsakliga problemområden, formerna för upphandling och kommunernas uppföljning av entreprenadverksamheten. Formerna för upphandling har behandlats av utredningen *Bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad* (U 2015:09). Denna utredning gör bedömningen att den utbildning och verksamhet som bedrivs inom skolväsendet, inklusive den kommunala vuxenutbildningen, utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse och därmed inte omfattas av bestämmelserna för offentlig upphandling enligt lagen om offentlig upphandling, LOU. Ett flertal remissinstanser, bl.a. Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten påtalar dock att rättsläget är komplicerat och att relevant praxis är mycket begränsad varför myndigheterna inte ställer sig bakom utredningens bedömningar av upphandlingsskyldigheten enligt LOU. Komvuxutredningen har dock inte i sitt uppdrag att utreda frågan om hur entreprenader uppstår, utan konstaterar bara att detta är ett område där såväl de enskilda anordnarna som de kommunala huvudmännen anser att dagens regler är problematiska, och att själva upphandlingsformen är en bidragande faktor till kvalitetsproblemen inom komvux på entreprenad. Exempelvis anger organisationen Vuxenutbildning i Samverkan, som representerar både kommunala och enskilda utbildningsanordnare att långa och dyra upphandlingsprocesser med regelmässiga överklaganden stjäl resurser från både kommuner och enskilda anordnare, och försämrar ytterst möjligheterna för individerna att få en flexibel och aktuell vuxenutbildning.

I fråga om kommunernas uppföljning av komvux på entreprenad har utredningen *Bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad* (U 2015:09) tangerat även denna fråga i sitt betänkande. Utredningen anser att det finns anledning att betona vikten av att huvudmän inte enbart nöjer sig efter avslutad upphandling utan löpande under hela avtalstiden följer upp och kontrollerar kvaliteten på verksamheten som bedrivs på entreprenad för att säkerställa att verksamheten uppfyller de krav som skolförfattningarna ställer.

Som nämnts tidigare har kommunen enligt kommunallagen långtgående skyldigheter att kontrollera och följa upp verksamhet som lämnats över till en enskild utbildningsanordnare. I samtal med referenspersoner vid myndigheter samt vid öppna hearings har utredningen dock fått signaler om att variationerna i kommunernas uppföljning av komvux på entreprenad är stora. Det som anges vara kärnan i detta problem är att kommunerna inte mäktar med att uppfylla den stora uppföljningsskyldigheten som följer med att överlåta skötseln av en kommunal angelägenhet till en enskild. Ytterligare ett problem anges vara att vissa kommuner inte har en klar uppfattning om omfattningen av det huvudmannaskap som finns kvar hos kommunen vid komvux på entreprenad, utan uppfattar att man lagt ut även delar av detta ansvar på den enskilda anordnaren. Avslöjanden i media rörande fusk och missförhållanden i samband med komvux på entreprenad stärker tyvärr bilden av de svårigheter som kommunerna kan ha i fråga om kontroll och uppföljning av komvux på entreprenad.

I samtal med kommuner, myndigheter, organisationer och enskilda anordnare har utredningen fått uppfattningen att betygsrätt som villkor för överlämnande av komvux på entreprenad är välkommet. Den farhåga som dock lyfts vid ett antal tillfällen är att kravet på betygsrätt i ännu högre grad ger kommunerna bilden av att de avlastats det ansvar för kontroll och uppföljning som kommunallagen ställer. Av den anledningen vill utredningen betona att kravet på betygsrätt för överlämnande av komvux på entreprenad inte på något sätt förändrar kommunens huvudmannaskap för verksamheten, eller påverkar kommunens ansvar för uppföljning och kontroll av den utbildning som genomförs på entreprenad. Utredningen anser dock att kravet på betygsrätt kan underlätta för kommunerna att följa upp verksamheten på entreprenad eftersom kraven för att få betygsrätt i

högre grad kopplas till de regler som gäller för skolväsendet. Kommunen kan därigenom följa upp samma saker både inom sin egen verksamhet och den verksamhet som bedrivs på entreprenad.

8.12.7 Dokumentation av betyg inom betygsrätten

Utredningens förslag: Den enskilde utbildningsanordnaren ska lämna betygshandlingar och intyg till elevens hemkommun. Elevens hemkommun ska ta emot och arkivera betyg och intyg som är utfärdade av en enskild utbildningsanordnare.

Betygsdokument som är utfärdade av en utbildningsanordnare med en offentlig huvudman är att anse som allmän handling. Allmänna handlingar är sådana handlingar som förvaras hos myndighet och är att anse som inkomna till eller upprättade hos myndighet, enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Allmänna handlingar kan vara offentliga eller sekretessbelagda enligt bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen[26]. En förutsättning för att offentlighetsprincipen ska kunna utnyttjas är att handlingar bevaras hos myndigheterna. Allmänna handlingar ska i princip förvaras och ordnas så att det går att hitta bland dem och att de ska vårdas så att de inte skingras eller förstörs. I arkivlagen[27] finns bestämmelser om myndigheternas arkiv m.m. En myndighets arkiv utgörs av allmänna handlingar från myndighetens verksamhet. Det innebär att allmänna handlingar ska arkiveras. Betygsdokument från ett komvux arkiveras alltså med stöd av dessa bestämmelser, och kan alltid begäras ut av den enskilde när hen behöver dem.

Enskilda utbildningsanordnare med betygsrätt är skyldiga att följa skolverkets föreskrifter om betygskatalog. Däremot omfattas inte enskilda utbildningsanordnare av reglerna om arkivering m.m. Eftersom betyg utfärdade av en enskild utbildningsanordnare med stöd av betygsrätten ska kunna användas som en del i en gymnasieexamen, är det mycket viktigt för den enskilde att kunna begära ut sina betygsdokument, även flera år efter betygets utfärdande.

Ett alternativ för att säkerställa den enskildes tillgång till betygsdokument är att ålägga de enskilda anordnarna en skyldighet att

[26] Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).
[27] Arkivlagen (1990:782).

arkivera betygsdokument man utfärdat. Detta skulle dock inte garantera att betygsdokumenten finns kvar, eftersom en enskild anordnare t.ex. kan gå i konkurs. Det andra alternativet är att förtydliga kommunens skyldighet att ta emot betygshandlingar för en elev boende i kommunen, överlämnade av en enskild anordnare.

Utredningen föreslår att betyg utfärdade med stöd av betygsrätten för enskilda utbildningsanordnare ska föras in i betygskatalog i överensstämmelse med skolverkets anvisningar av den enskilde anordnaren. Betygskatalogerna ska sedan överlämnas till elevens hemkommun. Elevens hemkommun ska vara skyldig att ta emot betygsdokument utfärdade av en enskild anordnare. Med detta kombinerade åläggande skapas enligt utredningen den största säkerheten för den enskilde att ha tillgång till sina betygsdokument.

8.12.8 Tillstånd

Utredningens förslag: Tillståndsprocessen från Skolinspektionen ska fokusera på att kontrollera den enskilde anordnarens förmåga att leva upp till kraven på god kvalitet och de bestämmelser som rör myndighetsutövningen inom tillståndet. Tillstånd som ges bör vara nationella och gälla alla nationella kurser inom komvux och särvux, inklusive gymnasiearbete, alternativt komvuxarbete, och gymnasiesärskolearbete.

Skolinspektionen fattar beslut om tillstånd till betygsrätt för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning. Enligt 6 kap. 20 § vuxenutbildningsförordningen ska tillstånd lämnas om utbildningsanordnaren har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och om utbildningen även i övrigt bedöms vara av god kvalitet.

Skolinspektionens tillståndsprocess baserar sig på ett antal frågeställningar som den sökande ska besvara. Frågeställningarna är formulerade med referenser till de paragrafer i regelverket som är relevanta. Vid samtal med Skolinspektionen uppger man från tillståndsenheten att man strävar efter att ha en nära koppling mellan frågeställningarna och den regel som man vill kolla emot. Detta ställer krav på ett tydligt regelverk för att kunna pröva den sökandes förutsättningar på rätt områden.

En viktig fråga är vilka faktorer det är som utgör nödvändiga förutsättningar för att kunna leva upp till god kvalitet. En vägledning finns i de enkätsvar utredningen fått från huvudmännen för den kommunala vuxenutbildningen. På frågan vad de följer upp hos enskilda anordnare inom entreprenaderna, så kommer – efter elevresultat – i ordning:

1. Kvalitetsarbete
2. Rutiner för betygssättning
3. Elevinflytande
4. Fortbildning
5. Medarbetarinflytande.

Av dessa kriterier återfinns i dag bara en vid tillståndsgivningen till betygsrätt, nämligen rutiner för betygssättning. Anledningen till detta är att dagens regler för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning inte ställer krav på kvalitetsarbete, elevinflytande, utbildningsanordnarens ansvar för den pedagogiska personalens fortbildning eller medarbetarinflytande. I de förslag utredningen lämnar rörande harmoniseringen mellan regelverken för utbildning inom och utom skolväsendet finns alla dessa punkter med som nya delar i regleringen. Utredningen bedömer därför att det finns goda förutsättningar för Skolinspektionen att uppdatera sina underlag för tillståndsansökningen så att de bättre undersöker den enskilda anordnarens förutsättningar att leva upp till kraven för tillståndet.

Som tidigare redovisats har Skolinspektionen tillämpat olika principer för nationella respektive lokala tillstånd, och för tillstånd för alla kurser eller specificerade kurser. Utredningen anser att dagens nationella tillstånd är lämpligt, och det stämmer också överens med organisationen för de flesta utbildningsanordnare som använder sig av betygsrätten. Utredningen anser dock att ett generellt tillstånd för samtliga nationella kurser inom komvux och särvux vore mer lämpligt än dagens specificerade tillstånd. Dagens system innebär att en utbildningsanordnare måste söka om tillstånd så fort Skolverket uppdaterar listan över nationella kurser, ändrar kurskoder eller liknande. Skolinspektionen gör heller ingen närmare uppföljning av specifika kunskaper inom de kurser som enskilda anordnare söker betygsrätt för.

Utredningen anser att Skolinspektionen ska ha ansvaret för att meddela detaljerade föreskrifter om ansökningsförfarandet, och lämnar därför enbart sin bedömning av frågor som rör tillståndsförfarandet.

8.12.9 Tillsyn

Utredningens förslag: Utredningen anser att Skolinspektionens tillsyn av betygsrätten bör utökas. Branschen bör ta ett större ansvar för egenkontroll av betygsrätten.

Skolinspektionen har tillsyn över utbildning som bedrivs med stöd av betygsrätten, enligt 6 kap. 25 § vuxenutbildningsförordningen. I paragrafen ges enligt utredningens bedömning, genom hänvisning till tillämpliga regler i Skollagen, tillräckliga befogenheter till Skolinspektionen att utöva tillsyn i samma omfattning som över utbildningsanordnare inom skolväsendet.

De första tillstånden till betygsrätt delades ut år 2011. Den första riktade inspektionen hos utbildningsanordnare som anordnar utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning genomfördes år 2015. Det innebär att ingen inspektion skedde av Skolinspektionen av den verksamhet man gett tillstånd till på fyra år. Utredningen anser att inspektion av en verksamhet som beviljats rätt till myndighetsutövning bör granskas med tätare intervall än vad som skett tidigare.

Skolinspektionen ska enligt 26 kap. 9 a § genomföra en etableringskontroll hos enskilda huvudmän. Utredningen anser att en sådan etableringskontroll bör genomföras hos enskild utbildningsanordnare senast ett år efter det att tillstånd givits.

Utredningen anser också att branschen bör ta ett större ansvar för egenkontroll inom ramen för betygsrätten. För enskilda utbildningsanordnare är komvux på entreprenad en mycket stor och viktig affärsverksamhet, och som tidigare nämnts finns en stor utvecklingspotential i uppdragsutbildningen. En affärsverksamhet som bygger på att det offentliga lägger ut både ansvar för sina medlemmar och rätten till myndighetsutövning till en enskild anordnare måste dock enligt utredningen bygga på ett ömsesidigt förtroende och ansvarstagande från båda parter. Det kan inte vara bara det offentligas ansvar att förändra regelverket för att förtydliga vad som gäller och förebygga felaktigheter, utan även de enskilda anordnarna måste ha

ambitionen att förstå och tillämpa de regler och förutsättningar som gäller för den affärsverksamhet man bedriver. Organisationen Utbildningsföretagen auktoriserar enskilda anordnare utifrån en rad kvalitetskriterier. När betygsrätten blir ett villkor för vuxenutbildning på entreprenad kommer den att utgöra en mycket viktig förutsättning för de enskilda företagens affärsverksamhet. Det borde därför vara ett naturligt steg att utveckla system för egenkontroll av att villkoren för betygsrätt uppfylls.

8.12.10 En mer överskådlig utbildningsform

Utredningens förslag: Ett nationellt register över användningen av betygsrätten bör upprättas. Enskilda anordnare med beviljad betygsrätt bör i sina administrativa system ha uppgifter om aktuell användning av betygsrätten. Enskilda anordnare ska årligen rapportera uppgifter till det nationella skolenhetsregistret.

I den ovan refererade tillsynsrapporten säger Skolinspektionen att bristen på statistik och redovisning av betygsrättens användning gör att den är en svåröverskådlig utbildningsform. Förutom att den är svår att ha en uppfattning om, leder enligt Skolinspektionen bristen på redovisning till att det är en verksamhet som är svår att granska.

I dag finns inga offentliga register över betygsrätten. Skolinspektionen anger att de inte har sammanställda uppgifter över vilka tillstånd som är tilldelade, samt vilken omfattning de tillstånden har. Detta gör, precis som Skolinspektionen säger i sin rapport, att det är mycket svårt – om inte möjligt – att få en överblick över utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning. Ännu svårare är det att få en ögonblicksbild över vilka utbildningar som just nu pågår, var de genomförs och av vem. Detta är naturligtvis mycket otillfredsställande ur statistiksynpunkt. Det är också mycket olyckligt då företag som söker efter potentiella utbildningsanordnare för uppdragsutbildning, inte kan använda offentliga register för dessa uppgifter.

Även enheten för nationella prov på Skolverket har identifierat en rad problemområden rörande logistiken kring nationella prov och bedömningsstöd kopplat till enskilda anordnare med betygsrätt. Statistiska centralbyrån (SCB) handlägger, på Skolverkets uppdrag, skolenhetsregistret där kommunala och enskilda huvudmän via en

portal rapporterar vilka skolenheter som finns hos huvudmannen. Varje skolenhet får en unik skolenhetskod som fungerar som ett ID-nummer för skolenheten. Denna insamling av uppgifter innebär en kvalitetssäkring av uppgifter inom den svenska skolorganisationen och utgör bland annat underlag för vilka skolenheter som får beställa nationella prov, adressuppgifter för leverans av de nationella proven samt tillgång till bedömningsstöden i bedömningsportalen.

SCB samlar inte in uppgifter om enskilda anordnare med betygsrätt, vare sig adresser, för vilka kurser som betygsrätt givits eller var utbildningen bedrivs. Det saknas därför helt information om de enskilda anordnarnas utbildningsplatser. I de kurser där det finns nationella kursprov för vuxenutbildningen och nationella slutprov för sfi har enskilda anordnare med betygsrätt möjlighet att beställa prov. Utbildningen kan bedrivas på flera platser men proven beställs och levereras till den adress som är angiven i Skolinspektionens tillståndsbeslut. Eftersom det inte finns några kvalitetssäkrade uppgifter i något samlat register om på vilka platser utbildningen bedrivs, kan Skolverket med hänsyn till säkerhet och spridningsrisk inte distribuera proven till de enskilda anordnarnas utbildningsplatser. Det innebär att de enskilda anordnarna själva måste distribuera proven vidare inom den egna organisationen.

Utredningen har erfarit att det pågår ett internt arbete på Skolinspektionen för att etablera register över enskilda anordnare. Utredningen anser att ett register över godkända anordnare inom betygsrätten är en nödvändig del av ett sådant register.

Utredningen anser att det vore ett för stort krav på Skolinspektionen att upprätthålla ett register över den momentana användningen av betygsrätten. Utredningen anser dock att det borde vara en skyldighet för varje enskild utbildningsanordnare att ha ett register över användningen av betygsrätten, var den används, inom vilka kurser, hur många betyg som utfärdas m.m. Utredningen anser att det faller inom Skolinspektionens befogenhet att utfärda närmare bestämmelser kring betygsrätten att meddela sådana skyldigheter, och lämnar därför inget förslag i denna fråga.

Huvudmän inom skolväsendet uppdaterar årligen sina uppgifter i det nationella skolenhetsregistret. Detta utgör en grund för kvalitetssäkringen inom ett flertal områden. Utredningen föreslår att även enskilda anordnare med betygsrätt årligen ska rapportera och uppdatera sina uppgifter i det nationella skolenhetsregistret.

8.12.11 Studiestöd i vissa fall

Utredningens bedömning: Ett sätt att öka intresset för företag att köpa utbildning motsvarande komvux kan vara att ett visst antal årsplatser vid utbildning motsvarande komvux ska kunna berättiga till studiestöd

I dagsläget berättigar utbildningar motsvarande kommunal vuxenutbildning inte till studiestöd till eleverna. Vilka utbildningar som berättigar till studiestöd anges i bilagan till studiestödsförordningen[28]. För utbildning i Sverige hos någon annan enskild utbildningsanordnare än en folkhögskola eller en fristående gymnasieskola kan regeringen besluta om rätt till studiestöd för en utbildning efter ansökan av utbildningsanordnaren. För att en utbildning ska kunna godkännas gäller att den:

1. är ställd under statlig tillsyn,
2. uppfyller de krav på kvalitet som gäller för andra utbildningar på motsvarande nivå, där de studerande kan få studiestöd,
3. är värdefull från nationell synpunkt,
4. är avgiftsfri för de studerande eller förenad med avgifter som bedöms som skäliga, och
5. enligt åtagande av utbildningsanordnaren kan följas upp och utvärderas.

Utredningen har tidigare lyft fram potentialen hos utbildning motsvarande komvux som ett verktyg för kompetensförsörjningen inom arbetslivet. En ökning av antalet utbildningar motsvarande komvux skulle också öka arbetslivet egna ekonomiska ansvar för kompetensutvecklingen, vid sidan av det ansvar som det allmänna tar genom bl.a. regionalt yrkesvux.

Vid samtal med representanter från branscher har det framkommit att möjligheten att erhålla studiestöd, tillsammans med de ovan beskrivna kvalitetsförbättringarna, markant skulle öka intresset för användningen av utbildning motsvarande komvux som ett verktyg för kompetensförsörjningen.

[28] Studiestödsförordningen (2000:655).

Godkännandet av utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning som studiemedelberättigande innebär en kostnad för staten. Samtidigt skulle ett ökat ekonomiskt ansvarstagande för kompetensförsörjningen från arbetslivet avlasta och komplettera statens ansvarstagande.

I bilagan till studiestödsförordningen finns en generell bestämmelse att uppdragsutbildning inom kommunal vuxenutbildning inte berättigar till studiestöd. Anledningen till detta är att det skulle vara omöjligt att bedöma omfattningen av studiestödet till denna utbildningsform, till skillnad från reguljär komvux där studiestödet är kopplat till ett visst antal platser. Även om utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning inte är uppdragsutbildning i strikt mening[29] är dock problemet detsamma, nämligen att det inte går att förutse hur många utbildningsplatser som studiemedel ska utbetalas för. Detta problem går dock att kringgå om man i förväg fastställer hur många studieplatser ett stöd ska lämnas till. Utredningen har i samtal med Centrala Studiestödsnämnden kommit fram till att det är möjligt att utforma ett avgränsat studiestöd för ett fastställt antal studieplatser, där utbildningsanordnare ansöker om att platser vid deras utbildning ska berättiga till studiestöd.

Sammantaget skapar detta en möjlighet att stimulera utbildning motsvarande komvux, finansierad av arbetslivet, med en inriktning som bedöms viktig från nationell synpunkt. Utbildningar som bedöms viktiga ur nationell synpunkt skulle framför allt kunna vara bristyrkesutbildningar. Administrationen av ett sådant stimulanssystem skulle kunna handläggas på samma sätt som statsbidraget till regionalt yrkesvux, dvs. genom ett ansökningsförfarande till Skolverket. Genom regeringsbeslut kan utbildning motsvarande komvux under vissa förutsättningar berättiga till studiestöd. Regeringen kan också besluta om hur många utbildningsplatser som kan berättiga till studiestöd, och även vilka utbildningsinriktningar det skulle handla om. Enskilda utbildningsanordnare som genomför bristyrkesutbildningar inom dessa inriktningar skulle sedan kunna ansöka till Skolverket om att ett specificerat antal utbildningsplatser vid dessa utbildningar skulle berättiga till studiestöd.

[29] Uppdragsutbildning är, enligt 1 § lagen (1991:1109) om uppdragsutbildning i vissa fall, *utbildning som* ***kommuner och landstingskommuner*** *mot särskild ersättning från annan än enskild, för dennes räkning anordnar för personer som uppdragsgivaren utser.*

8.13 Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningen föreslår att enskilda utbildningsanordnare blir huvudmän för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning. Ett sådant angivande av huvudmannaskap gör det lättare för Skolinspektionen att utöva tillsyn över verksamheten. Redan i dag anser Skolinspektionen att betygsrätt för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning leder till ett motsvarande huvudmannaskap, så utredningens förslag leder inte till någon förändring i det ansvar en enskild anordnare har för sin utbildning. I stället leder utredningens förslag till ett tydligare ansvar för den utbildning man genomför som enskild anordnare med betygsrätt.

Utredningens förslag innebär en skärpning av de regler som gäller för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning. Utredningen anser att detta är nödvändigt för att åstadkomma en harmonisering mellan de regler som gäller inom och utom skolväsendet. I utredningens direktiv anges det att utredningen ska undersöka om regleringen av betygsrätt för utbildning motsvarande komvux och särvux i tillräcklig grad säkerställer att utbildningsanordnare som får betygsrätt har förutsättningar att bedriva en verksamhet av hög kvalitet och, om så inte bedöms vara fallet, föreslå en reglering som säkerställer detta. Utredningens bedömning är att den föreslagna skärpningen av reglerna är nödvändiga för att säkerställa att utbildningsanordnare som får betygsrätt har förutsättningar att bedriva en verksamhet av hög kvalitet.

En skärpning av reglerna kan få konsekvenser för de enskilda anordnarna, framför allt mindre sådana. Kraven på kvalitetssäkringssystem, behöriga lärare, fortbildning m.m. är kostnadsdrivande för de enskilda anordnare som inte har dessa delar inom sin verksamhet redan. Samtidigt är detta de krav som ställs på motsvarande verksamhet inom skolväsendet. Individer som deltar i utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning måste vara trygga med att den utbildning de deltar och lägger ner möda i, har samma kvalitet och samma värde som den utbildning den motsvarar inom skolväsendet. Enskilda anordnare har också möjligheten att kompensera för detta vid sin prissättning av utbildningen.

Utredningen är medveten om att de skärpta kraven kan komma att påverka mindre utbildningsanordnare. Samtidigt är rättssäkerheten för individen och likvärdigheten mellan utbildningsformerna

viktigare. Den rätt till myndighetsutövning som betygsinstrumenten utgör är mycket ingripande för den enskilde, och ska bara delas ut till dem som har förutsättningar att uppfylla samma krav som ställs på skolväsendet.

För kommunerna kan kravet på betygsrätt som förutsättning för vuxenutbildning på entreprenad innebära ett mindre utbud av utbildningsanordnare att välja mellan och därigenom en minskad flexibilitet i entreprenadsystemet. Även här bedömer dock utredningen att rättssäkerhet och likvärdighet väger tyngre. Farhågan om en minskad flexibilitet har inte heller lyfts av någon kommun vid den undersökning som utredningen genomförts och har heller inte lyfts vid något av de kommunsamtal utredningen genomfört.

8.13.1 Farhågor och fördelar med utredningens förslag

Det är viktigt att återigen betona att utredningens förslag inte innebär några större utvidgningar av enskilda utbildningsanordnares möjligheter att anordna betygsgivande utbildning jämfört med i dag. Den enda utökningen är att även gymnasiearbete eller komvuxarbete enligt förslaget ska kunna anordnas som utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning. Utredningens bedömning är dock att de lämnade förslagen innebär att kvalitén inom utbildning motsvarande komvux ökar, och att intresset följaktligen kan komma att öka för utbildningsformen.

Utredningen kan se både farhågor och fördelar med att utbildning motsvarande komvux ökar. Utbildningsformen utgör en verksamhet utanför skolväsendet med rätt till en myndighetsutövning som är utformad för att vara en del av skolväsendet. Det är, trots de förslag som utredningen lägger, inte ett helt enkelt att hålla isär vad som är komvux, komvux på entreprenad och utbildning motsvarande komvux. Under senare tid har det också uppdagats både felaktigheter och rent fusk inom såväl komvux på entreprenad och utbildning motsvarande komvux. I de mest uppmärksammade fallen har de enskilda anordnarna inblandade haft betygsrätt. I samband med detta har bl.a. lärarfacken ifrågasatt utbildningsformernas existens. Som tidigare nämnts har dock inte Komvuxutredningen haft som uppdrag att utreda dessa utbildningsformers existens, utan utrett hur kvalité, rättssäkerhet och likvärdighet kan förbättras.

Det kan också vara värt att upprepa attanledningarna till att utbildning motsvarande komvux infördes, dvs. riksdagens uppmaning till regeringen att ge folkhögskolorna rätt att anordna sfi och konkurrensverkets uppmaning att skapa konkurrensneutralitet vid anbud till främst Arbetsförmedlingen, fortfarande finns kvar.

Farhågor

Utbildning motsvarande komvux utgör en utbildningsform vid sidan av skolväsendet. Det finns en risk att otydligheten kring vilken utbildningsform eleven befinner sig i ökar om omfattningen av utbildningsformen ökar. Samtidigt innebär en ökad användning av utbildningsformen att den blir mer känd och formerna kommer att utvecklas. Utredningen har också lämnat en lång rad förslag som ger bättre förutsättningar för kvalitén inom utbildningsformen.

Utbildning motsvarande komvux kan både upphandlas av t.ex. Arbetsförmedlingen och arbetslivet. Exakt samma utbildningsinnehåll med samma utgång kan därigenom initieras av tre olika aktörer i en kommun, kommunen själv, Arbetsförmedlingen och det lokala arbetslivet. I kommuner där samverkan fungerar dåligt mellan Arbetsförmedlingen och kommunen kan i olyckliga fall en konkurrens mellan kommunens yrkesvux och yrkesutbildning motsvarande komvux upphandlad av Arbetsförmedlingen uppstå. Detta är dock enligt utredningens bedömning inte i första hand ett problem som beror på utbildningsformen, utan på en bristande samverkan mellan kommunen och Arbetsförmedlingen.

Som tidigare nämnts finns det kommuner som är osäkra på hur ansvarsfördelningen ser ut mellan dem som huvudman och de enskilda anordnarna som entreprenörer vid komvux på entreprenad. Betygsrätt som förutsättning för vuxenutbildning på entreprenad kan bidra till att öka denna osäkerhet och förleda kommunerna att tro att deras huvudmannaansvar för dessa utbildningar har minskat eller inte finns. Även här anser dock utredningen att detta inte i första hand är ett problem som beror på entreprenadformen, utan på berörda kommuners bristande kunskaper kring de regelverk som omgärdar de olika utbildningsformerna. Detta kan åtgärdas genom att kommuner som använder sig av komvux på entreprenad eller står inför att börja använda sig av denna form, ökar sin kompetens kring

att vara huvudman för komvux på entreprenad. De förslag som utredningen lämnar strävar efter att öka kvalitén inom utbildning motsvarande komvux, men som beskrivits ovan ser utredningen att detta kommer att få positiva effekter även på den utbildning som de enskilda anordnarna bedriver på entreprenad under kommunalt huvudmannaskap.

Enskilda utbildningsanordnare bedriver utbildning motsvarande komvux som en affärsverksamhet under kommersiella villkor. I den konkurrens som kan uppstå mellan olika utbildningsanordnare kommer de enskilda anordnarna behöva förbättra sina erbjudanden för att vinna kunder. Den finns här en risk att enskilda utbildningsanordnare som säljer betygsgivande utbildning kan frestas att sätta glädjebetyg för att tillfredsställa kunden. Detta skulle naturligtvis vara oetiskt och strida mot alla former av god affärssed. Det pågår för närvarande ett arbete för inom bl.a. Utbildningsföretagen, som auktoriserar enskilda utbildningsanordnare, för att utveckla branschens egenkontroll. Detta är ett viktigt led för att säkerställa att verksamheten bedrivs på ett sätt som överensstämmer med de villkor och regler som satts upp, Utredningen lämnar också förslag som förtydligar Skolinspektionens ansvar och befogenheter i fråga om tillsynen av utbildning motsvarande komvux. Utredningen anser att det finns mycket goda förutsättningar för att det ökade intresset från både branschorganisationer och det allmänna leder till att risken för missbruk av betygsrätten minimeras.

När utbildning motsvarande komvux upphandlas av endera Arbetsförmedlingen eller arbetslivet är det vanligt att uppdraget förses med villkor eller krav. Dessa kundkrav riskerar ibland att påverka utbildningens utformning i strid med regelverket, t.ex. krav på ett högre studietempo eller krav på en bundenhet av studierna som inte överensstämmer med vuxenutbildningens flexibilitet. Här är det viktigt att enskilda anordnare är tydliga med vilka förutsättningar de har för att bedriva utbildningen, och att vissa kundkrav inte kan tillgodoses om denna utbildningsform ska användas.

Fördelar

Möjligheten för Arbetsförmedlingen och arbetslivet att upphandla utbildning motsvarande komvux kan som tidigare nämnts komma att bredda tillgången till vuxenutbildning i en kommun eller region. I kommuner eller regioner där samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen fungerar bra, kan kommunens yrkesvux och yrkesutbildningar motsvarande komvux upphandlade av Arbetsförmedlingen komplettera varandra för ett breddat utbildningsutbud som svarar mot efterfrågan inom arbetslivet. Möjligheten för företag att själva betala för betygsgivande yrkesutbildning som svarar exakt mot deras behov av kompetensförsörjning kan också innebära en avlastning av de offentliga kostnaderna för arbetslivets kompetensförsörjning

Sammantaget är det utredningens uppfattning att utbildningsformen utbildning motsvarande komvux kan innebära fler möjligheter för individer att få komvuxutbildning. Möjligheten för arbetslivet att själv upphandla utbildning som svarar mot deras kompetensbehov gör också att utbildningsformen har en stor potential att bli ett viktigt verktyg i kompetensförsörjningsarbetet. Skärpta regler och bättre utformning av tillståndsgivning och tillsyn kommer att leda till ökad kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet, vilket i sin tur enligt utredningen kommer att påverka attraktivitetens hos utbildningsformen positivt.

9 Förändringar när det gäller särvux samt vidare studier för individer med intellektuell funktionsnedsättning

Utredningen har i uppdrag att analysera om särskild utbildning för vuxna, särvux, bör upphöra som egen skolform och, om det bedöms lämpligt, föreslå hur särvux kan bli en del av komvux. Dessutom har utredningen i uppdrag att analysera och föreslå förändringar inom andra områden inom särvux. Dessa uppdrag redovisas under egna rubriker längre fram i detta kapitel. I den avslutande delen av kapitlet redovisas de frågor som avser fortsatt utbildning för personer med intellektuell funktionsnedsättning efter gymnasiesärskolan och särvux.[1] Förutom en kartläggning av nuläget ska utredningen även se över hur tillgången till eftergymnasial utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning kan förbättras.[2]

9.1 Ska särvux vara en egen skolform?

Sedan 2016 då sfi blev en del av komvux består nu vuxenutbildningen av två skolformer, komvux och särvux. 1 kap. 3 § förordningen om vuxenutbildning föreskriver att kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, gymnasial nivå och sfi samt särskild utbildning för vuxna ska utformas så att den enskildes studier inom någon av dessa skolformer kan kombineras med studier inom vuxenutbildningens andra skolformer. Det innebär att den som studerar inom särvux även har möjlighet att studera sfi, grundläggande och gymnasial komvux. Det

[1] Dir. 2017:21. *En väl anpassad vuxenutbildning*.
[2] Dir. 2017:125. *Tilläggsdirektiv till Komvuxutredningen*.

är i dagsläget inte möjligt för den som studerar i komvux och inte har en utvecklingsstörning[3] eller förvärvad hjärnskada att kombinera sina studier med kurser inom särvux.

Förutsättningarna för elever som tillhör målgruppen för särvux att kombinera studier mellan de båda skolformerna ser olika ut mellan kommunerna. Det finns kommuner där samverkan mellan komvux och särvux har kommit långt och det finns kommuner med i stort sett ingen samverkan alls. Det finns också kommuner som inte har någon verksamhet inom särvux.[4]

Antal elever i särvux har haft en nedåtgående trend och färre kommuner erbjuder utbildning inom skolformen, trots att andelen av den vuxna befolkningen med utvecklingsstörning inte har minskat. Det finns olika siffror om den totala andelen personer med utvecklingsstörning där 1–1,5 procent av befolkningen är mest förekommande. Av dessa räknas 85 procent ha en lindrig utvecklingsstörning, 10 procent ha en måttlig utvecklingsstörning och 5 procent ha en grav utvecklingsstörning.[5] Nedgången när det gäller elever kan till viss del förklaras med att det är ett resultat av en tydligare skrivning i 2010 års skollag som inte ger utrymme för tolkning av till exempel autism som grund för studier inom skolformen. I den mycket begränsade forskningen finns dock indikationer om att det finns unga vuxna med utvecklingsstörning som varken arbetar, befinner sig i daglig verksamhet eller i studier och som i dag skulle behöva skolformen men av olika skäl väljer bort den.[6] Det är rimligt att anta att det inom denna grupp finns vuxna med behov av utbildning inom särvux eller komvux eller en kombination av båda skolformerna.

9.1.1 Bestämmelser om särvux i dag

Särskild utbildning för vuxna, särvux, är en skolform som riktar sig till vuxna med utvecklingsstörning eller förvärvad hjärnskada och regleras i 21 kapitlet i skollagen. Utbildningen finns på grundläggande

[3] Utredningen har valt att använda benämningen utvecklingsstörning med hänvisning till att skollagen och vuxenutbildningsförordningen använder detta. I den del som behandlar vidare studier efter gymnasiesärskola och särvux används benämningen intellektuell funktionsnedsättning.

[4] 2016/2017 var det 179 av landets kommuner som anordnade särvux enligt Skolverkets statistik.

[5] FoU-rapport 2009–01. *Livssituationen för unga vuxna med lindrig utvecklingsstörning – en kunskapsöversikt baserad på skandinavisk forskning 1998–2009.*

[6] Arvidsson, J. 2016. *Sysselsättning och social rättvisa. En nationell registerstudie om 12 269 unga vuxna med intellektuell funktionsnedsättning*.

och gymnasial nivå. På grundläggande nivå motsvarar utbildningen den som ges i grundsärskolan inklusive träningsskolan och på gymnasial nivå motsvaras utbildningen av den som ges i gymnasiesärskolans nationella program. Målet för särvux är att vuxna med utvecklingsstörning 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 att främja sin personliga utveckling. Utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar. Den som fått minst utbildning ska prioriteras. Av 29 kap. 8 § i skollagen följer att det som sägs om personer med utvecklingsstörning också ska gälla för vissa andra vuxna vilket innebär att vuxna med förvärvad hjärnskada innefattas i målgruppen för särvux.[7]

Det finns en rätt till särvux på grundläggande nivå för de som saknar kunskaper motsvarande det som grundsärskolan syftar till att ge.[8] Varje kommun ska dessutom erbjuda utbildning på gymnasial nivå och kommunerna ska sträva efter att utbildningen svarar mot efterfrågan och behov.[9] Kommunerna har precis som när det gäller grundläggande komvux en skyldighet att aktivt verka för att både nå och motivera de som har rätt att delta i sådan utbildning[10] och på gymnasial nivå informera om möjligheterna till utbildning och aktivt verka för att de som är behöriga deltar i sådan utbildning.[11] Dessutom finns ett krav på hemkommunen att erbjuda studie- och yrkesvägledning till de som avser att påbörja utbildning på grundläggande nivå,[12] det vill säga samma lagstadgade rättighet som finns för de som avser påbörja studier inom komvux på grundläggande nivå och sfi.

9.1.2 Kort historik om särvux framväxt

Särvux växer fram under 1970-talet och är från början starkt kopplad till daglig verksamhet som en del i omsorgsverksamheten. Det är först i slutet av 1980-talet som det betonas att särvux så långt som möjligt både ska organiseras och läggas upp som motsvarande verksamhet i den övriga vuxenutbildningen som då benämndes grundvux och

[7] 21 kap. 2 § skollagen (2010:800).
[8] 21 kap. 11 § skollagen.
[9] 21 kap. 12 § skollagen.
[10] 21 kap. 10 § skollagen.
[11] 21 kap. 14 § skollagen.
[12] 21 kap. 10 a § skollagen.

komvux. I propositionen *Om kompetensinriktad vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda, särvux*[13] betonades utbildningsperspektivet på så sätt att särvux skulle fylla samma funktion för de studerande som dåvarande grundvux. Även om vuxenperspektivet och kopplingen till övrig vuxenutbildning tydliggjordes så beslutades att huvudmannaskapet skulle följa dåvarande särskolan vilket innebar att det var landstingskommuner som ansvarade för skolformen med möjlighet att överföra ansvaret till kommunen. Det fanns säkert flera skäl till varför särvux skulle följa särskolan när det gällde huvudmannaskap men ett uttalat skäl var att det med stor sannolikhet skulle vara samma lärare som undervisade i dessa skolformer och att det skulle underlätta med samma huvudman. Kopplingen till grundsärskolan sågs delvis som en praktisk lösning och det förutsattes också att en och samma rektor skulle ansvara för båda skolformerna. I samband med kommunaliseringen av särskolan 1996 övergick ansvaret för särvux från landstinget till kommunen.[14]

Propositionen *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen*[15] som har haft en stor inverkan på utvecklingen av vuxenutbildningen med sitt fokus på vuxnas olika förutsättningar för lärande i ett kunskapsbaserat samhälle inbegrep inte särvux och när propositionen resulterade i en ny förordning för vuxenutbildningen 2003 så berördes enbart komvux på grundläggande och gymnasial nivå.[16]

Carlbeck-kommittén[17] som hade till uppgift att se över utbildningen för barn, ungdomar och vuxna med utvecklingsstörning för att stärka utbildningen och åstadkomma en inkluderande skola och undervisning, framhöll vikten av att det skulle införas en rätt till grundläggande utbildning även för vuxna med utvecklingsstörning. Dels såg de en äldre svensk målgrupp där skolgången varit eftersatt och dels såg de en målgrupp i vuxna invandrare med behov av sfi och som behövde även grundläggande läs- och skrivutbildning som då organiserades på grundläggande nivå. Från och med 2007 infördes en rätt till grundläggande särvux för den som saknar kunskaper som kan uppnås i särskolan och

[13] Prop. 1987/88:33 *Om kompetensinriktad vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda, särvux.*
[14] SOU 2011:8 *Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning.*
[15] Prop. 2000/01:72 *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen*.
[16] Förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning.
[17] SOU 2004 :98 *För oss tillsammans – om utbildning och utvecklingsstörning*.

kommunen fick också ett ansvar att aktivt verka för och dessutom motivera till deltagande i grundläggande komvux.

I propositionen som låg till grund för 2010 års skollag[18] poängterades att den primära målgruppen för grundläggande särvux var utlandsfödda eftersom utbildningen inte var avsedd att upprätthålla redan uppnådd kunskap utan handlade om att tillförskaffa ny kunskap. Den absoluta majoriteten av svenskfödda ansågs ha genomgått särskolan och fått dessa kunskaper där.

I den tidigare skollagen från 1985 fanns skrivningen att bestämmelserna om komvux inte gällde vuxna som hade behov av utbildning motsvarande den som gavs i obligatoriska särskolan eller gymnasiesärskolan vilket tolkades som att elever i särvux inte samtidigt med sina studier där kunde kombinera med utbildning inom komvux. I 2010 års skollag finns inte denna skrivning med. I samband med att den nya skollagen skulle börja tillämpas för vuxenutbildningen infördes också en läroplan och en förordning gemensam för hela vuxenutbildningen. I båda dessa förordningar betonas rätten att kunna kombinera studier i de olika skolformerna.

Det finns än i dag ingen rätt till gymnasial särvux även om kommunerna enligt bestämmelserna i skollagen ska erbjuda utbildning på den nivån och aktivt verka för att de som är behöriga deltar i utbildning.

9.1.3 Fortfarande segregerade skolformer i Sverige

Systemet med segregerade skolformer i det svenska skolsystemet kan tyckas otidsenligt och är diskuterat inte minst vad det gäller särskolan som ofta anklagas för att omsorg går före kunskapsuppdraget. Just nu pågår ett forskningsprojekt vid Karlstads universitet som undersöker undervisning och lärande i särskolan under projektnamnet *En särskild skola*? Bland annat visar det på att en majoritet av lärarna verksamma i särskolan ser elevens personliga utveckling som det främsta syftet med utbildningen och endast få lärare anser att kunskapsinriktningen av särskolan borde stärkas ytterligare. Så här långt visar projektet att skillnaderna mellan skolformerna dessutom förstärks genom skolorganisationen där det är vanligt att särskolans lärare organiseras i egna arbetslag och att samverkan med övriga

[18] Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

skolformer inte sker i någon större utsträckning. Det är få andra länder som har segregerade skolformer i den utsträckning som finns i Sverige. I till exempel Norge avskaffades särskolan på 1990-talet och där läser alla elever utifrån samma läroplan.[19]

9.1.4 Tidigare utredningars syn på en samordning av vuxenutbildningen

Även om Sfi-utredningen[20] och Gruv-utredningen[21] inte hade uppdraget att utreda en samlad vuxenutbildning så har båda utredningarna i sina respektive betänkanden bedömt att en sådan utveckling är önskvärd och har diskuterat och sett fördelar med en samordning av vuxenutbildningens samtliga skolformer för att underlätta inte minst för de elever med en ojämn begåvningsprofil som befinner sig någonstans i gråzonen mellan de olika skolformerna. Dessa tidigare utredningar har båda sett fördelar med att vuxenutbildningen skulle ha en gemensam organisation. Förutom ökade möjligheter för elever att studera på flera olika nivåer utifrån sina förutsättningar så såg till exempel sfi-utredningen fördelar med den specialpedagogiska kunskap som lärare inom särvux har och som skulle kunna komma övriga elever inom vuxenutbildningen till del. Ett behov som sannolikt har ökat i takt med att allt fler elever i komvux har särskilda behov. Gruvutredningen såg flera fördelar med en samlad vuxenutbildning med kurser på olika nivåer och pekade på att en samlad vuxenutbildning också skulle underlätta kommunernas planering och organisation.

9.1.5 En skolform där antalet elever kontinuerligt minskar

Särvux är ett outforskat område och såväl statistik som beprövad erfarenhet är bristfällig. De uppgifter som på uppdrag av Skolverket samlas in och redovisas visar att det är en skolform där antalet elever stadigt har minskat under ett antal år till viss del beroende på en skärpning i lagstiftningen i samband med införandet av den nu gällande skollagen där det i förarbeten var mycket tydligt att till exempel

[19] www.specialpedagogik.se/tema/den nya sarskolan, publicerad 30 januari 2018.
[20] SOU 2013:76. *Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning*.
[21] SOU 2013:20. *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet.*

autism inte var grund för placering i särskolan. Det finns inga uppgifter som tyder på att antalet vuxna med utvecklingsstörning har minskat i landet men trots det fortsätter minskningen av antalet elever. Under läsåret 2017/2018 studerade 3 605 elever inom särvux med en medelålder på 35 år och det var en förhållandevis jämn fördelning mellan kvinnor och män. Omfattningen av studierna på gymnasial nivå ligger i snitt på 6 timmar/vecka, 3 timmar/vecka på grundläggande nivå och lägst studieomfattning har de som studerar på träningsskolenivå med i snitt 2,4 timmar/vecka. Flest elever läser på grundläggande nivå, följt av gymnasial nivå och lägst antal finns på träningsskolenivå. Antalet kommuner som anordnar utbildning har kontinuerligt minskat under ett antal år från 221 kommuner 2007/2008 till 180 kommuner 2017/2018. Detta till trots så är det få elever, endast 8 procent som kommer från en annan kommun än den där utbildningen anordnas.[22] Vad eleverna studerar och under hur lång tid är uppgifter som inte samlas in med hänvisning till att det rör sig om känsliga personuppgifter.

Några uppföljande studier om utbildningens effekter har inte genomförts och i tidigare utredningar där skolformen har behandlats bygger förslag och bedömningar till stor del på antaganden och jämförelser med redan föreslagna förändringar i komvux, grundsärskola och gymnasiesärskola. De specifika förutsättningar och behov hos målgruppen för särvux har sällan eller aldrig definierats. Carlbeckkommittén[23] var dock föregångare när det gällde att uppmärksamma skolformen. Inte minst genom att peka på bristen på samverkan med övrig vuxenutbildning och att kvalitén på utbildningen var eftersatt. Ett av förslagen som kommittén förordade var en ny lag om stöd till vuxnas lärande där bland annat kommunen skulle erbjuda stöd till lärande för vuxna med utvecklingsstörning på gymnasial- och påbyggnadsnivå. Bland kommitténs förslag som sedan genomfördes var rektorns skyldighet att utarbeta individuella studieplaner även för studerande inom denna skolform och att utbildningen för vuxna med utvecklingsstörning ska utgå från den enskilde vuxnes behov och förutsättningar.

Det var först 2015 som Skolinspektionen genomförde en riktad tillsyn av skolformen om än begränsad till femton kommuner och

[22] Skolverkets statistik om särskild utbildning för vuxna 2017/18, publicerad på www.skolverket.se den 22 mars 2018.
[23] SOU 2004:98.

ett kommunalförbund. Syftet med tillsynen var att granska hur väl kommunerna arbetar med kunskapsuppdraget i en skolform som tidigare kritiserats för att vara mer omsorgsinriktad. Skolinspektionens rapport andas en försiktig optimism om ett fokus på kunskapsuppdraget även om det inte går att uttala något generellt med tanke på att det rörde sig om så få kommuner.[24]

9.1.6 Möjligheten till utbildning skiljer sig åt mellan kommunerna

Förutsättningarna för studier inom särvux skiljer sig åt mellan kommunerna. Det finns kommuner där särvux och komvux inte bara geografiskt delar lokaler utan samverkar även på andra sätt och utredningens bild är att i dessa kommuner finns en påbörjad integrering av särvux som en del i den kommunala vuxenutbildningen. Andra kommuner står långt ifrån detta. Det handlar ofta om kommuner där elevantalet är lågt och med få lärare. Det finns kommuner där utbildningen till sin organisation befinner sig mycket närmare barn- och ungdomsskolan med terminer och lov jämförbart med grund- och gymnasiesärskola trots att vuxenutbildningen ska bedrivas kontinuerligt under året utifrån vuxnas förutsättningar och behov.

Det togs ett steg mot en sammanhållen vuxenutbildning i samband med ny skollag 2010, med en därefter följande gemensam vuxenutbildningsförordning och en läroplan gemensam för vuxenutbildningen. Ytterligare ett steg togs när sfi upphörde som egen skolform och blev en del av komvux och nu föreslår utredningen att den kommunala vuxenutbildningen ska omfatta även den utbildning som ges inom särvux. Att elevunderlaget kontinuerligt har minskat under ett antal år och att antalet kommuner som anordnar utbildningen också har minskat är faktorer som utredningen ser behöver leda till en förändring. Det storleksmässiga förhållandet mellan de olika delarna i vuxenutbildningen där särvux kan ses som försvinnande liten i förhållande till den övriga vuxenutbildningen och de risker som det kan innebära är utredningen medveten om.

Andelen utrikesfödda som studerar inom särvux på grundläggande nivå är mycket låg i jämförelse med grundläggande komvux där fler

[24] Skolinspektionen 2017. *Särskild utbildning för vuxna. Riktad tillsyn i 15 kommuner och ett kommunalförbund.*

än 95 procent av eleverna har en utländsk bakgrund. Med stor sannolikhet finns det inom denna grupp vuxna som inte fångas upp och erbjuds studier inom särvux.

9.1.7 Bristen på studiefinansiering ställer till problem

Möjligheten att finansiera sina studier är ett stort problem för elever som vill studera inom särvux. Studier inom denna skolform berättigar inte till studiemedel från Centrala studiestödsnämnden, CSN, och det är inte heller något som utredningen ser som en lösning. Målgruppen för särvux ska inte skuldsättas för att kunna genomföra utbildning och det är viktigt att poängtera att studier för denna målgrupp inte med automatik kan anses leda till försörjning på den reguljära arbetsmarknaden och därmed inte heller bör inbegripa lån.

Det finns bidrag att söka från Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM, så kallat bidrag för vissa studier.[25] 2016 var det 157 personer som beviljades bidraget för studier inom särvux. Anslaget var 2017 drygt 17,6 miljoner kronor och av det gick cirka 6 miljoner kronor till målgruppen inom särvux, resterande gick till personer som deltog i korta kurser på folkhögskola eller studieförbund. Det är inte den enskilde eleven utan utbildningsanordnaren som söker bidraget åt eleverna. Myndigheten gjorde en enkätundersökning våren 2017 till anordnare av utbildning inom särvux och av de cirka 100 svarande var det fler än 70 som inte kände till bidraget från SPSM. Flera anordnare som svarade uppgav också att eleverna hade andra ersättningar från Försäkringskassan och därför inte var aktuella för bidraget.[26]

Om en elev inom komvux uppbär studiemedel för sina studier finns också en rätt att få behålla sådan ersättning vid exempelvis sjukdom och vård av barn men en liknande bestämmelse saknas när det gäller bidrag för vissa studier. SPSM noterar i en skrivelse att detta kan innebära problem eftersom bidraget i vissa fall utgör en heltidsförsörjning för elever inom lärlingsutbildningar eller annan

[25] Förordningen (2007:1345) om statsbidrag vid vissa studier för personer med funktionsnedsättning.
[26] Mejlväxling med Statsbidragsenheten vid SPSM, 3–5 oktober 2017.

yrkesutbildning.[27] Bidraget är dessutom utformat som en timersättning och betalas ut för studier på plats i skolan eller på praktikplatsen vilket inte ger utrymme för några självstudier. Mot bakgrund av bland annat ovanstående problem genomförde myndigheten under hösten 2017 en undersökning för att se vilka förutsättningar för studier och försörjning som elever inom särskild utbildning har.[28] Undersökningens resultat visar på att det finns utvecklingsområden när det gäller att förbättra villkoren för elever som finansierar sina studier med det ovan nämnda statsbidraget. Bland annat att mer efterlikna de regler som gäller för studiemedel från CSN vid sjukdom och vård av barn och att möjliggöra självstudier med bibehållet bidrag. Ett annat problem som utredningen har erfarit är att det kan finnas risker att elever som har förutsättningar att kombinera studier inom särvux med studier till exempel inom grundläggande komvux väljer bort den möjligheten eftersom det enbart är studierna inom särvux som kan finansieras med bidrag för vissa studier. Utredningen ser att det kan innebära en försämrad studieekonomi för dessa elever. De ekonomiska incitamenten får inte resultera i att elever ”stängs in” i studier på särvux vilket kan bli fallet.

För de som uppbär ersättningar, till exempel aktivitetsersättning och lönebidrag finns risker att förlora inkomst när man studerar oavsett vilken omfattning det är på studierna och det kan vara en avgörande orsak till att så få studerar inom särvux. Riksrevisionen som 2015[29] granskade aktivitetsersättning för unga upp till 29 års ålder visade att det saknades insatser för unga med aktivitetsersättning som står långt från arbetsmarknaden. Det var också få som tog del av de aktiviteter där personer med aktivitetsersättning kan få ersättning av Försäkringskassan när det gäller vissa kostnader. Riksrevisionen kunde också konstatera att det var tveksamt om Försäkringskassans aktiviteter fungerar som ett steg mot arbetslivet och visar i den kartläggning av incitamentsstrukturerna för en person som får aktivitetsersättning att det finns positiva ekonomiska incitament för att arbeta med vilande ersättning – däremot finns det svaga ekonomiska

[27] Specialpedagogiska skolmyndigheten 2017. *Information om konsekvenser av förordningen (2017:1345) om statsbidrag vid vissa studier för personer med funktionsnedsättning.*
[28] Specialpedagogiska skolmyndigheten 2018. *Alla är olika med det kunde ju få vara precis likadant som för alla andra. Kartläggning och analys av statsbidrag vid vissa studier för personer med funktionsnedsättning*.
[29] RiR 2015:7. *Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet?*

incitament för att skriva in sig på Arbetsförmedlingen eller studera med vilande ersättning.[30]

9.1.8 Det finns behov av olika former av stöd

Den pågående LSS-utredningen ska, även om det bara är en liten del av uppdraget, göra en analys av hur lagstiftningen i ökad utsträckning kan bidra till att underlätta möjligheterna till studier, arbete eller annan sysselsättning.[31]

Vid möte med föreningen för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning, FUB, och Funktionsrätt Sverige fördes det fram ett förslag om att det borde finnas stödpersoner för personer med funktionsnedsättning även inom vuxenutbildningen liknande det system som finns inom folkhögskolan. Målgruppen för studier inom särvux kan behöva stort stöd i ett tidigt skede för att veta vilka rättigheter och möjligheter till studier som finns. Ett förslag om att kommunerna borde inrätta en samordnande funktion för pedagogiskt stöd till elever med funktionsnedsättning i vuxenutbildningen fördes fram av Gruv-utredningen. Då ansågs en sådan funktion kunna vara en del av en tjänst hos till exempel en i vuxenutbildningen verksam specialpedagog.[32]

I studien *Nya nyanser av UVAS* utkristalliserar forskaren Jessica Arvidsson en grupp, de som lämnat gymnasiesärskolan, som ofta avbrutit sina studier och som varken arbetar, studerar eller återfinns i daglig verksamhet. Det finns tecken på att det i denna grupp finns personer med lindrig utvecklingsstörning som inte identifierar sig med ”särrollen”. Sannolikheten att befinna sig i denna grupp skriver Arvidsson är störst bland de som lämnat gymnasiesärskolan med samlat betygsdokument. Det är rimligt att förutsätta att det inom denna grupp finns personer i behov av utbildningsinsatser.

Det kommunala aktivitetsansvaret som kommunerna har för ungdomar sträcker sig till dess att ungdomen är 20 år. Det innebär att elever som studerar inom gymnasiesärskolan sällan omfattas av

[30] RiR 2015:7. *Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet*.
[31] Dir. 2016:40. *Översyn av LSS och assistansersättningen*.
[32] SOU 2013:20.

detta stöd i och med att de nationella programmen inom gymnasiesärskolan är fyraåriga.[33] Ett steg för att även nå denna grupp skulle vara en generell förlängning av det kommunala aktivitetsansvaret med tydligare nationella riktlinjer om vad som ska ingå i kommunernas ansvar. Det kan ses som en utmaning för kommunerna att hitta och motivera de som vare sig befinner sig i studier, daglig verksamhet eller arbete.

9.2 Utredningens överväganden

9.2.1 Särvux upphör som egen skolform och blir en del av komvux

Utredningens förslag: 21 kapitlet i skollagen ska upphöra att gälla och särskild utbildning för vuxna ska upphöra som egen skolform.

Utredningen föreslår en sammanhållen kommunal vuxenutbildning som ska regleras i 20 kapitlet (2010:800) skollagen.

Kommunal *vuxenutbildning som särskild utbildning*[34] på grundläggande nivå inklusive utbildning motsvarande den som ges i träningsskolan och på gymnasial nivå ska ingå som delar i den kommunala vuxenutbildningen jämte komvux på grundläggande och gymnasial nivå samt sfi.

Skollagens övergripande mål för vuxenutbildningen 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 att främja sin personliga utveckling. Utgångspunkten ska vara den enskildes behov och förutsättningar. Ett bidragande skäl till att utredningen ser stora fördelar med att särskild utbildning upphör som egen skolform och blir en del i komvux är att underlätta för individer som har en utvecklingsstörning att kunna utveckla sin förmåga och sina kunskaper så som regeringen beskriver i sin funktionshinderspolitik *till sin fulla potential oberoende av ålder, könstillhörighet och funktionsnedsättning*.[35] Som en del

[33] Individuellt alternativ, yrkesintroduktion och språkintroduktion är tre av gymnasieskolans fem introduktionsprogram som också är möjliga att välja för elever från grundsärskolan.
[34] Särskild utbildning blir den mer vardagliga benämningen.
[35] Prop. 2016/17:188. *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken* s. 40.

i komvux ska steget inte vara så långt för de elever som har möjligheter att kombinera sina studier med utbildning i till exempel en nationell delkurs på grundläggande nivå eller en yrkeskurs. Det ligger också helt i linje med den viljeinriktning som återfinns både i läroplanen för vuxenutbildningen[36] och i vuxenutbildningsförordningen där det uttrycks att kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå samt särskild utbildning för vuxna ska utformas så att den enskildes studier inom någon av dessa skolformer kan kombineras med studier inom vuxenutbildningens andra skolformer.[37]

Utredningen gör bedömningen att *en* väg in i den kommunala vuxenutbildningen kan underlätta för fler vuxna att kunna och vilja ta del av utbildning oavsett om individen har en utvecklingsstörning eller inte. Mot bakgrund av det föreslår utredningen att särskild utbildning upphör som egen skolform och blir en del i komvux. Förslaget syftar också till att underlätta för de elever som har kapacitet att kombinera studier inom särskild utbildning med sfi, grundläggande eller gymnasial komvux. Det måste dock tydliggöras och värnas att de som är i behov av utbildning som i dag finns inom särskild utbildning inte får missgynnas. Det är viktigt att understryka att kursplanerna inom särskild utbildning på grundläggande nivå, inklusive de för utbildning motsvarande träningsskolan och kursplanerna för gymnasial nivå fortsatt ska tillämpas.

De farhågor som utredningen tagit del av ifrån verksamheter är att en så liten verksamhet lätt kan marginaliseras bland alla behov som finns inom den övriga vuxenutbildningen både ekonomiskt och utbudsmässigt. I dag finns till exempel som tidigare nämnts ingen rätt till särskild utbildning på gymnasial nivå till skillnad från komvux där det sedan 2017 finns en rätt till behörighetsgivande gymnasial utbildning. I propositionen som låg till grund för den utökade rätten uppmärksammade regeringen att reformen skulle kunna riskera undanträngningseffekter för särvux på gymnasial nivå.[38] Utredningens bedömning är att tillgången till särskild utbildning på gymnasial nivå behöver öka. Utredningen vill även betona att kommunerna skulle behöva förstärka stödet av bland annat specialpedagogisk kompetens i vuxenutbildningen så att det kommer alla elever som har behov av detta till del. Flera kommuner som utredningen har haft kontakt med har

[36] Förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.
[37] 1 kap. 3 § förordningen om vuxenutbildning.
[38] Prop. 2016/17:5. *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux*.

eller planerar olika former av resursteam för sin vuxenutbildning men om inte möjligheten till stöd inom vuxenutbildningen stärks i alla kommuner befarar utredningen att det finns risk att elever som tillhör målgruppen för särskild utbildning inte kommer att få det stöd som de behöver för att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling.

9.2.2 Viktigt att värna de som har behov av utbildningen som i dag ges inom särskild utbildning

Förslaget att särskild utbildning upphör som egen skolform och blir en del av komvux innebär inga förändringar när det gäller rätten att få ta del av utbildningen för den som har behov av den. Utbildningen inom vuxenutbildningen har i uppdrag att utgå ifrån den enskildes behov och förutsättningar och så ska det fortsatt vara. Kurs- och ämnesplaner för särskild utbildning på grundläggande nivå inklusive utbildning motsvarande den som ges inom träningsskolan samt på gymnasial nivå ska fortsatt tillämpas. Den bestämmelse som finns i skollagen att kommunen aktivt ska verka för att de som har behov av utbildning på dessa nivåer också erbjuds detta ska följas. Den trend av ett minskat antal kommuner som erbjuder utbildning och det minskande antalet elever inom särskild utbildning talar för att en förändring behöver göras för att bryta en sådan utveckling. Att samla vuxenutbildningen i en gemensam organisation ska underlätta för eleven att få den utbildning som behövs i olika skeenden av vuxenlivet.

9.2.3 En positiv syn på förslaget hos kommuner och organisationer

Det har varit viktigt för utredningens överväganden att möta så många lärare, rektorer, studie- och yrkesvägledare, huvudmän och elever som möjligt inte minst mot bakgrund av att det finns så lite redovisade fakta om skolformen. En övervägande majoritet har varit positiva till eller inte sett några hinder mot att särskild utbildning blir en del av komvux. Det som framför allt har framhållits som positivt är att det skulle öppna upp för vuxna med lindrig utvecklingsstörning som inte identifierar sig i särrollen och där det i dag med stor sannolikhet finns behov av utbildningsinsatser. En elev

som utredningen mötte uttryckte *varför måste det heta särvux och inte komvux för alla?* I verksamheter där det i dag finns en samverkan mellan till exempel sfi och särskild utbildning och som utredningen har besökt anser man att en gemensam organisation för vuxenutbildningen underlättar för elever inom sfi som är i behov av särskild utbildning. Utredningen har i en enkät ställt frågan till kommunerna om vilka fördelar respektive nackdelar det skulle innebära om särskild utbildning upphör som egen skolform och blir en del av komvux. 143 kommuner svarade på denna fritextfråga och 77 kommuner är övervägande positiva, 26 övervägande negativa och 40 kommuner har ingen åsikt eller vet inte. Exempel på svar är att det skulle minska risken att eleverna exkluderas från möjligheter att vara en naturlig del av komvuxverksamheten och möjligheten att individualisera utbildningen. Att synen på särskild utbildning skulle förbättras och att risken för marginalisering skulle minska. Samverkan i olika former är det som flest tar upp som positivt och att det skulle kunna bidra till att fler med lindrig utvecklingsstörning skulle söka sig till vuxenutbildningen. Bland de som är negativa lyfts risken att elever inte skulle få den studiero och trygghet som de är i behov av eller att det skulle minska möjligheter till de unika anpassningar som görs i dag. Det finns också de som menar att det skulle riskera utvecklingen av särskild utbildning.[39]

Att alla vuxna elever som har behov av särskilt stöd också ska få det är något som lyfts av till exempel SPSM och av Föreningen för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning, FUB. Det ses som avgörande för att öka måluppfyllelsen inom hela vuxenutbildningen. Särskilt stöd, det vill säga stöd som går utöver de extra anpassningar som är möjliga att genomföra av lärare och övrig personal i den ordinarie undervisningen är inte lagstadgat för vuxenutbildningen till skillnad från barn- och ungdomsskolans skolformer.

9.2.4 Risker för marginalisering

Det finns farhågor om att utbildningen som erbjuds inom särskild utbildning kan marginaliseras om skolformen upphör. Det finns lärare som utredningen har mött som har fört fram att det finns en ekonomisk trygghet i att vara en egen skolform som man är rädd går

[39] Bilaga 4. Webbenkät till huvudmän.

förlorad om skolformen upphör. Att antalet elever är så få i förhållande till övrig vuxenutbildning ses som en riskfaktor och likaså för man fram de olika förutsättningar som finns inom särskild utbildning respektive komvux. Det finns också en oro att den specialpedagogiska kunskap som lärare inom skolformen besitter skulle tas i allt för stort anspråk till elever inom komvux eftersom behoven där är stora och i många fall inte tillgodosedda. Lärare och rektorer uttrycker att behovet av stödinsatser ökar i komvux och utredningen har vid alla möten med lärare och verksamhetsansvariga fått inspel om att särskilt stöd även måste komma vuxenutbildningen till del.

Utredningen har också mött 600 sfi-lärare i workshops i samband med Skolverkets konferensserie Mötesplats sfi under hösten 2017. Många av dessa lärare vittnar om att det skulle behövas en mycket större samverkan mellan sfi och särskild utbildning för att kunna möta de behov som vuxna med utvecklingsstörning har och att man har behov av varandras kompetens.

9.2.5 Vuxna med förvärvad hjärnskada och studier inom särskild utbildning

Skollagens bestämmelser om vilka som omfattas av möjligheten att studera inom särskild utbildning på grundläggande och gymnasial nivå innefattar även vuxna med förvärvad hjärnskada. Bland annat Lärvuxpedagogernas riksförening har påtalat att lärare kan uppleva en osäkerhet och i vissa fall saknar den kompetens som kan behövas för att undervisa individer med en ibland lång utbildningsbakgrund. Det kan befaras att alla inte får stimulans och utmaning att studera utifrån de kursplaner som finns inom särskild utbildning. Det kan också inträffa att någon stängs ute från utbildning inom särskild utbildning på gymnasial nivå med motiveringen att den ska prioriteras som har kort tidigare utbildning beroende på hur man tolkar detta i kommunen. Lärare har lyft att det inom denna grupp finns personer som för sin kunskapsutveckling skulle behöva kombinera studier i båda skolformerna eller studera kurser inom komvux med specialpedagogiskt stöd. För denna grupp ser utredningen också vinster med att särskild utbildning blir en del av komvux.

9.2.6 Särskild utbildning har delvis andra förutsättningar att bli en del av komvux jämfört med sfi

Förutsättningarna för hur särskild utbildning ska bli en del av komvux skiljer sig till vissa delar åt i jämförelse med de förutsättningar som fanns för att sfi skulle bli en del i komvux. Inte minst gäller det hur stor andel av vuxenutbildningen som särskild utbildning kontra sfi representerar. Farhågan att sfi skulle marginaliseras i en samlad vuxenutbildning var inte något som sfi-utredningen befarade eller fick indikationer på. Däremot lyftes en oro att tappa det som var unikt med sfi om skolformen inte längre skulle vara fristående. Sfi-utredningen pekade på *den roll som integrations- och arbetsmarknadspolitiskt instrument som man ansåg att sfi hade.*[40] Som exempel togs upp den kontinuerliga antagningen till sfi i motsats till komvux där det var vanligt med fasta antagningstillfällen. Sfi-utredningen lyfte att som en del i komvux riskerade det tydliga arbetslivsperspektivet att underordnas eftersom det befarades att lärarna inom komvux hade allt för bristande kunskap inom området. Upphandlingen av sfi och av komvux ansågs också kunna ställa till med problem för den enskilde eleven om det var flera utbildningsanordnare inblandade. Att sfi skulle ingå som en egen del i komvux inte minst för att säkra sin särart blev viktigt.[41]

Utredningen kan konstatera att det i huvudsak var andra frågor som lyftes när det utreddes om sfi skulle bli en del av komvux men att det ändå finns delar som tangerar. Utifrån de kontakter som utredningen har haft vid verksamhetsbesök och kontakter med olika företrädare för särskild utbildning så är det mer vanligt förekommande att utbildningen bedrivs i terminsform med utbildningsstarter höst och vår. Som en del i komvux finns möjligheten att bättre anpassa utbildningen utifrån det som gäller för den övriga vuxenutbildningen med kontinuerlig utbildning under året och med ett större fokus på inte bara den personliga utvecklingen utan även att stärka sin ställning i arbetslivet.

[40] SOU 2013:76, s. 221.
[41] SOU 2013:76.

9.2.7 Utbildning inom särskild utbildning görs tillgänglig för fler

Utredningens förslag: Kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på grundläggande nivå inklusive utbildning motsvarande den som ges i träningsskolan och på gymnasial nivå får, under förutsättning att det inte begränsar möjligheten för vuxna med utvecklingsstörning eller förvärvad hjärnskada, göras tillgänglig för vuxna utan utvecklingsstörning om de i övrigt uppfyller kraven för behörighet. Beslutet att erbjuda en plats på dessa nivåer ska fattas av rektorn och ska föregås av en specialpedagogisk bedömning.

Utredningen har analyserat olika vägar att integrera särskild utbildning i komvux. En väg är på ett organisatoriskt plan där särskild utbildning visserligen upphör som egen skolform men där utbildningen integreras som egna delar jämte de övriga delarna i komvux. En integrering av detta slag blir mer av principiell natur med utgångspunkten att all vuxenutbildning ska finnas i samma organisatoriska system. Det ska naturligtvis underlätta för de som har förmåga att kombinera studier på olika nivåer och förhoppningsvis nå fler med lindrig utvecklingsstörning som inte identifierar sig med målgruppen för särskild utbildning genom att det blir *en* ingång till vuxenutbildningen. Dessutom kan en ökad samverkan mellan lärare inom de olika delarna i komvux komma eleverna till del.

En annan väg är en mer genomgripande förändring där utbildningen som i dag ges inom särskild utbildning skulle öppnas upp för andra än vuxna med utvecklingsstörning och förvärvad hjärnskada och förutsätter en vuxenutbildning som gör skäl för att all utbildning ska utgå från den enskildes behov och förutsättningar.

Utredningen har under arbetets gång sett övervägande fördelar med att utbildningen som ges på dessa nivåer öppnas upp och görs tillgängliga för andra än dagens målgrupp. Vuxenutbildningen har ett långtgående krav på sig att möta och individanpassa undervisningen utifrån den enskildes behov och förutsättningar enligt skollagen. Intentionen med en öppnare vuxenutbildning ska på inget sätt tolkas som ett sätt att minska den skyldigheten när det gäller att individanpassa grundläggande och gymnasial komvux samt sfi. Öppningen ska i stället ses i ljuset av att det till exempel finns nyanlända och andra utlandsfödda som har behov av särskild utbildning men

inte får det tillgodosett för att det råder en osäkerhet om eleven tillhör målgruppen. Att då som vuxen behöva genomgå en omfattande utredning för att få tillgång till utbildning bidrar inte till en individanpassad och effektiv vuxenutbildning. Förslaget ska heller inte tolkas som att en elev ska anvisas en plats på utbildningen utan ska vara ett erbjudande till den enskilde utifrån en specialpedagogisk bedömning att det finns ett behov av kunskaper som kurser på dessa nivåer ger. Beslutet att erbjuda en plats inom särskild utbildning på grundläggande- eller gymnasial nivå till en vuxen utan dokumenterad utvecklingsstörning eller förvärvad hjärnskada ska fattas av den rektor som ansvarar för utbildningen.

Att utbildning på dessa nivåer inte är studiemedelsberättigade ser utredningen som en ytterligare spärr för att motverka att det inte blir ett sätt att erbjuda det stöd och den individanpassning som vuxenutbildningen ska erbjuda alla elever oavsett på vilken nivå som studier bedrivs.

9.2.8 Kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning ersätter tidigare benämning och kommunal vuxenutbildning blir den samlande benämningen

Utredningens förslag: Kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning ska ersätta benämningen särskild utbildning för vuxna.

Utredningen föreslår att kommunal utbildning som särskild utbildning ska ersätta benämningen särskild utbildning för vuxna.

I 2010 års skollag fördes benämningen särskild utbildning för vuxna in och begreppet särvux försvann ur författningarna. Däremot skrivs det i förarbeten att det är fullt tillåtet att använda särvux i andra sammanhang som det etablerade begrepp det är. Det finns dock ett missnöje hos både lärare och elever mot ordet ”sär” som något annorlunda och vid sidan om. Redan Carlbeckkommittén tog upp det i sitt betänkande och de föreslog att skolformen skulle benämnas Utbildning för vuxna med utvecklingsstörning och att särvux inte skulle användas överhuvudtaget.[42] Lärvuxpedagogernas riksförening har drivit frågan om att använda benämningen Lärvux i stället som fokuserande på lärande och som man ansåg skulle ge ökade förutsättningar

[42] SOU 2004:98.

att nå grupper av presumtiva studerande med behov av den utbildning som verksamheten erbjuder och registrerade detta hos Patent- och registreringsverket 2010 och gav rätten till sina medlemmar att använda namnet Lärvux. I de kommuner som har gjort så har det oftast varit ett beslut fattat på nämndnivå.[43] Det finns också kommuner där man kallar utbildningen SUV som förkortning för särskild utbildning för vuxna. Utredningen anser att det mest naturliga är att särskild utbildning används i det dagliga och att *komvux* blir en förkortning för hela den kommunala vuxenutbildningen. Det är också något som elever har uttryckt önskemål om i samtal med utredningen.

9.2.9 En rätt att pröva kunskaper för betyg inom särskild utbildning på grundläggande- och gymnasial nivå införs

Utredningens förslag: En rätt att pröva kunskaper för betyg i kurser inom kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på grundläggande och gymnasial nivå ska införas.

I samband med att utredningen föreslår att särskild utbildning upphör som egen skolform och blir en del av komvux föreslås även att samma bestämmelser som gäller för komvux om att pröva sina kunskaper för betyg på grundläggande och gymnasial nivå öppnas upp även för särskild utbildning. Sedan tidigare finns inom särskild utbildning rätten att validera kunskaper och kompetenser i samma omfattning som gäller inom komvux med möjlighet att få dessa dokumenterade skriftligt.[44] Det har dock inte funnits någon rätt att pröva kunskaper för betyg inom särskild utbildning. Redan Carlbeck-kommittén uppmärksammade på frågan och föreslog att rätten till prövning skulle finnas även inom särvux.[45]

Utredningen har inte utifrån några förarbeten kunnat klarlägga varför möjligheten till prövning inte erbjuds men det är inte heller möjligt att genomföra prövning i övriga särskoleformer inom skolväsendet. Det kan ha sin grund i att betyget inte har rättsverkan som behörighets- och urvalsinstrument för vidare utbildning. Det kan också finnas andra förklaringar som utgår ifrån att man inte ser att

[43] Se t.ex. Falkenbergs kommun, Beslutsförslag, Namnbyte för Kompetenscentrum Särvux, 2010. Hämtat från Lärvuxpedagogernas riksförbunds hemsida www.larvuxpedgogerna.se
[44] 21 kap. 21–22 §§ skollagen.
[45] SOU 2004:98.

målgruppen skulle klara en prövning. Med tanke på den heterogena målgruppen med så varierande förmågor ser inte utredningen några övervägande skäl till varför möjligheten att få pröva sina kunskaper inom särskild utbildning på grundläggande- och gymnasial nivå ska vara stängd.

9.2.10 Konsekvenser av förslagen

2016 var kommunernas kostnad för särskild utbildning 257 miljoner kronor. Förslaget att särskild utbildning upphör som egen skolform och blir en del av komvux innebär samordningsvinster för kommunerna organisatoriskt, administrativt och ekonomiskt. Utredningen kan inte lägga fram förslag som ålägger kommunerna att organisera vuxenutbildningen på så sätt att allt finns geografiskt under samma tak även om det utifrån den erfarenhet utredningen har skaffat sig under arbetets gång har visat sig ge goda förutsättningar för kombinerade studier mellan skolformerna och för samverkan mellan lärare.

Särskild utbildning är en så liten del av den totala vuxenutbildningen och det är viktigt att förändringen genomförs utan att utbildningen marginaliseras. Med minskande antal elever och färre kommuner som erbjuder utbildningen är den risken uppenbar oaktat om skolformen består eller upphör och blir en del av komvux. Att så inte blir fallet behöver följas noggrant av skolmyndigheterna inom deras ordinarie uppdrag. En kontinuerlig utveckling av gällande kursplaner behövs och det systematiska kvalitetsarbetet avseende uppföljning av utbildningen behöver stärkas.

Utredningen har uppmärksammat att kommunerna behöver förstärka stödet av bland annat specialpedagogisk kompetens i vuxenutbildningen så att det kommer alla elever som har behov av detta till del. Om inte möjligheten till stöd inom vuxenutbildningen stärks befarar utredningen att det finns risk att elever som i dag tillhör målgruppen för särskild utbildning inte kommer att få det stöd som de behöver för att nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling. En konsekvens av förslaget att särskild utbildning upphör som egen skolform kan vara att den specialpedagogiska kompetens som lärare inom skolformen besitter i allt för hög utsträckning tas i anspråk för övriga elever inom komvux. En positiv konsekvens kan vara att den

ämnesspecifika kompetens som lärare inom grundläggande och gymnasial komvux samt sfi besitter på ett mer självklart sätt kan komma målgruppen till del. Utredningen vill särskilt nämna lärare inom yrkesämnen.

9.2.11 Sammanfattande skäl till förslaget att särskild utbildning upphör som egen skolform

Utredningen föreslår att särskild utbildning ska upphöra som egen skolform och blir en del i komvux. Det innebär att all kommunal vuxenutbildning ska regleras i skollagens 20 kap. och att 21 kap. i skollagen ska upphöra att gälla. Målformuleringen för vuxenutbildningen såsom den uttrycks i 20 kap. 2 § i skollagen är redan i dag likalydande med den som återfinns för särskild utbildning i 21 kap. 2 §.

De kurser som i dag finns inom särskild utbildning på grundläggande nivå inklusive kurser motsvarande träningsskolan och kurser på gymnasial nivå och som regleras i 21 kap. 3–5 §§ ska även fortsättningsvis erbjudas vuxna med utvecklingsstörning eller förvärvad hjärnskada. Samtidigt kommer förslaget också innebära att kurserna inom särskild utbildning på grundläggande- och gymnasial nivå görs tillgängliga för vuxna utan utvecklingsstörning om de i övrigt uppfyller kraven på behörighet och att det inte begränsar möjligheten till studier för vuxna med utvecklingsstörning eller förvärvad hjärnskada.

Ett skäl till att utredningen föreslår att särskild utbildning upphör som egen skolform och blir en del i komvux är att underlätta för individer som har en utvecklingsstörning eller en förvärvad hjärnskada att kunna utveckla sin förmåga och sina kunskaper så som regeringen beskriver i sin funktionshinderspolitik.[46] Som en del i komvux ska steget inte vara så långt för de elever som har möjligheter att kombinera sina studier med utbildning i till exempel en nationell delkurs på grundläggande nivå eller en yrkeskurs. Det ligger också helt i linje med den viljeinriktning som återfinns i läroplan och vuxenutbildningsförordning där det uttrycks att kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå samt särskild utbildning för vuxna ska utformas så att den enskildes studier inom någon

[46] Prop. 2016/17:188.

av dessa skolformer kan kombineras med studier inom vuxenutbildningens andra skolformer.

Sammantaget anser utredningen att det till övervägande del finns skäl för att särskild utbildning upphör som egen skolform och blir en del i komvux. Utredningen vill också uppmärksamma att det blir ytterligare ett steg mot en vuxenutbildning som bygger på de förutsättningar och behov som vuxna har och att oavsett om den vuxne har en utvecklingsstörning eller inte så behöver vuxenutbildningen få utveckla sin egen särart utan att förutsättningarna för barn- och ungdomsskolan sätter ramarna.

Det är inte minst viktigt när det gäller särskild utbildning som historiskt snarare befunnits både organisatoriskt och geografiskt närmare grundsärskola och gymnasiesärskola än den övriga vuxenutbildningen.

9.3 Elever i sfi kan behöva särskild utbildning

Utredningen ska analysera om nyanlända i behov av särskild utbildning i dag får detta behov tillgodosett och, om så inte bedöms vara fallet föreslå åtgärder och i förekommande fall lämna nödvändiga författningsförslag.

I direktivet till utredningen skrivs det bland annat att det många gånger kan vara svårt att bedöma varför elever inom sfi har svårigheter med sin utbildning. Svårigheterna kan bero på traumatiska upplevelser men det kan också handla om att individen har en utvecklingsstörning. I elevens tidigare hemland har kanske inte en lindrig utvecklingsstörning diagnostiserats eftersom det inte inneburit något hinder eller så har den av andra skäl inte identifierats. Enligt direktivtexten kan *frågan om tillgång till särvux för denna grupp individer ha betydelse för hur skolformen organiseras i förhållande till sfi och komvux i övrigt.*[47]

9.3.1 Kort bakgrund

Den rätt som i dag finns till utbildning inom särskild utbildning förutsätter att personen har en utvecklingsstörning eller en förvärvad hjärnskada. Det kan många gånger vara svårt att bedöma om en

[47] Dir. 2017:21. En väl anpassad vuxenutbildning s. 9.

nyanländ tillhör målgruppen. De svårigheter som visar sig kan ha helt andra orsaker och att reda ut vad som orsakar problemen kan ta tid och kräver inte bara en hög specialpedagogisk kompetens hos lärare som undervisar inom sfi utan även tillgång till specialister inom flera områden. Det finns nyanlända vuxna med utvecklingsstörning som omfattas av etableringsreformen och det finns invandrande vuxna med utvecklingsstörning som inte omfattas av etableringen. I de kontakter som utredningen har haft med bland annat Arbetsförmedlingen lyfts att det bland invandrare som står utanför etableringsinsatserna kan finnas vuxna med utvecklingsstörning som riskerar att hamna utanför både utbildning som erbjuds inom sfi och inom särskild utbildning. Arbetsförmedlingen befarar att det finns ett mörkertal just inom denna grupp. Förutsättningen för att upptäcka nyanlända med behov av utbildning inom särskild utbildning bör självfallet vara större om personen studerar inom sfi än om man står utanför vuxenutbildningen. Förutom vikten av att nyanlända som har behov av särskild utbildning erbjuds detta så är det också av vikt att undersöka om och hur denna grupp får sin utbildning i svenska språket. Båda dessa aspekter borde underlättas om särskild utbildning blir en del av komvux.

I 20 kap. 31–32 §§ skollagen finns bestämmelserna om vilka som har rätt att delta i kommunal utbildning i svenska för invandrare, sfi, och i 2 kap. 14 § vuxenutbildningsförordningen finns skrivningen att för elever med utvecklingsstörning får nödvändiga avvikelser göras från kursplanen för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Det finns alltså ingen kursplan i sfi inom särskild utbildning utan det är samma kursplan för alla som är behöriga till studier inom sfi. Utgångspunkten är att utbildning inom sfi är en rättighet för de som inte har tillräckliga kunskaper i svenska och ska individualiseras för att kunna möta den heterogena målgruppens olika behov och förutsättningar.

9.3.2 Stora skillnader mellan komvux och särskild utbildning när det gäller andelen utlandsfödda elever på grundläggande nivå

Av de cirka 3 900 elever som studerade inom särskild utbildning 2016/2017 var det 13 elever som även studerat inom sfi någon gång under perioden 1 juli till 31 december.[48] Det var med andra ord ytterst få som kombinerade sina studier inom särskild utbildning med studier inom sfi. Det får dock inte samlas in statistik som visar vilka kurser inom särskild utbildning som man kombinerar sfi med. Inte heller finns det statistik som visar om elever som studerar inom särskild utbildning tidigare har studerat inom sfi.

I sina kontakter med kommuner och anordnare kunde Sfi-utredningen konstatera att avvikelser från kursplanen i sfi inte var vanligt förekommande: *Att det är ovanligt med den här typen av avvikelser från kursplanen för elever med utvecklingsstörning har sin bakgrund i att de sällan identifieras som personer med utvecklingsstörning.*[49]

Carlbeckkommittén förordade i sitt betänkande en rätt till grundläggande vuxenutbildning för vuxna med utvecklingsstörning inte minst för att underlätta för dem som var i behov av utbildning i sfi också skulle få tillgång till läs- och skrivutbildning som då fanns inom grundläggande komvux.[50] Kommittén konstaterade också att den då gällande förordningen om svenskundervisning för invandrare (1994:895) förutom att ha skrivningen om att nödvändiga avvikelser från kursplanen fick göras för vuxna utvecklingsstörda även hade en skrivning om att alla elever som har svårigheter med utbildningen ska ges särskilt stöd. I skollagen i dag innebär särskilt stöd mer långtgående åtgärder och omfattar inte vuxenutbildningen. I stället är det anpassningar inom den ordinarie undervisningen så kallad individanpassning som den vuxne eleven har rätt till.

Propositionen *Vissa frågor om vuxnas lärande, m.m.* som överlämnades till riksdagen 2006 medförde en rätt till grundläggande särvux för de som saknade kunskaper motsvarande grundsärskolan om vissa andra villkor var uppfyllda. Det är intressant att notera att det sågs som en utbildning där utlandsfödda skulle vara den primära målgruppen eftersom *nästan alla vuxna med utvecklingsstörning som*

[48] Skolverkets statistik.
[49] SOU 2013:76, s. 234.
[50] SOU 2004:98.

är födda i Sverige har gått i särskolan och tillhör således inte den primära målgruppen.[51]Rätten omfattar inte de personer som behöver kontinuerlig utbildning för att vidmakthålla eller återfå sina kunskaper. Det är inte en bild av särskild utbildning på grundläggande nivå som stämmer överens med verkligheten. Läsåret 2016/2017 uppgick antalet elever inom särskild utbildning på grundläggande nivå till 1 802 elever och av dem var det drygt 14 procent som var utlandsfödda. På träningsskolenivå fanns 1 143 elever i studier och av dem var 10 procent utlandsfödda. Statistik för läsåret 2017/2018 visar att det var i stort oförändrat med drygt 14 procent av 1 596 elever som var utlandsfödda inom särskild utbildning på grundläggande nivå och 11 procent utlandsfödda på träningsskolenivå. Det är marginella förändringar även vid en jämförelse längre tillbaka i tiden. Utifrån statistiken går det att konstatera att det saknas en överensstämmelse med utvecklingen inom grundläggande komvux. Komvux på grundläggande nivå har haft en ökning av andelen utlandsfödda under lång tid och 2017 var 95 procent av eleverna utlandsfödda. Den till elevantal största kursen på denna nivå är svenska som andraspråk till skillnad från särskild utbildning där den övervägande majoriteten av de som studerar har svensk bakgrund och med stor sannolikhet även studier i grundsärskolan bakom sig.[52]

Varför andelen utlandsfödda vuxna inte ökar inom särskild utbildning är oklart. Det kan befaras att det finns personer som skrivs ut från sfi på grund av utebliven progression i språkutvecklingen och inte fortsätter med någon utbildning överhuvudtaget. Det kan också vara så att en utredning om personen tillhör målgruppen för särskild utbildning är omfattande och fördröjs av olika anledningar. Det kan också ha sin grund i att det finns kulturella skillnader i synen på det svenska segregerade skolsystemet med särskilda skolformer för elever även med en lindrig utvecklingsstörning.

[51] Prop. 2005/06:148. *Vissa frågor om vuxnas lärande m.m.*, s. 54.
[52] Skolverket 2018. *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2017*. Dnr 2018:01008.

9.3.3 Utredningens överväganden

Utredningens förslag: Skolverket tillsammans med Specialpedagogiska skolmyndigheten ska få i uppdrag att inom ramen för det nationella skolutvecklingsprogrammet *Nyanlända och flerspråkiga barns och elevers lärande* utforma ett stödmaterial för hur vuxenutbildningen kan upptäcka och stödja nyanlända och andra vuxna invandrare i behov av särskild utbildning. I stödmaterialet ska möjligheten att för personer med utvecklingsstörning göra avvikelser i kursplanen för sfi enligt 2 kap. 14 § i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning särskilt uppmärksammas.

9.3.4 Det finns brister i samverkan mellan sfi och särskild utbildning

Den enkät som utredningen med hjälp av SKL har skickat ut till huvudmän har haft en hög svarsfrekvens. Det är 190 kommuner som har besvarat frågorna. Det är färre som har besvarat de specifika frågorna som berör särskild utbildning. På frågan hur samverkan ser ut mellan särskild utbildning och komvux är det 132 kommuner som har svarat och i svarsalternativen framgår att främst består samverkan av att man delar lokaler. Det är 59 kommuner som har svarat att elever inom särskild utbildning även läser kurser inom grundläggande komvux och 32 kommuner som svarat att elever inom särskild utbildning även läser kurser inom gymnasial komvux. Det är 17 kommuner som svarat att elever inom särskild utbildning även studerar inom sfi. Kommunerna hade även möjlighet att lämna fritextsvar och 57 kommuner gjorde så när det gällde frågorna som berörde samverkan mellan komvux och särskild utbildning. Bland dessa kommentarer är de flesta förklaringar till varför man inte samverkar och den främsta anledningen är att man inte anordnar särskild utbildning i den egna kommunen till exempel för att det inte finns något behov eller att eleverna får studera i grannkommunen. Det finns också exempel på att samverkan i stället sker mellan särskild utbildning och gymnasiesärskolan med i vissa fall gemensamma elevgrupper och att lärarna inom särskild utbildning i högre utsträckning har sin samverkan med lärare inom gymnasiesärskolan än med

lärare inom komvux. Några kommentarer handlar om att en samverkan i högre grad mellan komvux och särskild utbildning ska påbörjas och några kommentarer uttrycker att behovet av samverkan inte finns utan att förklara närmare. Ingen kommentar berör specifikt samverkan mellan särvux och sfi. Att det finns brister när det gäller samverkan mellan sfi och särskild utbildning ser utredningen som ett skäl till att särskild utbildning ska upphöra som egen skolform och bli en del av komvux. En gemensam vuxenutbildning bör underlätta en samverkan mellan lärarna inom de olika nivåerna.

9.3.5 Sfi-lärares syn på behovet av särskild utbildning hos nyanlända

I arbetet med att analysera om nyanlända i behov av särskild utbildning får detta behov tillgodosett har utredningen via Skolverkets konferensserie ”Mötesplats sfi” träffat 600 sfi-lärare i workshops där både tillgången till sfi och behovet av särskild utbildning har diskuterats.[53] Den specifika frågeställningen rörande sfi och särskild utbildning som lärarna i grupper om 7–8 fick diskutera och skriftligen besvara löd ”Har ni rutiner för att upptäcka behov av särvux hos era sfi-elever? Hur ser rutinerna ut? Om inte – hur skulle sådana rutiner se ut? Övergripande är kunskapen om vilka som kan studera inom särskild utbildning bristfällig hos många lärare. Likaså framkommer att det finns en osäkerhet om vilken skolform som personer med utvecklingsstörning ska få sin språkutbildning i. Frågor uppkom om det fanns en motsvarighet till sfi även inom särskild utbildning. Undantagsbestämmelsen i 2 kap. 14 § i vuxenutbildningsförordningen om att för elever med utvecklingsstörning får göras nödvändiga avvikelser från kursplanen för sfi var ny information för många av de deltagande lärarna. Utredningen drar slutsatsen att det inte är vanligt förekommande i verksamheterna att göra dessa avvikelser. De skriftliga sammanfattningar som lärarna gjorde visar att de uppfattar sfi-elevers behov av särskild utbildning som ett svårt område. Ansvarsfrågan det vill säga vems ansvar det är att upptäcka och hjälpa dessa elever vidare uppkom också.

[53] Dessutom diskuterades betygsskalan inom grundläggande komvux, sfi och grundläggande särvux och behovet av kompetensutveckling för lärare inom vuxenutbildningen. Dessa diskussioner redovisas i kapitlen 6 och 10.

När det gäller den första delen av frågeställningen som behandlar nuläget så är svaren till övervägande del med endast några få undantag att det saknas rutiner för att upptäcka behovet hos elever av utbildning som ges inom särskild utbildning. Lärare uttrycker det som att *"Hur vet vi vad särvuxelev innebär*?", *"Vi vet så lite om reglerna", Vi larmar AF men har svårt att få återkoppling*". *"Svårt att veta vad som är vad när språket inte är på plats."*

I del två av frågeställningen som behandlar hur rutiner för att upptäcka behov av särvux hos eleverna skulle kunna se ut framkommer några olika kategorier utifrån lärargruppernas diskussioner. Det omfattar snarare grundläggande förutsättningar för att kunna utforma rutiner än direkta förslag på specifika rutiner.

- Behov av elev/resursteam med specialpedagog och kurator
- Kartläggning av elevens kunskaper med hjälp av modersmålsstöd
- Samverkan mellan sfi och särskild utbildning
- Samverkan mellan vuxenutbildningen och Arbetsförmedlingen.

Behovet av ökad specialpedagogisk kompetens inom sfi i form av tillgång till specialpedagog är den enskilt vanligaste åtgärden som lärarna tar upp som en förutsättning för att upptäcka behovet av särskild utbildning. Den specialpedagogiska kompetensen ses både som ett handledande stöd till sfi-lärarna och i det direkta bedömningsarbetet med att utreda elevers eventuella behov av särskild utbildning. Resursteam med specialpedagog och kurator nämns också frekvent om inte i den egna kommunen så i regionala stödstrukturer som verksamheterna vid behov kan vända sig till.

Lärarna pekar på att det kan ta tid att upptäcka om det finns ett behov av särskild utbildning men att det kan underlättas om kartläggning av elevens kunskaper sker med hjälp av modersmålsstöd. Kommentarerna visar att modersmålslärare till viss del ses som en överbryggande resurs.

Många lärare tar upp att det inte finns någon samverkan mellan sfi och särskild utbildning. Den kompetens som finns hos lärare verksamma inom särskild utbildning efterfrågas av lärare inom sfi.

Det skriftliga underlaget från dessa diskussioner visar på en osäkerhet om vem som har ansvar för att elever får information om särskild utbildning och vad som krävs för att söka dit. Det finns lärare som

ser det som sin uppgift att informera och motivera eleven att ta kontakt med särskild utbildning och det finns lärare som ser det som Arbetsförmedlingens ansvar. I de fall som Arbetsförmedlingen ses som ansvarande för att nyanlända med behov av särskild utbildning ges möjlighet till utredning för att undersöka om man är behörig till utbildningen tas det också upp att det finns brister i återkopplingen från myndigheten till den aktuella sfi-verksamheten med hänvisning till sekretessbestämmelser.

9.3.6 Samverkan mellan sfi och särskild utbildning är en förutsättning för att nyanlända med utvecklingsstörning ska få det stöd de behöver

Det finns brister både när det gäller utbildning inom sfi och när det gäller tillgång till särskild utbildning. Utredningen kan konstatera att det råder en osäkerhet bland lärare inom sfi hur man upptäcker om en elevs långsamma progression i utbildningen kan bero på en utvecklingsstörning. Att särskild utbildning upphör som egen skolform och blir en del i komvux bör förenkla möjligheterna för samverkan mellan lärare i de olika utbildningarna. Utredningens förslag att öppna upp utbildningen inom särskild utbildning på grundläggande och gymnasial nivå för andra vuxna bör dessutom innebära att möjligheten att få ta del av utbildningen inte fördröjs genom att en omfattande utredning behöver genomföras.

9.3.7 Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningen föreslår att Skolverket tillsammans med Specialpedagogiska skolmyndigheten ges i uppdrag att ta fram stödmaterial som både behandlar möjligheten att göra avvikelser i kursplanen för sfi när det gäller personer med utvecklingsstörning och hur man kan upptäcka behovet av särskild utbildning hos nyanlända. Utredningen bedömer att det kan genomföras inom ramen för de anslag som myndigheterna har.

9.4 Etablering på arbetsmarknaden efter särskild utbildning

Utredningen ska kartlägga och analysera särvuxelevernas övergång till arbetsmarknaden efter studierna, analysera och föreslå vilka åtgärder som bör vidtas för att yrkesutbildning inom särvux i högre grad ska kunna leda till arbete och i förekommande fall lämna nödvändiga författningsförslag.

När det gäller etablering på arbetsmarknaden efter studier inom särskild utbildning inklusive studier inom tidigare yrkesvux numera regionalt yrkesvux så finns i dagsläget ingen nationell statistik. Av de mycket knapphändiga uppgifter som finns framgår att det under 2016 var 72 elever som studerade inom ramen för yrkesvux inom särskild utbildning på gymnasial nivå och att 216 elever inom särskild utbildning studerade inom lärlingsvux. Det finns inte heller någon uppföljning när det gäller ungas etablering på arbetsmarknaden efter studier inom gymnasiesärskolan till skillnad från den uppföljning som Skolverket har i uppdrag att genomföra när det gäller elevers etablering på arbetsmarknaden efter gymnasieskolan.

I den likaså mycket begränsade forskning som finns om sysselsättning har ingen studie specifikt undersökt vad som händer efter studier inom särskild utbildning. Däremot har forskaren Jessica Arvidsson i sin avhandling vid högskolan i Halmstad belyst sysselsättning efter studier inom gymnasiesärskolan. Den bygger på uppgifter om drygt 12 000 unga vuxna med intellektuell funktionsnedsättning som avslutade sina studier 2001–2011 och visar på att den allra största delen har sin sysselsättning inom daglig verksamhet endast 22 procent förvärvsarbetar, ett fåtal, cirka 7 procent studerar och 24 procent finns inte inom de tidigare angivna områdena utan ”finns någon annanstans”.[54]

I studien Nya nyanser av UVAS[55] (unga som varken arbetar eller studerar) utkristalliserar samma forskare en grupp, de som lämnat gymnasiesärskolan, ofta avbrutit sina studier där och som varken arbetar, studerar eller återfinns i daglig verksamhet. Hon kallar gruppen UVAS-D och risken att befinna sig i denna grupp är störst bland de som har gått ut gymnasiesärskolan med samlat betygsdokument.

[54] Arvidsson, J. 2016. *Sysselsättning och social rättvisa. En nationell registerstudie om 12 269 unga vuxna med intellektuell funktionsnedsättning.*
[55] Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2017. *Nya nyanser av UVAS. Ungas övergång från gymnasiesärskolan till arbetslivet.*

Det finns tecken på att det i denna grupp finns personer med lindrig utvecklingsstörning som inte identifierat sig i ”särrollen”. Med stor sannolikhet finns det unga vuxna med behov av yrkesutbildning både inom särskild utbildning på gymnasial nivå och inom komvux på gymnasial nivå som av olika anledningar i dag inte nås av kommunens uppsökande ansvar när det gäller att erbjuda utbildning. En gemensam organisation för vuxenutbildningen med en väg in kan underlätta för dem som är i behov av utbildning.

9.4.1 Få kommuner vet vad som händer efter särskild utbildning

Gymnasiesärskoleutredningen 2011[56], frågade i sin enkät till kommunerna vad som var den vanligaste sysselsättningen för de som under de senaste åren lämnat kommunens gymnasiala särvux utifrån åtta fastställda svarsalternativ som handlade om arbete, daglig verksamhet, studier och arbetslöshet. Bland kommunerna som besvarade enkäten framkom att det absolut mest vanliga var sysselsättning via daglig verksamhet. Det näst vanligaste var en lönebidragstjänst eller praktik i någon form. Det var också vanligt att den vuxne var arbetslös eller saknade sysselsättning. Det minst vanliga var ett arbete på den öppna arbetsmarknaden.[57]

När Komvuxutredningen 2017 i enkäten till kommunerna[58] ställer i stort liknande fråga med samma svarsalternativ som användes av Gymnasiesärskoleutredningen så är det ett fåtal kommuner som besvarar frågan. Bland svaren framkommer att det vanligaste nu som 2011 är sysselsättning via daglig verksamhet, lönebidragsanställning och arbetspraktik är vanligare än arbetslöshet eller avsaknad av sysselsättning. Minst vanligast är även här ett arbete på den öppna arbetsmarknaden. Dock är svarsfrekvensen på denna fråga så låg att det snarast kan ses som exempel på hur det ser ut i kommunerna. När frågan ställdes i Gymnasiesärskoleutredningens enkät var den något lösare formulerad där den svarande utifrån sin uppfattning skulle lämna svar medan frågan i utredningens enkät möjligen ses

[56] SOU 2011:08.
[57] SOU 2011:08, bilaga 4. Enkäten riktade sig till ansvariga för särvux i de kommuner som hade gymnasiesärskola. 76 procent, 95 personer, av de som fick enkäten svarade på den specifika enkäten om särvux. Av dessa representerade 5 kommunalförbund.
[58] Bilaga 4. Webbenkät till huvudmän.

som svårare att besvara om man inte har belägg eftersom skrivningen ”enligt din uppfattning” inte finns med.

Utredningen har också frågat om det gjorts en egen uppföljning i kommunen av vad studier inom särskild utbildning på gymnasial nivå leder till och där är svarsfrekvensen mycket högre med totalt 188 svar. Av dessa är det 18 procent som gjort en uppföljning, 53 procent som inte gjort någon uppföljning och 30 procent som inte vet om någon uppföljning gjorts. Det ligger nära till hands att förmoda att uppföljning har gjorts i samband med redovisning av statsbidrag för yrkesvux.[59]

9.4.2 Arbetsplatsförlagt lärande, APL, är inte vanligt förekommande inom särskild utbildning på gymnasial nivå

Gymnasiesärskoleutredningen ställde i sin enkät till kommunerna 2011 frågan om det arrangerades någon arbetsplatsförlagd utbildning[60] inom gymnasial särvux. I svaren som redovisades procentuellt var det drygt 20 procent som svarade att så gjordes i liten eller viss grad medan 70 procent svarade att det inte arrangerades någon arbetsplatsförlagd utbildning inom skolformen på gymnasial nivå. Ett fåtal kommuner, 4, 2 procent svarade att det arrangerades i hög grad och lika stor andel svarade att de inte visste. 2017 ställer denna utredning i stort sett samma fråga i enkäten till kommunerna med den skillnad att *arrangerades* bytts ut till *anordnas*[61]. 175 kommuner har besvarat frågan och av svaren framgår att det i 33 procent av kommunerna förekommer arbetsplatsförlagd utbildning inom särskild utbildning på gymnasial nivå. I 46 procent av kommunerna förekommer ingen arbetsplatsförlagd utbildning. Få kommuner, 5 procent, uppger att det förekommer i hög utsträckning och 15 procent svarar att de inte vet. I de 35 kommentarer som lämnats på frågan handlar de flesta om att det inte anordnas någon särskild utbildning i kommunen eller att det inte efterfrågas någon yrkesutbildning. Det

[59] Bilaga 4.Webbenkät till huvudmän.
[60] I samband med införandet av den nya gymnasiesärskolan 2013 ändrades benämningen till arbetsbetsplatsförlagt lärande.
[61] Bilaga 4. Webbenkät till huvudmän, fråga 40. Utredningen har i frågan använt begreppet arbetsplatsförlagd *utbildning* i stället för det korrekta arbetsplatsförlagt *lärande*. Utredningen är medveten om att det möjligen kan ha haft effekt på svaren.

finns också kommentarer som visar på att det anses svårt att ta kontakt med arbetsgivare. Flera kommuner tar upp att elever till exempel inte kan studera inom lärlingsutbildning eftersom de inte kan finansiera sina studier. Det råder en osäkerhet om målgruppens möjlighet till arbete och vilken utbildning som leder till arbete. Även om kontakterna inom kommunerna med daglig verksamhet, Arbetsförmedling och Försäkringskassa nämns så är kontakter med arbetsmarknaden när det gäller till exempel arbetsplatsförlagt lärande (APL) mer sparsamt. Bland kommentarerna i kommunenkäten kan man läsa att det är svårigheter att hitta APL-platser och att det är otydliga framtidsmöjligheter efter utbildning. Andra kommentarer handlar om svårigheter att hitta handledare.

9.4.3 Bristen på statistik gör det svårt att följa vad som händer efter särvux

Arbetsförmedlingen saknar också möjlighet att på nationell nivå följa upp hur arbetsmarknaden ser ut för vuxna med utvecklingsstörning. Företrädare som utredningen har varit i kontakt med förklarar att vid en registrering hos en arbetsförmedlare skiljer man inte mellan gymnasiesärskola och gymnasieskola och på samma sätt skiljer man inte heller på om personen studerat inom komvux eller särvux. Företrädare för Arbetsförmedlingen som utredningen har varit i kontakt med anser att kommunerna borde ta ett större ansvar att ordna arbetsplatser inom de kommunala verksamheterna annars luras eleverna att tro att det finns en arbetsmarknad efter avslutad utbildning på gymnasiesärskolans nationella program.

9.4.4 Utredningens överväganden

Utredningens förslag: Skolverket ska få i uppdrag att inom ramen för regionalt yrkesvux ta fram förslag på nationella yrkespaket inom särskild utbildning på gymnasial nivå. Yrkespaketen ska tas fram i samråd med branscherna och bestå av kurser som motsvarar kraven för anställning.

Utredningens bedömning: En regelbunden uppföljning av all yrkesutbildning inom särskild utbildning på gymnasial nivå behöver genomföras och redovisas på ett sådant sätt att effekterna av yrkesutbildning på denna nivå går att följa.

Utredningens övergripande förslag (redovisas i kapitel 4 Utredningens övergripande förslag och bedömningar) att målformuleringen för vuxenutbildningen förtydligas när det gäller att utgöra en bas till arbetslivets kompetensförsörjning innefattar även målgruppen för särskild utbildning. Utredningen bedömer att det ska vara en tydlig signal till kommunerna att i sitt planerande av gymnasial yrkesutbildning även planera för ett utökat utbud av yrkesutbildning inom särskild utbildning på gymnasial nivå både i form av lärlingsutbildning och i form av yrkeskurser. Som ett stöd till kommunerna får Skolverket i uppdrag att ta fram förslag på nationella yrkespaket för särskild utbildning på gymnasial nivå inom ramen för regionalt yrkesvux. Yrkespaketen ska tas fram i samråd med branscherna och ska bestå av kurser vars innehåll motsvarar kraven för anställning. Yrkespaketen ska också kunna ges i form av lärlingsutbildning som är en utbildningsform som har visat sig vara speciellt lämplig bland målgruppen för särskild utbildning.

Utredningen bedömer att det måste ske en uppföljning av all yrkesutbildning inom särskild utbildning på gymnasial nivå och att den ska redovisas på ett sådant sätt att effekterna av utbildningen på denna nivå går att följa. Uppföljningen är central för att se om och i vilken utsträckning utbildningen leder till arbete. Skolverket som ansvarar för statistikinsamling gällande det offentliga skolväsendet bör vara den myndighet som ska ansvara för uppföljningen.

Det kan konstateras att personer med funktionshinder överlag har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden[62] jämfört med övriga invånare och det gäller i än högre grad för den med en utvecklingsstörning. En framgångsfaktor som har återkommit i några av de kommuner som utredningen har haft kontakt med handlar om ett aktivt arbete med att stödja personer med utvecklingsstörning från utbildning in i arbetsliv när det har genomförts i samverkan mellan kommunala förvaltningar, lokalt och regionalt näringsliv, Försäkringskassa och Arbetsförmedling. Inte minst viktigt har det i dessa kommuner visat sig vara att någon får ett uppdrag att ansvara för att samordna ett sådant arbete.

9.4.5 Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningen förslag att Skolverket ges i uppdrag att ta fram nationella sammanhållna yrkespaket inom särskild utbildning på gymnasial nivå bör kunna ske inom ramen för det anslag som myndigheten tilldelas. En återkommande uppföljning av yrkesutbildningens effekter inom särskild utbildning för vuxna kräver att lagstiftningen när det gäller insamlande av statistik ändras.

9.5 Förbättring av tillgången till särskild utbildning på gymnasial nivå

Utredningen ska analysera tillgången till särskild utbildning på gymnasial nivå och vid behov föreslå åtgärder för att förbättra tillgången till sådan särvux och, i så fall, lämna nödvändiga författningsförslag.

Det finns i dag ingen rätt till utbildning på gymnasial nivå inom särskild utbildning. Skollagens bestämmelser säger att kommunerna ska erbjuda utbildning på gymnasial nivå men det finns inga bestämmelser om omfattningen utan kommunen ska sträva efter att erbjuda den utbildning som efterfrågas.[63]

I samband med införandet av rätten till behörighetsgivande utbildning på gymnasial nivå för komvux lyftes frågan om att det skulle kunna innebära undanträngningseffekter inom särvux på gymnasial

[62] Arbetsförmedlingen 2018. *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2017.*
[63] 21 kap. 3 och 13 §§ skollagen.

nivå. Det fanns en farhåga att kommunerna skulle spara in på utbildning som inte ovillkorligen var en rättighet. Inte minst mot bakgrund av de kostnader som kommunerna har för att kunna ta emot många nyanlända inom sfi och grundläggande komvux.[64]

9.5.1 Bestämmelser för gymnasial utbildning inom särvux

Gymnasial utbildning inom särvux regleras i 21 kapitlet i skollagen där det i 3 § uttrycks att utbildning ska tillhandahållas både på grundläggande och gymnasial nivå och i 4 § att utbildning på gymnasial nivå syftar till att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den som utbildningen på nationella program i gymnasiesärskolan ska ge. Förutom att kommunerna ska erbjuda utbildning på gymnasial nivå och sträva efter att den utbildning som erbjuds är den som efterfrågas så ska kommunen också informera och aktivt verka för att de som är behöriga deltar i sådan utbildning.[65]

> En vuxen med utvecklingsstörning är behörig att delta i utbildning på gymnasial nivå från och med andra kalenderhalvåret det år då han eller hon fyller 20 år, om han eller hon
>
> 1. är bosatt i landet,
> 2. saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge.
> 3. har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, och
> 4. i övrigt uppfyller föreskrivna villkor.
>
> Behörig är även också den som är yngre än vad som anges i första stycket, men har slutfört utbildning i gymnasiesärskolan eller likvärdig utbildning och uppfyller övriga behörighetsvillkor.[66]

Utbildningen får bedrivas i form av kurser i alla ämnen som finns i gymnasiesärskolan förutom idrott och hälsa.[67]

Det finns ingen examen inom gymnasiesärskolan eller inom särvux på gymnasial nivå. Efter avslutad utbildning på gymnasial särvux ska det utfärdas ett gymnasiesärskolebevis enligt följande:

[64] Prop. 2016/17:5 *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux*.
[65] 21 kap. 13 och 14 §§ skollagen.
[66] 21 kap. 16 § skollagen.
[67] 2 kap. 23 § förordningen om vuxenutbildning.

Gymnasiesärskolebevis ska utfärdas för den som har avslutat särskild utbildning för vuxna på gymnasial nivå. Av gymnasiesärskolebeviset ska det framgå

1. om utbildningen huvudsakligen motsvarar ett fullständigt program i gymnasiesärskolan och vilket program som utbildningen i så fall huvudsakligen motsvarar,
2. vilka kurser som beviset avser, hur många gymnasiesärskolepoäng som varje kurs har omfattat och vilket betyg personen har fått på varje kurs eller om betyg inte har kunnat sättas enligt 21 kap. 20 b § skollagen (2010:800) eller om intyg har utfärdats, och
3. om personen har genomfört ett gymnasiesärskolearbete med betyget E och vad det i så fall har innehållit och, om personen begär det, hur han eller hon har genomfört arbetsuppgifterna inom ramen för gymnasiesärskolearbetet.

   Om personen har genomfört arbetsplatsförlagt lärande, ska omfattningen av lärandet också framgå av gymnasiesärskolebeviset. Vidare ska det framgå vilken eller vilka arbetsuppgifter som personen har utfört där. Om personen begär det, ska beviset även innehålla en bedömning av hur han eller hon har genomfört arbetsuppgifterna inom ramen för det arbetsplatsförlagda lärandet.[68]

Det står dock inte beskrivet i förordningen vad som motsvarar ett nationellt program inom gymnasiesärskolan och inte heller finns någon definition av vad som menas med avslutad utbildning. Det är Skolverket som föreskriver hur ett gymnasiesärskolebevis från särvux ska utformas[69].

Vid ett eventuellt urval till utbildning på gymnasial nivå återfinns bestämmelser i skollagens övergripande målformulering för särskild utbildning där det uttrycks att de som har fått minst utbildning ska prioriteras.[70]

I förordningen om vuxenutbildningen förtydligas bestämmelserna om urval:

Om samtliga behöriga sökande till särskild utbildning för vuxna på gymnasial nivå inte kan antas till sådan utbildning, ska ett urval

[68] 4 kap. 20 a § förordningen om vuxenutbildning.
[69] Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2013:151) om utformningen av gymnasiesärskolebevis från särvux.
[70] 21 kap. 2 § skollagen.

göras. Vid detta urval ska företräde, i den ordning som anges nedan, ges till en sökande som har kort tidigare utbildning och som

1. inte tidigare har deltagit i motsvarande utbildning,
2. önskar fullfölja studier som den sökande har påbörjat enligt en upprättad individuell studieplan,
3. önskar fullfölja studier som den sökande har påbörjat inom gymnasiesärskolan, eller
4. behöver utbildningen för pågående yrkesverksamhet eller planerat yrkesval.

Första stycket 3 gäller även om den sökande har avslutat studierna inom gymnasiesärskolan, men utan att få gymnasiesärskolebevis. Förordning (2013:750).[71]

Utredningen föreslår ändringar av dagens urvalsbestämmelser både när det gäller komvux på gymnasial nivå och särskild utbildning på gymnasial nivå. Ändringarna beskrivs i kapitel 5 Alternativa urvalsgrunder och behandlas inte här.

9.5.2 Kort historik

2009 föreslås i en departementsskrivelse en rätt till gymnasial särvux. Förslaget innebar att det i skollagen skulle införas en bestämmelse att kommunerna skulle erbjuda sina invånare som inte slutfört utbildning i gymnasiesärskolan sådan utbildning inom gymnasial särvux i den omfattning som behövdes för att slutföra utbildningen dock under längst fyra år för varje elev.[72] En sådan rätt infördes inte.

Gymnasiesärskoleutredningen[73] som lämnade sitt betänkande 2011 genomförde en enkätundersökning[74] till kommuner som anordnade särvux där det bland annat frågades om kommunerna uppfattade vilka utbildningsbehov som studerande på gymnasial särvux hade. Det vanligaste utbildningsbehovet (enligt fastställda svarsalternativ) var utbildning för den personliga utvecklingen tätt följt av att upprätthålla kunskaper från tidigare studier medan yrkesutbildning för att få bättre

[71] 3 kap. 8 § förordningen om vuxenutbildning.
[72] Ds. 2009:20. *Rätt att delta i gymnasial vuxenutbildning för utvecklingsstörda*.
[73] SOU 2011:8.
[74] SOU 2011:8, bilaga 4.

möjligheter att hitta ett arbete var mer ovanligt. Gymnasiesärskoleutredningen konstaterade i sitt betänkande att utbudet av gymnasiala kurser inom särvux var eftersatt och att många vuxna med utvecklingsstörning på så sätt missgynnades och inte fick möjlighet till ett fortsatt lärande. Det konstaterades också att skollagen på inget sätt reste några hinder i form av bestämmelser som hindrade kommunerna att erbjuda ett breddat utbildningsutbud inom gymnasial särvux. Framför allt ansåg Gymnasiesärskoleutredningen att det i utbudet saknades yrkeskurser.

Gymnasiesärskoleutredningen föreslog inte någon rättighet till gymnasial särvux utan ansåg att lagstiftningen om kommunens skyldighet att erbjuda gymnasial särvux redan var tillräckligt tydlig för att inom särvux kunna fullfölja ett på gymnasiesärskolan påbörjat nationellt gymnasiesärskoleprogram. Någon ytterligare bestämmelse i skollagen skulle inte behövas. I stället skulle kommunerna stimuleras att erbjuda ett större utbud av utbildning inte minst yrkesutbildning genom ett tidsbegränsat riktat statsbidrag. Det var dock inget som den dåvarande regeringen gick vidare med.

9.5.3 Tillgången till särskild utbildning på gymnasial nivå i dag

För att undersöka hur tillgången till särskild utbildning på gymnasial nivå ser ut i dag har uppgifter samlats in från kommunerna. Till viss del har samma frågor ställts som ställdes i ovan nämnda enkät för att se om det går att utläsa någon förändring i tillgång och utbud. Det är dock på inget sätt möjligt att helt jämföra eftersom frågorna i den tidigare enkäten gick ut till ett mindre antal kommuner och endast till de som hade en gymnasiesärskola. Dessutom fanns inte heller de nationella program som i dag erbjuds inom gymnasiesärskolan.

Den enkätundersökning[75] som utredningen genomfört under hösten 2017 skickades till samtliga 290 kommuner. Av dem var det 80 kommuner som anordnade yrkeskurser på gymnasial nivå inom ett eller flera i enkäten fastställda områden. De nationella program-

[75] Bilaga 4. Webbenkät till huvudmän.

men inom gymnasiesärskolan vars kurser är gemensamma med särskild utbildning på gymnasial nivå utgjorde områdena[76]. Flest yrkeskurser anordnas inom områdena Hälsa, vård och omsorg och Administration, handel och varuhantering där 49 respektive 47 kommuner uppger att de anordnar. I 34 av kommunerna anordnas yrkeskurser inom Hotell, restaurang och bageri. Därefter en fallande skala med 23 kommuner som anordnar yrkeskurser inom Fastighet, anläggning och byggnation, 13 kommuner anordnar inom Fordonsvård och godshantering och slutligen 10 kommuner som anordnar yrkeskurser inom Skog, mark och djur.

Det fanns också möjlighet för kommunerna att lämna kommentarer vilka, bland de 69 lämnade, främst handlar om att man inte anordnar utbildning inom särskild utbildning eller att man inte anordnar yrkesutbildning inom särskild utbildning. *Inget yrkesvux i särvux* som en kommun uttrycker det. Ett flertal kommuner köper yrkesutbildning från en närliggande eller annan kommun om behov av utbildning finns. Några kommuner tar upp att de erbjuder andra kurser på gymnasial nivå. Att man erbjuder lärlingsutbildning eller att man planerar att starta upp lärlingsutbildning och även yrkeskurser inom något eller några av områdena förekommer också bland kommentarerna. På frågan om kommunen känner till vilka behov av särskild utbildning på gymnasial nivå som målgruppen har är det 108 kommuner som anser det, 25 kommuner känner inte till målgruppens behov och 57 kommuner har svarat att de inte vet. På frågan om det finns behov av utbildning hos målgruppen som inte blir tillgodosedda är det 40 kommuner som svarar ja medan 65 kommuner inte anser att så är fallet.

Frågan om hur kommunerna tar reda på hur behoven ser ut hos målgruppen för särskild utbildning på gymnasial nivå var en fritextfråga med ett svarsvärde på 164 kommentarer. Den övervägande majoriteten svarar att det är via någon form av kontakter, träffar, samverkan med framför allt daglig verksamhet, ansvariga för verksamhet inom LSS, Arbetsförmedling, Försäkringskassan, boenden och gode män, gymnasiesärskolan och som en del i den uppsökande verksamhet som kommunen genomför. Någon kommun tar upp att företrädare för LSS och Arbetsförmedling deltar i det lokala programrådet och på så sätt får kommunen information om behoven.

[76] Undantagna var de nationella programmen: Estetiska verksamheter och Samhälle, natur och språk som även om dessa också ska vara yrkesförberedande inte har samma tydliga yrkesfokus.

Det finns kommuner som genomför ett utvecklingsarbete inom området för att bättre kunna möta behoven hos målgruppen. I vissa fall framgår det att det är verksamma lärare inom särskild utbildning som genomför det uppsökande arbetet och då också undersöker behovet av utbildning. Studie- och yrkesvägledning och kartläggning av elevers önskemål och behov förekommer också om än inte i så stor omfattning.

Hur regionalt yrkesvux med yrkeskurser och sammanhållna yrkesutbildningar tagits emot inom särskild utbildning redovisas i Skolverkets uppföljning av regionalt yrkesvux[77] där ett antal kommuner som ingick i en intervjustudie fick frågor som berörde särskild utbildning. Skolverket konstaterar att det är få elever som studerar kurser inom särskild utbildning inom ramen för regionalt yrkesvux och när så görs är det i form av lärlingsutbildning. Bristande möjligheter att finansiera sina studier ses som ett hinder för studier.

9.5.4 Utredningens överväganden

Det finns farhågor att utbildning inom särskild utbildning på gymnasial nivå marginaliseras om utbildningsformen upphör som egen skolform och blir en del av komvux något som även uppmärksammades i samband med införandet av behörighetsgivande gymnasial komvux 2017 där regeringen såg att det skulle kunna innebära undanträngningseffekter för särskild utbildning på gymnasial nivå. Trots skrivningen i skollagen att kommunen ska erbjuda utbildning inom särskild utbildning på gymnasial nivå och sträva efter att den ska svara mot efterfrågan och behov och att kommunen aktivt ska verka för att den som är behörig ska delta så kan det konstateras att antalet kommuner som anordnar utbildning minskar och har så gjort under ett antal år. I de uppgifter som samlas in av Skolverket framgår att det 2017 var 121 kommuner som hade elever inom särskild utbildning på gymnasial nivå. Uppgifterna omfattar kommuner som hade minst tre elever på denna nivå. Det ska jämföras med att det 2017/2018 är 180 kommuner som anordnar utbildning inom särskild utbildning överhuvudtaget.[78] Utredningen har fått indikationer på att sökande till gymnasial utbildning i högre utsträckning än tidigare hänvisas till

[77] Skolverket 2018. *Regionalt yrkesvux uppföljning 2017.*
[78] Skolverkets statistik om särskild utbildning för vuxna 2018. Publicerad den 22 mars på www.skolverket.se

en annan kommun. Trots det är det få elever som studerar i annan kommun. Det kan innebära att det i målgruppen finns personer som av olika anledningar inte anser sig ha möjlighet att studera om utbildningen inte anordnas i hemkommunen. Det kan konstateras att tillgången till särskild utbildning på gymnasial nivå behöver öka och att det finns olika vägar för att göra detta. En väg skulle vara att införa en bestämmelse i skollagen om en rättighet till särskild utbildning på gymnasial nivå.

9.5.5 Olika exempel på hur en rätt till särskild utbildning på gymnasial nivå skulle kunna utformas

Utredningen har övervägt ett antal olika sätt att analysera hur en rättighet till särskild utbildning på gymnasial nivå skulle kunna se ut. En sådan rätt skulle kunna inskränka sig till att göra klart ett på gymnasiesärskolan påbörjat nationellt program. En konsekvens av en sådan rättighet skulle utestänga till exempel nyanlända med behov av särskild utbildning som inte har någon påbörjad utbildning från gymnasiesärskola. Rätten skulle också kunna kopplas till en tidsmässig begränsning liknande den som förslogs i departementsskrivelsen från 2009[79]. Utredningen bedömer att en sådan begränsning står i strid med att kunna gå in och ut ur utbildning som ett led i det livslånga lärandet. Det är om möjligt än viktigare att betona möjligheten till det livslånga lärandet när det rör sig om vuxna med utvecklingsstörning eller förvärvad hjärnskada. Ett annat alternativ skulle kunna vara en rätt som kopplas till att stärka sin ställning i arbetslivet och innebära en rätt till yrkesutbildningar i form av sammanhållna yrkespaket, enstaka yrkeskurser och/eller en rätt till lärlingsutbildning. Ytterligare en möjlighet skulle vara att rätten till utbildning begränsas till att ge den enskilde de förkunskaper som behövs för att kunna tillgodogöra sig vidare utbildningar inom grundläggande och gymnasial komvux och till kurser inom folkhögskolan. I ett vidare perspektiv också för att kunna delta i specifika kurser eller utbildningar inom yrkeshögskolan och inom högskolan om sådana möjligheter skulle öppnas. Dessa senare förslag om en rättighet till gymnasial särvux skulle då främst rikta sig till de målgrupper som har en lindrig utvecklingsstörning. Det skulle också kunna vara en rätt till särvux på

[79] Ds 2009:20.

gymnasial nivå till alla som uppfyller behörigheten som i dag regleras i 21 kap. 16 § i skollagen. Om då en rätt till gymnasial särvux får som konsekvens att fler som önskar studera hänvisas till en annan kommun finns det som tidigare påpekats risk att effekten av en sådan rättighet uteblir.

9.5.6 Kommunerna måste ta ett större ansvar att anordna utbildning inom särskild utbildning på gymnasial nivå

I kommunernas skyldighet ingår att erbjuda utbildning utifrån den målformulering som finns för vuxenutbildningen för att stärka den enskildes ställning i arbetslivet, samhällslivet och ge möjlighet att främja den personliga utvecklingen. Utifrån att målformuleringen för vuxenutbildningen dessutom föreslås utvidgas till att utgöra en bas till arbetslivets kompetensförsörjning samt en grund för fortsatt utbildning blir det tydligt att det utbildningsutbud som erbjuds behöver vara varierat.

Gymnasiesärskoleutredningen konstaterade 2011 att utbudet av yrkeskurser inom särvux var starkt eftersatt och att den gymnasiala utbildning som anordnades främst syftade till att främja den personliga utvecklingen. Resultatet av den enkät som utredningen har genomfört visar att i jämförelse med 2011 så har yrkesutbildning på denna nivå ökat. Det är dock viktigt att understryka att det inte på långa vägar är tillräckligt att 80 av 290 kommuner anordnar/erbjuder yrkesutbildning så som utredningens enkätundersökning visar utan antalet kommuner som anordnar utbildning behöver öka markant.

Det understryks även i de möten och samtal som utredningen har haft med verksamma inom särskild utbildning och svaren på de enkäter som har skickats ut till studie- och yrkesvägledare. Både studie- och yrkesvägledare och lärare inom särskild utbildning lyfter att det är utbudet av yrkeskurser som behöver öka. Det handlar inte i första hand om att man som vuxen vill göra färdigt ett nationellt program från gymnasiesärskolan utan snarare att man som vuxen nått en ny mognadsgrad och har andra önskemål än när man påbörjade en utbildning på gymnasiesärskolan och att det finns önskemål om en utbildning som möjliggör ett inträde på arbetsmarknaden. Även i Skolinspektionens riktade granskning av särskild utbildning som publicerades 2017 uppgav elever i intervjuer att *det allra vanligaste skälet till studier*

var att fördjupa eller utöka sina kunskaper för att klara av det arbete man har eller för att få ett arbete.[80]

9.5.7 Förutsättningarna för den enskilde att studera inom särskild utbildning på gymnasial nivå behöver stärkas

För att möjliggöra att fler vuxna i behov av särskild utbildning på gymnasial nivå tar del av utbildning behöver både tillgång och efterfrågan öka. Att utbudet av utbildning behöver öka har redan diskuterats utifrån den starka skyldighet som kommunerna har att erbjuda utbildning på den här nivån.

Målgruppens möjligheter att studera behöver stärkas. En vuxen kan inte förväntas studera om det saknas möjligheter att finansiera sina studier. Incitamenten för den enskilde att studera behöver öka. I dessa fall är det annan lagstiftning än den som styr särskild utbildning som är avgörande. Utredningen förespråkar att möjligheten att studera ska kunna göras med bibehållen ersättning i form av aktivitetsersättning eller annan ersättning på samma villkor som om man deltar i andra aktiviteter som till exempel daglig verksamhet. Den enskilde eleven ska inte heller behöva avstå från till exempel en lärlingsutbildning eller annan yrkesutbildning av rädsla att den ersättning man uppbär kan upphöra efter genomgången utbildning. Utifrån utredningens kontakter med företrädare för verksamheter som bedriver särskild utbildning kan utredningen konstatera att det varierar stort i kommunerna om den enskilde kan bedriva studier i en större omfattning som till exempel lärlingsutbildning med bibehållen ersättning eller inte. Så länge det saknas likvärdiga ekonomiska förutsättningar för den enskilde att studera oavsett hemkommun så kommer inte efterfrågan av särskild utbildning på gymnasial nivå att öka.

9.5.8 Utredningens bedömning hur tillgången till särskild utbildning på gymnasial nivå ska öka

Utredningen gör bedömningen att en rättighet till särskild utbildning på gymnasial nivå skulle behöva vara total för att kunna garantera de olika behov av utbildning som finns inom en så heterogen

[80] Skolinspektionen 2017. *Särskild utbildning för vuxna. Riktad tillsyn i 15 kommuner och ett kommunalförbund* s. 10.

målgrupp som den som vuxna med utvecklingsstörning eller förvärvad hjärnskada har. Så som utvecklingen inom utbildningen har sett ut skulle det dessutom behövas bestämmelser om att utbildningen ska anordnas i hemkommunen. En sådan bestämmelse skulle kunna bli svår att följa för vissa kommuner och kan möjligen ses som en inskränkning av det kommunala självstyret.

Utredningen bedömer att det i första hand är andra åtgärder än en förstärkning av skollagen som behövs för att stärka tillgången till särskild utbildning på gymnasial nivå. Om kommunerna uppfyller de långtgående skyldigheter att erbjuda utbildning som finns i bestämmelserna i dag så ser inte utredningen att någon förstärkt rättighet till särskild utbildning på gymnasial nivå ska behövas. Det är utredningens bedömning att det i kommunerna generellt finns en otydlighet i vilken utbildning som stärker den enskildes förutsättningar på arbetsmarknaden. Om det i övrigt i samhället framhålls att en gymnasial utbildning är en förutsättning för att komma in på arbetsmarknaden anser utredningen att det tydligare bör framgå vad som ska ingå i ett nationellt program inom särskild utbildning på gymnasial nivå. Det blir en signal till kommunerna att i högre utsträckning än vad som sker i dag erbjuda kurser på den nivån. Tillsammans med det förslag på yrkespaket inom regionalt yrkesvux som också föreslås är det utredningens bedömning att utbudet av utbildning i kommunerna behöver öka.

9.5.9 Komvuxbevis och vad som inom särskild utbildning ska motsvara ett nationellt program i gymnasiesärskolan

Utredningens förslag: Skolverket ska få i uppdrag att ta fram föreskrifter för ett komvuxbevis enligt 4 kap. 20 a § förordningen om vuxenutbildning.

Skolverket ska få i uppdrag att ta fram riktlinjer för vad ett nationellt program inom särskild utbildning på gymnasial nivå ska omfatta.

Skolverket ska få i uppdrag att stödja kommunerna i deras skyldighet att erbjuda särskild utbildning på gymnasial nivå.

Skolinspektionen ska få i uppdrag att granska kommunernas arbete med att anordna/erbjuda särskild utbildning på gymnasial nivå framför allt med fokus på yrkeskurser.

I samband med att särskild utbildning upphör som egen skolform och blir en del av komvux föreslås att ett *komvuxbevis* ersätter dagens *gymnasiesärskolebevis från särvux*. Bestämmelser när det gäller vad som inom särskild utbildning ska motsvara ett nationellt program i gymnasiesärskolan behöver förtydligas. Det är utredningens bedömning att bristen på riktlinjer skapar en osäkerhet i kommunerna om vilka kurser som ska erbjudas. Kommunerna bör erbjuda ett så allsidigt utbud av utbildningar som möjligt för att uppfylla sin skyldighet enligt skollagen. En väg in i vuxenutbildningen och tillgång till studie- och yrkesvägledning för den som avser att påbörja utbildning på gymnasial nivå inom särskild utbildning ska också stärka den enskildes möjlighet till utbildning.

9.5.10 Konsekvenser av utredningens förslag

Om möjligheterna att studera med bibehållen aktivitetsersättning eller annan ersättning som målgruppen för särskild utbildning stärks kan det innebära att fler söker till särskild utbildning på gymnasial nivå. Det är redan i dag fördelaktigt för kommunerna att inom ramen för regionalt yrkesvux erbjuda yrkeskurser inom särskild utbildning på gymnasial nivå. Utredningen ser inte att kostnaderna för utbildning kommer att öka utan att det snarare kommer att handla om en förändring av vilka kurser som studeras och att det kommer att finansieras inom ramen för kommunernas budget och inom ramen för statsbidraget för regionalt yrkesvux.

Uppdraget till Skolverket att ta fram ett komvuxbevis och att ta fram riktlinjer för vilka nationella kurser inom särskild utbildning på gymnasial nivå som ska anses motsvara ett nationellt program inom gymnasiesärskolan och när en utbildning ska anses avslutad och ett komvuxbevis kan utfärdas bör ligga inom ramen för det anslag som myndigheten har.

Skolinspektionen får i uppdrag att granska kommunernas arbete med att erbjuda och anordna särskild utbildning på gymnasial nivå framför allt med fokus på yrkeskurser vilket bör kunna genomföras inom ramen för det anslag som myndigheten har.

9.6 Särvux – anpassning efter elevernas behov och förutsättningar

Utredningen ska undersöka och exemplifiera hur kommunernas arbete med aktiv rekrytering till utbildningen, tillgång till studie- och yrkesvägledning samt upprättande av individuella studieplaner möter elevernas behov och vid behov föreslå åtgärder. Utredningen ska undersöka och exemplifiera hur utbildningen motsvarar elevers individuella behov och förutsättningar till exempel när det gäller tillgång till olika utbildningar, utbildningens omfattning och innehåll och uppföljningen av utbildningen och vid behov föreslå förbättringsåtgärder. Utredningen ska också analysera och ta ställning till om regelverket behöver skärpas och, om så bedöms vara fallet, lämna nödvändiga författningsförslag.

I och med att statistik på individnivå inte samlas in inom särvux så finns ingen tillgång till uppgifter om vilka kurser eleverna läser och inte heller om etablering på arbetsmarknaden efter genomgången utbildning. Skolverket som är den myndighet som ansvarar för den officiella skolstatistiken pekade på den här problematiken redan 2007.[81] Att se och följa vad som studeras inom särskild utbildning på grundläggande och gymnasial nivå är en förutsättning för att kunna ge en rättvisande bild av tillgången på utbildning. Det är också en förutsättning för att ur ett nationellt perspektiv se vilka åtgärder som behöver vidtas för att utbildningen på dessa nivåer kvalitativt ska utvecklas.

9.6.1 Skolinspektionens första riktade granskning av särskild utbildning

2015 genomförde Skolinspektionen en riktad tillsyn av skolformen om än begränsad till femton kommuner och ett kommunalförbund. Syftet med tillsynen var att granska hur väl kommunerna arbetar med kunskapsuppdraget i en skolform som tidigare kritiserats för att vara mer omsorgsinriktad och om den anpassas till de specifika behov och förutsättningar som utbildningens elever har. Skolinspektionens rapport andas en försiktig optimism om att kommunerna har ett fokus på kunskapsuppdraget även om inga generella slutsatser kan

[81] Skolverket 2007. *Hemställan om ändring i förordning om den officiella statistiken*. Dnr 2007:3.

dras med tanke på det begränsade urvalet kommuner. Det som lyfts som positivt är att det finns en medvetenhet om kunskapsuppdraget och att det pågår ett utvecklingsarbete i flera kommuner. Skolinspektionen såg också positiva effekter i de kommuner där vuxenutbildningens skolformer organisatoriskt och geografiskt var införlivade med varandra. Bland det som kritiserades var den bristande tillgången till studie- och yrkesvägledning och kvalitén på de individuella studieplanerna där målet med den enskildes utbildning inte var tillräckligt uttalat. Det fanns även brister i kommunens skyldighet att aktivt verka för att de som är i behov av utbildning erbjuds detta. Ett alltför snävt utbildningsutbud togs också upp.[82]

9.6.2 Utredningens överväganden

Utredningens förslag: Skolverket ska tillsammans med Specialpedagogiska skolmyndigheten få i uppdrag att stödja kommunerna i hur studie- och yrkesvägledning till målgruppen för särskild utbildning kan utvecklas. I det uppdraget ska särskilt uppmärksammas hur studie- och yrkesvägledares kompetens inom området kan förbättras.

Utredningen har redan tidigare i detta kapitel visat på vikten av att tillgången till utbildning inom särskild utbildning på gymnasial nivå behöver stärkas och utgå ifrån individens behov. Utifrån analys av Skolinspektionens rapport, genomförda verksamhetsbesök, enkäter riktade till studie- och yrkesvägledare, intervjuer med lärare och enkäter riktade till kommunala huvudmän har utredningen utkristalliserat framför allt tre områden som behöver utvecklas för att öka utbildningens kvalitet. Det handlar om studie- och yrkesvägledning, möjligheter till studier i tidsmässigt större omfattning samt användandet av den individuella studieplanen på ett för individen meningsfullt och målrelaterat sätt. Områdena är starkt kopplade till varandra inte minst med tanke på att vuxenutbildningen ska utgå från den enskildes behov och förutsättningar och leda till att man som vuxen ges möjlighet att stärka sin ställning i arbetslivet, i samhällslivet och för sin personliga utveckling.

[82] Skolinspektionen 2017. *Särskild utbildning för vuxna. Riktad tillsyn i 15 kommuner och ett kommunalförbund.*

9.6.3 Bestämmelser om studie- och yrkesvägledning för vuxenutbildningen

Den övergripande bestämmelsen i skollagen om tillgången till studie- och yrkesvägledning lyder:

> Elever i alla skolformer utom förskola och förskoleklassen ska ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses. Även den som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till vägledning.[83]

Det innebär att elever och blivande elever som studerar eller avser att studera inom särskild utbildning ska ha tillgång till studie- och yrkesvägledning i samma omfattning som övriga i det offentliga skolväsendet.

För vuxenutbildningen förtydligas detta ytterligare i en skyldighet för hemkommunen att se till att den som har för avsikt att påbörja en utbildning inom grundläggande komvux, sfi samt särskild utbildning på grundläggande nivå erbjuds studie- och yrkesvägledning.[84] Däremot finns inte någon bestämmelse om hemkommunens skyldighet att erbjuda studie- och yrkesvägledning till den som avser att påbörja studier på gymnasial nivå vare sig inom särskild utbildning eller inom komvux. I förordningen om vuxenutbildning finns dock bestämmelsen att studie- och yrkesvägledning ska erbjudas till alla i samband med upprättandet av den individuella studieplanen[85].

Vikten av studie- och yrkesvägledning inom vuxenutbildningen betonas med andra ord inte bara genom portalparagrafen om tillgången till studie- och yrkesvägledning utan har dessutom ansetts behöva förstärkas ytterligare. Det innebär att alla som har sökt eller antagits till utbildning ska erbjudas studie- och yrkesvägledning i samband med att den individuella studieplanen upprättas. Hur ett sådant erbjudande presenteras för de som har sökt utbildning inom särskild utbildning varierar i kommunerna. Tillgången till studie- och yrkesvägledning finns men kunskapen att vägleda målgruppen har brister.

[83] 2 kap. 29 § skollagen.
[84] 20 kap. 10 a, 30 §§ och 21 kap. 10 a § skollagen.
[85] 2 kap. 16 § förordningen om vuxenutbildning.

9.6.4 Tillgång till studie- och yrkesvägledning finns men professionens kompetens behöver stärkas

Utredningen har i en enkätundersökning riktad till studie- och yrkesvägledare[86] verksamma inom vuxenutbildningen, ställt ett antal frågor om bland annat tillgången till studie- och yrkesvägledning för elever som studerar inom särskild utbildning. Drygt 100 studie- och yrkesvägledare har svarat på enkäten. På frågan om elever inom särskild utbildning i den egna kommunen har tillgång till studie- och yrkesvägledning av utbildad vägledare är det närmare 90 procent som svarar ja. Av de 24 kommentarer som lämnats till frågan handlar dessa bland annat om att det inte erbjuds eller anordnas någon särskild utbildning i kommunen. Andra kommentarer handlar om att studie- och yrkesvägledningen genomförs av lärare inom särskild utbildning och den främsta orsaken syns vara att man som studie- och yrkesvägledare inte anser sig ha rätt kompetens eller har alltför begränsad tid för att kunna vägleda vuxna med utvecklingsstörning eller förvärvad hjärnskada.

Även om enkäten visar att det i teorin finns tillgång till studie- och yrkesvägledning enligt skollagens bestämmelse i 2 kap. 29 § är det utredningens bedömning utifrån möten med bland annat företrädare för utbildningen och olika organisationer att studie- och yrkesvägledning av personal med kompetens inom området i praktiken varierar stort mellan kommunerna. Det finns flera orsaker till att så är fallet där bristen på studie- och yrkesvägledare både generellt och inom vuxenutbildningen lyfts fram av till exempel SKL. Bristen på studie- och yrkesvägledare i kombination med allt fler sökande till vuxenutbildningen riskerar att elever och potentiella elever till särskild utbildning missgynnas något som Skolinspektionen också pekar på efter sin riktade tillsyn[87]. Som enkäten till studie- och yrkesvägledare visar så finns det studie- och yrkesvägledare som inte anser sig ha rätt kompetens för att vägleda målgruppen för särskild utbildning.

I vilken utsträckning som studie- och yrkesvägledning är en del i den uppsökande verksamhet som kommunen är skyldig att genomföra inte bara för att nå de som är behöriga till studier inom särskild utbildning på grundläggande nivå utan även på gymnasial nivå har

[86] Bilaga 5. Webbenkät till studie- och yrkesvägledare.
[87] Skolinspektionen 2017. *Särskild utbildning för vuxna. Riktad tillsyn i 15 kommuner och ett kommunförbund*.

utredningen inte en helt klar bild av men i kommunenkäten[88] fanns till exempel en fritextfråga om hur kommunen tar reda på hur utbildningsbehoven ser ut hos målgruppen för gymnasial särvux och även om det i svaren finns kommentarer om att studie- och yrkesvägledare deltar i detta arbete så är det snarare på en organisatorisk nivå än i direkta möten och samtal med presumtiva elever.

Hur de som avser att studera inom särskild utbildning får vetskap om möjligheten till studie- och yrkesvägledning är inte klarlagt men att det är viktigt med olika stödjande insatser i ett tidigt skede och inför eventuella studier har både företrädare för verksamheter och till exempel föreningen FUB framfört.

Utredningen har övervägt att föreslå en skyldighet för hemkommunen att erbjuda studie- och yrkesvägledning även för den som avser att påbörja utbildning på gymnasial nivå inom särskild utbildning men gör bedömningen att tillgången till vägledning enligt 2 kap. 29 § i skollagen och skyldigheten att erbjuda studie- och yrkesvägledning i samband med upprättandet av den individuella studieplanen enligt 2 kap. 16 § i vuxenutbildningsförordningen inte kan tolkas på annat sätt än att vuxna med utvecklingsstörning eller förvärvad hjärnskada har samma rättigheter till studie- och yrkesvägledning i form av enskilda vägledningssamtal som andra vuxna kommuninnevånare. Däremot gör utredningen bedömningen att studie- och yrkesvägledarnas kompetens behöver stärkas för att bättre kunna möta och vägleda vuxna med utvecklingsstörning eller förvärvad hjärnskada.

9.6.5 Den individuella studieplanen ska vara utgångspunkten när utbildningen planeras

I den enkät som besvarades av studie- och yrkesvägledare fanns frågan om studie- och yrkesvägledare är delaktiga i upprättandet av individuella studieplaner för elever inom särvux. Av de 102 svarande var det drygt 22 procent som svarade att så var fallet. Det fanns också möjlighet att lämna kommentarer och av de 20 som lämnades visar de flesta att det är undervisande lärare eller mentor som upprättar de individuella studieplanerna. I motsvarande fråga om delaktighet i upprättandet av individuella studieplaner inom komvux var det 95 procent

[88] Bilaga 4. Webbenkät till huvudmän, fråga 36.

av studie- och yrkesvägledarna som svarade att så var fallet. Bestämmelsen om hemkommunens ansvar att det upprättas en individuell studieplan för elever inom särskild utbildning finns i 21 kap. 8 § i skollagen med skrivning om vad planen ska innehålla när det gäller den enskildes mål med utbildningen och omfattningen av studierna. Hemkommunens ansvar för att det i samband med upprättandet av den individuella studieplanen även erbjuds studie- och yrkesvägledning regleras i förordningen om vuxenutbildning. Där tydliggörs också att det finns specifika områden som ska behandlas:

> I vägledningen ska det ingå information om möjligheter till fortsatta studier, arbetslivets kompetens- och rekryteringsbehov samt studieekonomiska förutsättningar.[89]

Utredningen har svårt att se att lärare ensamt kan ha dessa kunskaper vilket även det bidrar till att studie- och yrkesvägledning behöver ges av personer med utbildning inom dessa områden. Målgruppen för särskild utbildning är heterogen och syftet och målet med utbildning varierar stort. Om den enskilde till exempel har som målsättning att stärka sin ställning i arbetslivet så är studie- och yrkesvägledning med information om arbetslivets kompetens- och rekryteringsbehov lika viktigt för den som studerar inom särskild utbildning som för den som studerar inom komvux. Utredningen har besökt verksamheter där eleven gör planeringen av studier med studie- och yrkesvägledare och verksamheter där elev, studie- och yrkesvägledare och lärare tillsammans gör planeringen. I dessa fall har det varit ett nära samarbete mellan lärare och studie- och yrkesvägledare. Planeringen behöver bygga på en väl genomförd kartläggning av tidigare kunskaper och tydliga mål med vad utbildningen ska leda till. Det är ytterligare ett argument för att studie- och yrkesvägledares kompetens när det gäller vägledning för vuxna med utvecklingsstörning eller förvärvad hjärnskada behöver stärkas.

9.6.6 Möjligheten att studera på heltid är begränsad

Enligt Skolverkets statistik för läsåret 2017/2018 så var den genomsnittliga tiden i studier för en elev inom särskild utbildning fyra timmar per vecka. Något högre för de som studerar kurser på gymnasial

[89] 2 kap. 16 § förordningen om vuxenutbildning.

nivå och något lägre på grundläggande nivå, lägst inom utbildning motsvarande träningsskolan. Antalet timmar som en elev i snitt studerar på gymnasial nivå är 6 timmar vilket är en ökning från tidigare år. Med stor sannolikhet beror det på att elever som studerar i någon form av yrkesutbildning har fler timmar i utbildning per vecka. Den bild som utredningen har fått och som till viss del överensstämmer med Skolinspektionens granskning är att utbildningen både till utbud och tidsomfattning i stor utsträckning avgörs av organisatoriska faktorer såsom tillgång till lärare och vilka kurser som finns kompetens att undervisa i. Traditionellt har utbildning för målgruppen varit ett komplement till den övriga sysselsättningen och utbildningen har varit uppbyggd utifrån att studierna har kombinerats med annan sysselsättning i form av framför allt daglig verksamhet. När utredningen har mött elever har det visat sig att den kombinationen är väl fungerande för vissa medan det för andra finns önskemål om att kunna studera i en högre omfattning. I vissa kommuner är det möjligt med en mer individualiserad studieomfattning och i andra kommuner har det visat sig svårare. Det är utredningens bedömning att utbildningen inom särskild utbildning i högre utsträckning behöver anpassas efter den enskilde elevens behov och förutsättningar även när det gäller studieomfattning. Det som utredningen föreslår när det gäller ökade möjligheter till yrkesutbildning ska också öka möjligheten att kunna studera i högre omfattning.

9.6.7 Konsekvenser av utredningens förslag

Uppdraget till Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten att stödja kommunerna i utvecklandet av studie- och yrkesvägledning till målgruppen för särskild utbildning samt hur studie- och yrkesvägledares kompetens att vägleda målgruppen för särskild utbildning kan förbättras bör kunna genomföras inom ramen för de anslag som myndigheterna har.

9.7 Fortsatta studier för individer med intellektuell funktionsnedsättning

Utredningen har i uppdrag att utreda vissa frågor som avser fortsatt utbildning för personer med intellektuell funktionsnedsättning. Utredningen ska kartlägga vilka möjligheter det finns i Sverige till fortsatt utbildning efter gymnasiesärskolan och särvux för personer med en intellektuell funktionsnedsättning och analysera om dessa svarar mot behoven i målgruppen. Utredningen ska även se över hur tillgången till eftergymnasial utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning kan förbättras.

Gymnasiesärskolan och särvux på gymnasial nivå är skolformer som leder till en kvalifikation på nivå 2 på SeQF-skalan. En logisk vidaregång vore då studier med målet att nå en kvalifikation på SeQF-nivå 3. I dag finns inga utbildningar som ger en kvalifikation på nivå 3, samtidigt som ett flertal branscher vittnar att det finns arbetsuppgifter och anställningsbehov på denna nivå.

Både gymnasial komvux och folkhögskolans allmänna linje, samt särskilda utbildningar på folkhögskolan leder till en kvalifikation på SeQF-nivå 4, vilket gör dessa som de närmaste möjliga stegen för fortsatta studier efter gymnasiesärskola och särvux på gymnasial nivå

Uppdraget att se över hur tillgången till eftergymnasial utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning kan förbättras, kompliceras av det faktum att individer som lämnar gymnasiesärskola eller särvux inte har behörighet till studier på högskola eller inom yrkeshögskolan. Folkhögskolorna har eftergymnasiala utbildningar, men även dessa ställer upp förkunskapskrav på samma nivå som högskola och yrkeshögskola. Ytterligare en komplicerande faktor är att målet för studier vid yrkeshögskola och folkhögskola är en kvalifikation med SeQF-nivå 5 eller 6, och studier vid högskolan har ett mål på kvalifikationsnivå som är lägst SEQF 6. Med tanke på att gymnasiesärskolan eller särvux på gymnasial nivå leder till en kvalifikation på SeQF 2, så är steget långt för en individ som lämnat dessa skolformer att direkt gå in i en utbildning som ska leda till en kvalifikation som är minst tre steg högre på SeQF-skalan.

Det finns dock främst internationella erfarenheter som pekar på att individer med intellektuell funktionsnedsättning har förmåga att klara eftergymnasiala studier. I dag stänger dock olika regelverk individer med intellektuell funktionsnedsättning ute från eftergymnasiala

studier. Utredningens uppfattning är att det i högre grad är regelverken än individernas intellektuella förmåga som är ett hinder för eftergymnasiala studier för individer med intellektuell funktionsnedsättning.

9.7.1 Bakgrund

Full utveckling av den mänskliga potentialen

Förenta Nationerna antog 2006 konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning[90]. Sverige ratificerade konventionen i december 2008, och den trädde i kraft för Sverige i januari 2009. Konventionens 24:e artikel behandlar rätten till utbildning för individer med funktionsnedsättning. Kapitlets första punkt anger att konventionsstaterna ska säkerställa ett sammanhållet utbildningssystem och livslångt lärande inriktat på full utveckling av den mänskliga potentialen. Detta innebär att Sverige har en skyldighet att göra det möjligt för individer med intellektuellt funktionshinder att nå så långt i utbildningssystemet som de har förmåga att klara.

Artikelns andra punkt anger bl.a. att konventionsstaterna ska säkerställa att

- personer med funktionsnedsättning inte utestängs från det allmänna utbildningssystemet på grund av funktionsnedsättning
- skälig anpassning erbjuds utifrån personliga behov
- personer med funktionsnedsättning ges nödvändigt stöd inom det allmänna utbildningssystemet för att underlätta deras ändamålsenliga utbildning
- ändamålsenliga individanpassade stödåtgärder erbjuds i miljöer som erbjuder största möjliga kunskapsrelaterade och sociala utveckling som är förenlig med målet fullständig inkludering.

Till sist anges i artikelns punkt 5 att konventionsstaterna ska säkerställa att personer med funktionsnedsättning får tillgång till allmän högre utbildning, yrkesutbildning, vuxenutbildning och livslångt lärande utan diskriminering och på lika villkor som andra. I detta syfte ska konventionsstaterna säkerställa att skälig anpassning erbjuds personer med funktionsnedsättning.

[90] *UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (CRPD).

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning anger några utgångspunkter som är viktiga för det fortsatta resonemanget kring fortsatta studier för individer med intellektuell funktionsnedsättning. För det första har individer med intellektuell funktionsnedsättning rätt att nå så långt inom utbildningssystemet som deras förmåga räcker. För det andra måste utbildningar anpassas så att de möjliggör fortsatta studier för individer med intellektuell funktionsnedsättning. För det tredje har individer med intellektuell funktionsnedsättning rätt till stöd som möjliggör deras deltagare i fortsatta studier.

Vad innebär fortsatta studier?

Elever som lämnar gymnasiesärskolan eller särvux på gymnasial nivå får en kvalifikation på nivå 2 i den nationella referensramen för kvalifikationer, SeQF[91]. Nivå 2 är samma nivå som den reguljära grundskolan. Av den anledningen innebär fortsatta studier för en elev som lämnat gymnasiesärskolan eller gymnasial särvux i första hand studier vid folkhögskola eller reguljär komvux, som båda kan leda till en kvalifikation på SeQF-nivå 4. I dagsläget finns ingen examen eller motsvarande på SeQF-nivå 3. Folkhögskolan har i dag ett flertal utbildningar speciellt anpassade för elever med intellektuell funktionsnedsättning, och är också det vanligaste valet för elever som vill studera vidare efter gymnasiesärskola eller gymnasialt särvux.

Fortsatta studier vid folkhögskola

För elever som lämnat gymnasiesärskola eller gymnasialt särvux har folkhögskolorna flera möjligheter till fortsatta studier. I folkhögskoleutbudet finns såväl allmän linje på gymnasial nivå, särskilt anpassad för elever med intellektuell funktionsnedsättning, som anpassade profilutbildningar som även de är särskilt anpassade. Folkhögskolan erbjuder även i stor utsträckning särskilt stöd till elever med intellektuell funktionsnedsättning.

Folkbildningsrådet, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Statistiska centralbyrån använder inte rubriceringen intellektuell funktionsnedsättning i statistikunderlaget. Därför är det svårt att precisera

[91] Förordningen (2015:545) om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande.

antalet deltagare. När det gäller deltagarnas utbildningsbakgrund särredovisar folkhögskolorna inte deltagare med grundsärskola och/eller gymnasiesärskola. Dessa deltagare är inkluderade i den grupp som inte har grundskolekompetens. Folkhögskolorna kan i sina rapporteringssystem bara redovisa en funktionsnedsättning per individ, och därför syns inte de deltagare med multipla funktionsnedsättningar. För dessa deltagare är det också den enskilda folkhögskolan som avgör hur de redovisas.

Ett flertal folkhögskolor har haft utbildningar för deltagare med intellektuell funktionsnedsättning. År 2018 är det cirka 15 folkhögskolor som i via webbplatsen folkhogskola.nu som erbjuder kurser riktade till denna målgrupp.

Folkbildningsrådets statistik visar dock att antalet kurser för deltagare med intellektuell funktionsnedsättning tydligt har minskat under de senaste åren. Det är dessutom en märkbar minskning av antalet deltagare. Sedan 2011 har antalet deltagare minskat från 609 till 390 år 2017, det vill säga med en tredjedel. Gruppen deltagare med intellektuell funktionsnedsättning är den enda av de 11 olika grupper med funktionsnedsättning som minskar. Deltagare med neuropsykiatrisk och psykisk funktionsnedsättning ökar kraftigt, och övriga grupper har legat tämligen stabila över tid. Orsakerna till den här tydliga minskningen kan vara många. En är att folkhögskolorna kan ha valt att registrera deltagarna under en annan funktionsnedsättning. Som nämnts går det inte att registrera deltagare under mer än en kategori. Trenden är densamma för såväl långa kurser som korta kurser. En annan anledning till minskningen är sannolikt av ekonomisk karaktär, anger Folkbildningsrådet. Att tillhandahålla undervisning och boende för gruppen deltagare med intellektuell funktionsnedsättning är personalkrävande.

2017 genomförde folkhögskolorna 16 319 deltagarveckor för individer med intellektuell funktionsnedsättning. Till detta kommer 4 741 deltagarveckor för individer med förvärvad hjärnskada[92].

[92] SPSM 2018.

Fortsatta studier vid komvux

Utredningen har haft mycket svårt att analysera omfattningen av fortsatta studier vid komvux av elever som lämnat särvux eller gymnasiesärskola. För det första registreras inte uppgifter på grund av en individs funktionsnedsättning i statistiken. För det andra finns det inget särskilt mottagande inom komvux av elever som lämnat särvux eller gymnasiesärskola. I de fall fortsatta studier vid komvux har genomförts så behandlas och registreras dessa elever som vilken elev som helst.

Vid de samtal utredningen har haft med kommuner så finns det inga redovisade exempel av att särvux-elever har fortsatt att studera vid komvux.

Eftergymnasiala studier

Eftergymnasiala studier innebär oftast studier vid högskola eller yrkeshögskola, men även folkhögskolorna har ett utbud av eftergymnasiala utbildningar.

Ett stort hinder för individer med intellektuell funktionsnedsättning att delta i eftergymnasiala studier är behörighetsreglerna. För att vara behörig till eftergymnasiala studier krävs grundläggande behörighet, dvs. gymnasieexamen eller motsvarande.

Bestämmelserna om behörighet till yrkeshögskolan regleras i yrkeshögskoleförordningens 3 kap.[93] Där anges att grundläggande behörighet att antas till utbildningen har den som har avlagt en gymnasieexamen i gymnasieskolan eller inom kommunal vuxenutbildning eller har en svensk eller utländsk utbildning på motsvarande nivå.

Behörighetsreglerna för högskolan finns i högskoleförordningens 7 kap[94]. Där anges att behörig till utbildning på grundnivå är bl.a. den som avlagt en högskoleförberedande examen i gymnasieskolan eller inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och den som har avlagt en yrkesexamen i gymnasieskolan eller inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå samt har lägst betyget E i de kurser i svenska eller svenska som andraspråk och engelska som krävs för en högskoleförberedande examen i gymnasieskolan. Även den som genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund

[93] Förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.
[94] Högskoleförordningen (1993:100).

av någon annan omständighet, s.k. reell kompetens, har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen har grundläggande behörighet (7 kap. 5 § högskoleförordningen).

Folkhögskolan regleras inte på samma sätt som högskolan och yrkeshögskolan, utan där kan folkbildningen själv sätta upp regler. I praktiken har dock alla kurser på eftergymnasial nivå vid folkhögskolan krav på grundläggande behörighet på samma sätt som högskolan och yrkeshögskolan. För folkhögskolans del rör det sig här om ett villkor som Centrala Studiestödsnämnden (CSN) ställer för att ge utbildningen rätt till studiemedel. CSN gör bedömningar av kursernas nivå och ställer också ett krav på grundläggande behörighet för att berättiga kurser till studiemedel för studier på eftergymnasial nivå.

Sammantaget leder detta till att huvudbestämmelserna rörande behörighet till eftergymnasiala studier stänger ute elever som lämnat gymnasiesärskola och gymnasial särvux.

De bestämmelser om grundläggande behörighet till högskolan som omfattar kraven på utbildning från gymnasieskolan eller motsvarande innebär att en sökande som har gått gymnasiesärskolan inte har de förkunskaper som krävs. Däremot skulle individen kunna uppfylla kraven genom s.k. reell kompetens om han eller hon bedöms ha förutsättningar att tillgodogöra sig högskoleutbildning.

Inom högskolan finns möjlighet att göra undantag från något eller några behörighetsvillkor om personen ändå har möjligheter att tillgodogöra sig en högskoleutbildning på grundnivå. Detta innebär att en individ med intellektuell funktionsnedsättning skulle kunna anses ha grundläggande behörighet till en högskoleutbildning om det bedöms att individen har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Ytterligare en möjlighet att delta i eftergymnasiala studier för individer som saknar grundläggande behörighet är att utbildningen ges i form av uppdragsutbildning. En uppdragsutbildning är en utbildning som ett företag eller en organisation beställer och betalar för en enskild individ. En enskild individ kan dock inte själv köpa en uppdragsutbildning. För universitet och högskolor regleras uppdragsutbildning i förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. För yrkeshögskolan regleras uppdragsutbildning i förordningen (2009:131) om utbildning inom yrkeshögskolan som uppdragsutbildning.

Reglerna om uppdragsutbildning är relativt likartade för både högskola och yrkeshögskola. För båda gäller att det inte finns några krav på formella förkunskaper. För uppdragsutbildning inom högskolan gäller dock att de som deltar i uppdragsutbildning får ges betyg och examensbevis eller kursbevis enligt bestämmelserna för högskoleutbildning, om samma kvalitetskrav ställs på uppdragsutbildningen som på motsvarande högskoleutbildning.

I båda förordningarna finns begränsningar av vem som kan vara uppdragsgivare, och för vilka syften man kan upphandla. För yrkeshögskoleutbildningar gäller att en offentlig uppdragsgivare bara kan upphandla

- personalutbildning
- utbildning som behövs av arbetsmarknadsskäl
- utbildning som behövs av biståndspolitiska skäl
- utbildning som utgör ett led i rehabilitering av en enskild.

Om uppdragsgivaren inte är offentlig gäller att uppdraget ska avse personalutbildning som är ägnad att få betydelse för de studerandes arbete åt uppdragsgivaren.

För högskoleutbildningar kan en offentlig uppdragsgivare bara upphandla

- personalutbildning
- utbildning som behövs av arbetsmarknadsskäl eller av biståndspolitiska skäl.

Om uppdragsgivaren inte är offentlig gäller att uppdraget ska avse

- personalutbildning som är ägnad att få betydelse för deltagarnas arbete åt uppdragsgivaren
- utbildning som behövs av arbetsmarknadsskäl.

Försöksverksamheter

Högskolan i Gävle

Vid Högskolan i Gävle genomfördes mellan 2011–2014 en högskoleutbildning mot Hälsoinspiratör (HIP), utformad speciellt för studenter med intellektuell funktionsnedsättning. Utbildningen genomfördes på 2/3-fart, dvs. 120 hp på tre år. 2011 började en grupp med fem studenter utbildningen. 2013 började en ny kull med fyra studenter en ettårig utbildning på 40 hp innehållande första årets kurser i det som planerades för att utvecklas till ett treårigt program, som skulle leda till en högskoleexamen omfattande 120 hp.

I den första gruppen var det en student som hoppade av. Fyra studenter slutförde utbildningen och tre fick betyg/intyg. Tre studenter har i dag anställning inom det område utbildningen syftade till. I den andra kullen fick samtliga fyra studenter ett intyg på de kurser de klarade av.

Utformningen av utbildningen baserades på utveckling av en utbildning endast för studenter med intellektuell funktionsnedsättning. Detta berodde på att det var nödvändigt för att möjliggöra utveckling av didaktik och pedagogik för aktuell målgrupp. Däremot genomfördes utbildningsinslag med tillhörande examinationer vid flera tillfällen tillsammans med andra kurser och alltså studenter utan intellektuella funktionsnedsättningar.

Projektet menar sig ha kunnat belägga att personer med intellektuella funktionsnedsättningar kan tillgodogöra sig högskoleutbildning med samma krav som alla andra bara de får det stöd och de anpassningar de behöver. Detta har kunnat beläggas bland annat genom att jämföra examinationsresultat vid gemensamma utbildningsinslag för HIP-studenter med intellektuell funktionsnedsättning och andra studenter[95].

Problemet med att målgruppen saknade behörighet för högskolestudier enligt högskoleförordningens bestämmelser löste projektet genom att ta fram en särskild behörighetsprövning för den aktuella utbildningen. I detta arbete samarbetade projektet nära den gymnasiesärskola där de blivande studenterna gick. På så sätt kunde högskolan få bättre underlag för bedömningen av om den sökande hade förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

[95] Institutet för Inkludering och Optimalt Lärande 2014. *Rapport från Nationella Samverkansgruppen om Utveckling av högskoleutbildning för studenter med utvecklingsstörning*.

Utbildningskostnaderna för varje utbildningsplats beräknades till cirka 150 000 kronor per årsstudent

Kulturcollege

Under perioden 2013–2016 genomfördes projektet SV Kulturcollege hos Studieförbundet Vuxenskolan i Örebro län. Målgrupp för projektet var vuxna som tidigare gått gymnasiesärskolan. Åldersspannet på eleverna i projektet var 24–34 år. Flera av deltagarna hade negativa upplevelser av utbildning och hade ”misslyckats” i tidigare försök till utbildning och praktik.

Projektet finansierades av Arvsfonden och Studieförbundet Vuxenskolan. Projektet resulterade i en ny utbildningsmodell för personer med intellektuell funktionsnedsättning och åtta deltagare testade utbildningen under två år.

Syftet med projektet SV Kulturcollege var att möjliggöra fortsatta studier för personer med intellektuell funktionsnedsättning och på så vis kunna närma sig arbete. Projektet hade som mål att skapa och testa en ny utbildningsmodell samt synliggöra målgruppens begränsade möjligheter till fortsatta studier.

Bakgrunden till projektet var att deltagare vid studiecirklar för personer med intellektuell funktionsnedsättning uttryckt önskemål om fortsatta studier, ökat utbud av kultur och alternativ till daglig verksamhet.

Den utbildningsmodell man tog fram var en tvåårig utbildning med undervisning och aktiviteter fem dagar i veckan. Utbildningen baserades på folkbildningspedagogik och var ämnesintegrerad. Man varvade också undervisning, ”jobtaste” (kortare besök på arbetsplatser) och praktik. Den sista terminen bestod till största delen av praktik vid något av de företag deltagarna besökt vid en jobtaste.

Efter projektets slut fick en deltagare en fast anställning, en gick vidare till studier på folkhögskola, flertalet påbörjade praktik genom Arbetsförmedlingen och några gick tillbaka till daglig verksamhet.

Efter avslutat projekt har verksamheten inte fortsatt. Anledningen är att denna typ av utbildning inte har någon naturlig finansiering då den varken passar in inom folkbildningens statsbidragsfinansierade verksamhet eller inom komvux.

Högskolan Borås

Vid högskolan i Borås planeras en utbildning riktad till individer med intellektuell funktionsnedsättning. Utbildningen är en tvåårig utbildning till hälsoinspiratör. Utbildningen bedrivs som ett projekt finansierat av Allmänna Arvsfonden. Projektet bedrivs i samverkan mellan högskolan, i Arbetslivsförvaltningen, projektet Jämlik Hälsa, Borås stad, FUB Borås (en intresseorganisation som arbetar för att barn, ungdomar och vuxna med intellektuell funktionsnedsättning ska kunna leva ett gott liv), Västergötlands Parasportförbund, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan samt Sjuhärads samordningsförbund.

I stället för att försöka integrera studenterna i de reguljära utbildningarna på högskolan avser projektet att specialanpassa utbildningen. Man har tagit fram egna grundkurser till utbildningen, men ser också möjligheter till integrering i andra kurser, bland annat inom sjuksköterskeprogrammet och lärarprogrammet riktat mot fritidshemsverksamhet utifrån studenternas intresse och motivation. Utbildningen är uppdelad i en förberedande termin för att studenterna ska lära känna lokaler och studiemiljön samt lära sig studieteknik. Termin 2 och 3 består av kurser varvade med praktik. Sista terminen lotsas de över till arbetsplatser inom kommun eller näringsliv.

I skrivande stund har projektet fått besked om att Högskolan i Borås anser att de formella behörighetskraven sätter hinder i vägen för projektet. Av den anledningen har Borås Stad gått in som projektägare, och avser att köpa utbildningen som uppdragsutbildning av Högskolan i Borås.

Internationella exempel

I Sverige är det som redovisats ovan synnerligen ovanligt med eftergymnasiala studier för individer med intellektuell funktionsnedsättning. Internationellt är situationen annorlunda. Framför allt i USA och Australien finns det sedan länge utvecklade möjligheter för målgruppen att delta i högre studier. Även i några av de andra nordiska länderna har man kommit längre med möjligheterna till eftergymnasiala studier för målgruppen.

Bland de internationella exemplen finns både vad man kan definiera som högskolestudier, dvs. med avsikt att ta formella poäng eller

en examen, och vad man kan definiera som studier vid högskola, dvs. utan avsikt att ta högskolepoäng.

I slutrapporten från den ovan nämnda projektet vid Högskolan i Gävle finns några intressanta reflektioner i jämförelsen mellan Sverige och andra länder i fråga om fortsatta utbildning för individer med intellektuell funktionsnedsättning. Man menar att vårt förhållningssätt i Sverige är att fokusera på kunskapsutveckling hos individer med intellektuell funktionsnedsättning och på att finna vägar så att de kan lära sig snabbare och nå en högre nivå. I det svenska förhållningssättet erhåller studenterna social utveckling och personlig utveckling mer som en spinoff-effekt av verksamheten. I andra länder finns ett annat förhållningssätt där huvudfokus ligger på personlig utveckling, att studenter med intellektuell funktionsnedsättning ska få en collegeupplevelse. Viktigt är här i synnerhet studentlivet utanför själva undervisningen och att de får delta i inkluderad undervisning, alltså gå ordinarie kurser tillsammans med studenter utan intellektuell funktionsnedsättning, vanligtvis utan att erhålla några högskolepoäng. Tanken är här att studenternas personliga utveckling ska hjälpa dem att klara sig bättre i vuxenlivet samt att i högre utsträckning få jobb och kanske andra typer av jobb än tidigare var möjligt.

Projektet anser dock att många av de internationella exempel de tittat på sätter ett tak för målgruppen. Man tror inte det är möjligt för dem att klara riktiga högskolepoäng och har inte ens några sådana mål. Samtidigt finns det på i stort alla lärosäten projektet besökte studenter med intellektuella funktionsnedsättningar som i olika kurser klarade att erhålla högskolepoäng även om de vanligtvis deltog i en inkluderad kurs med samma kurslitteratur, uppgifter och kurskrav som övriga studenter. De hade på olika sätt hjälp via olika stödformer men oavsett det kunde de nå högskolemässighet utan anpassning av undervisningsstrategier och med ordinarie kurslitteratur, dvs. inte anpassad.

USA

I USA finns ett federalt program för att möjliggöra högre utbildning för individer med intellektuella funktionsnedsättningar. Programmet heter *Transition and Postsecondary Programs for Students with*

Intellectual Disabilities, TPSID[96]. Programmet innebär att institutioner som erbjuder högre utbildning kan ansöka om medel för att skapa modeller för inkludering av studerande med intellektuell funktionsnedsättning i deras utbildningar. För att erhålla medel krävs att man bl.a. ska:

- Tillhandhålla individuellt stöd och tjänster för akademisk och social inkludering av studenter med intellektuella funktionshinder i akademiska kurser, campusaktiviteter och andra aspekter av institutionens reguljära studentaktiviteter
- Utifrån studentens funktionsnedsättning fokusera på
- Akademiskt berikande
- Socialisering
- Självständighet, inklusive förmågan att föra sin egen talan
- Integrerad arbetspraktik och kompetenser som leder till en meningsfull anställning.
- Ta fram individuella studieplaner för varje student.

TPSID-programmet startade 2010 och var ett femårigt initiativ. 2015 förnyades programmet med ytterligare en femårsperiod som nu löper fram till 2020. Den nationella budgeten för TPSID 2018 är 11.8 miljoner dollar. I dagsläget omfattar TPSID-programmet 48 lärosäten över hela USA[97].

Nationell koordinator för TPSID-projektet är organisationen Think College[98]. Think College är en nationell organisation med målsättningen att utveckla och förbättra inkluderande möjligheter till högre utbildning för individer med intellektuell funktionsnedsättning. Think College fungerar som en kunskapsnod för alla som är involverade i eller intresserade av studiemöjligheter för målgruppen. Förutom att vara nationell koordinator av TPSID är Think College också projektägare av ett flertal större utvecklingsprojekt inom det aktuella området.

[96] www2.ed.gov/programs/tpsid/index.html
[97] Ett exempel på en TPSID-stöd utbildning kan läsas här: thinkcollege.net/programs/inclusive-education-services
[98] thinkcollege.net

Studenter som studerar inom ett TPSID-program deltar i den reguljära undervisningen som auskultant. ”Auditing” eller auskultation är en medverkan som innebär att man följer den reguljära utbildningen utan avsikt att ta ett formellt betyg. Eftersom studenten medverkar utan målet att ta ett betyg krävs inte heller några formella behörigheter. Studenten har tillgång till ”peer mentors”, dvs. mentorer som är andra studenter. Efter avslutad kurs erhåller studenten ett intyg på medverkan. Förutom att delta i själva undervisningen deltar TPSID-studenten även i det omfattande campuslivet precis som alla andra studenter, vilket är en viktig faktor i programmet.

Utvärderingar av TPSID visar på mycket goda resultat. 61 procent av de studenter som avslutat en utbildning finansierad genom TPSID hade ett avlönat arbete ett år efter avslutad utbildning[99]. Motsvarande siffra för individer med jämförbara funktionsnedsättning som inte hade deltagit i en TPSID-utbildning var 17 procent.

Australien

I Australien finns inget nationellt program som i USA. Däremot finns intressanta initiativ från enskilda universitet.

University of Sydney har ett program kallat *Uni2 Beyond* som är riktat till individer med intellektuell funktionsnedsättning[100]. Precis som i USA deltar studenterna i den reguljära undervisningen och campusaktiviteterna. Även här är det auskultation eller auditing utan målsättning att ta akademiska poäng.

Det som är speciellt inom Uni2 Beyond är den omfattande satsningen på mentorstödet. Inom Uni2 Beyond matchas varje student med en egen peer mentor som stödjer studenten både i studierna och de sociala campusaktiviteterna. Uni2 Beyond har ett särskilt mentorprogram dit reguljära studenter kan söka.

Uni2 Beyond erbjuder sina studenter:

- Deltagande i undervisning och handledning
- Individuellt undervisningsstöd för att arbeta mot individuella lärandemål anpassade efter studentens styrkor och förmåga
- Social samvaro med andra studenter

[99] National Core Indicators, 2017.
[100] cds.org.au/uni-2-beyond

- Egen mentor
- Individuell studieplanering
- Praktik för att öka anställningsbarhet och bygga nätverk på arbetsmarknaden.

Irland

Vid Trinity College i Dublin finns en särskild avdelning med uppdrag att erbjuda utbildning till individer med intellektuell funktionsnedsättning, Trinity Centre for People with Intellectual Disabilities (TCPID)[101]. Centret finansieras genom donationer från enskilda och sponsring från företag.

Föregångaren till TCPID utvecklade 2004 en tvåårig utbildning, Certificate in Contemporary Living (CCL), för studenter med en intellektuell funktionsnedsättning. Målet för utbildningen var att introducera målgruppen till högskolestudier och livet på college, och göra det möjligt för dem att utveckla livskunskaper. CCL godkändes av Trinity College 2006, och har sedan dess examinerat strax under 200 studenter. Ett problem med kursen var dock att den inte var placerad i det nationella ramverket för kvalifikationer, NQF (Irlands motsvarighet till SEQF). Efter en omarbetning av kursen är den dock sedan 2016 inplacerad i NQF-systemet på nivå 5.

TCPID arbetar också med forskning kring lärandet bland studenter med intellektuell funktionsnedsättning. I korthet är det viktigaste forskningsresultatet, vilket också används i TCPID:s egna utbildningar, att studenter med intellektuell funktionsnedsättning kan klara högre utbildning, förutsatt att lärarna tillämpar ett inkluderande arbetssätt och skapar en trygg och meningsfull lärandemiljö.

Norge

Hösten 2018 startar det norska Nord universitetet landets första utbildningar för personer med intellektuell funktionsnedsättning. Utbildningarna kommer att vara individuellt anpassade. Universitetets styrelse beslutade nyligen att starta en utbildning inom området

[101] www.tcd.ie/tcpid

självbestämmande, medborgarskap och inkluderande praktik. Utbildningen ska ges på halvfart under två år. Utbildningen ska omfatta 120 studiepoäng. Medel för att kunna genomföra utbildningen kommer från statliga Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet. Den första kullen består av 12 studenter.

2016 lade en statlig utredning[102] fram ett antal förslag för att säkra grundläggande rättigheter vad gäller utbildning för intellektuellt funktionsnedsatta i Norge. Utredningen föreslog bl.a. att ett antal försöksutbildningar ska starta.

Island

University of Iceland har sedan 2007 erbjudit en yrkesexamen i inkluderande miljöer för studenter med intellektuella funktionsnedsättningar. Kurserna är inkluderande och erbjuds både funktionsnedsatta och icke-funktionsnedsatta studenter vid Institutionen för pedagogik på grundnivå. Studenterna beskriver ett ökat socialt deltagande, mer kunskap och större självkänsla. Universitetet själv upplever inkluderande kurser som positiva både för icke-funktionsnedsatta och funktionsnedsatta studenter.

Särskilt utbildningsstöd och särskilda utbildningsinsatser

För att underlätta studierna för individer med funktionsnedsättningar finns ett statsbidrag för särskilt utbildningsstöd[103]. Statsbidraget administreras av Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM. Bidraget betalas ut till utbildningsanordnare efter ansökan till SPSM.

Historiskt avsåg det särskilda utbildningsstödet endast rörelsehinder, som beslutades av Nämnden för vårdartjänst under 1970- och 1980-talet, och var en socialpolitisk åtgärd. Under 1990-talet övergick ansvaret till SISUS (Statens, sedermera Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd) och stödet breddades då så att det även fick omfatta fler funktionsnedsättningar. Under 2000-talet har både socialpolitiska och utbildningspolitiska åtgärder sammanförts till den senaste versionen då det talas generellt om funktionsnedsättning utifrån det förändrade funktionshinderpolitiska synsättet.

[102] NOU 2016:17. *På lik linje*.
[103] Förordningen (2011:1163) om statsbidrag för särskilt utbildningsstöd.

I första hand är det särskilda utbildningsstödet avsett för folkhögskolornas utbildningar för individer med funktionsnedsättningar, men även universitet och högskolor kan ta del av en mindre del av bidraget för särskilt utbildningsstöd. Bidrag till insatser för deltagare eller studenter med funktionsnedsättning handlar alltid om merkostnader. Merkostnader är kostnader som utbildningsanordnaren har för deltagare med funktionsnedsättning, utöver vad som kan anses normalt för kursdeltagare.

Exempel på vad som kan finansieras med statsbidraget för särskilt utbildningsstöd är lönekostnader för stödpersoner som har en anställning som assistent eller stödperson, anpassning av teknisk utrustning, merkostnader för läromedel och studiematerial samt handledning av personal.

Folkhögskolorna får ersättning för särskilt utbildningsstöd för alla former av funktionsnedsättningar. Universitet och högskolor får endast söka ersättning för kostnader för särskilt utbildningsstöd som erbjuds studerande med svåra rörelsehinder eller psykiska och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Detta innebär att universitet och högskolor inte får ersättning för särskilt utbildningsstöd riktat till studenter med intellektuell funktionsnedsättning.

Folkhögskolorna får även ersättning för kostnader för särskilda utbildningsinsatser för studerande med funktionsnedsättningar. Med kostnader för särskilda utbildningsinsatser avses kostnader för utbildning och för åtgärder i samband med utbildning.

Eftersom förordningen om statsbidrag specifikt nämner folkhögskolor och högskolor som berättigade till bidrag innebär det att komvuxanordnare inte kan söka ersättning för utbildningsstöd till funktionsnedsatta.

2017 uppgick ersättningen för särskilt utbildningsstöd till folkhögskolorna på knappt 145 miljoner kronor. Motsvarande ersättning till universitet och högskolor var högst 5,5 miljoner kronor.

Stödet som lämnas till universitet och högskolor är att anse som ett komplement till två andra finansieringar av stöd till individer med funktionsnedsättningar, högskolornas egen avsättning ur sitt generella statsbidrag (0,3 procent) samt så kallade Nationella medel som administreras av Stockholms universitet.

Rekryteringen till fortsatta studier

Utredningen har vid kontakterna med de ovan beskrivna projekten ställt frågan hur rekryteringen till projekten gått till och hur efterfrågan sett ut. Sammantaget är bilden att det finns en stor efterfrågan på fortsatta studier bland de i målgruppen som bedöms ha förutsättningar. Bilden är dock tydlig att efterfrågan uttrycks i samband med att individerna redan finns i en lärandesituation. Likaså har rekryteringen till projekten nästan uteslutande skett i samarbete med den organisation som ansvarat för individens aktuella lärsituation. Gymnasiesärskolan och särvux har även samverkat med högskolan i bedömningarna av vilka som har förutsättningar att klara högre studier.

9.7.2 Utredningens bedömningar

Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning är mycket tydlig med att konventionsstaterna ska säkerställa ett sammanhållet utbildningssystem och livslångt lärande inriktat på full utveckling av den mänskliga potentialen. För att uppfylla detta räcker det inte att individer med intellektuell funktionsnedsättning erbjuds fortsatt utbildning inom ett eller ett fåtal utbildningsområden. I stället måste så många utbildningsformer som möjligt erbjuda möjligheter för individer med intellektuell funktionsnedsättning att utveckla sig. De internationella exemplen ovan visar också att individer med intellektuell funktionsnedsättning kan nå långt i sin kunskapsutveckling, givet att stödet och förutsättningarna är de rätta.

De internationella exemplen visar också på att deltagande i fortsatta studier leder till en märkbart högre grad av etablering på arbetsmarknaden för individer med intellektuell funktionsnedsättning. Utredningen har också fått tydliga signaler om att det finns en efterfrågan på arbetsmarknaden som skulle kunna fyllas av individer med intellektuell funktionsnedsättning, givet att de får rätt utbildning. Detta gör att fortsatta studier för denna målgrupp även är en fråga om matchning på arbetsmarknaden.

Utredningens uppfattning är att det framför allt är tre faktorer som påverkar möjligheten för individer med intellektuell funktionsnedsättning att påbörja och klara fortsatta studier. Den första är det faktum att individerna inte har de formella förkunskaperna för att

vara behöriga till högskolestudier. Den andra faktorn är tillgången till stöd i form av t.ex. personlig mentor. Den tredje faktorn är anpassning av utbildningen t.ex. genom lägre studietakt, särskilda arbetsformer och individuella mål. Utredningen väljer därför att redovisa förslag och bedömningar som kan påverka dessa tre faktorer.

Särlösningar eller inkludering

Utredningens bedömning: Utformningen av fortsatta studier för individer med intellektuell funktionsnedsättning ska sträva efter ett inkluderande förhållningssätt.

Utredningen kan se att det finns två huvudspår i fråga om organiseringen av fortsatt utbildning för individer med intellektuell funktionsnedsättning. Det ena spåret är att utveckla särlösningar för målgruppen genom anpassade utbildningar och det andra är att sträva efter inkludering i ordinarie utbildning.

Exempel på särlösningar är de ovan beskrivna exemplen från Irland och Norge. Här är det fråga om att ta fram specifika utbildningar som både till form och innehåll är designade för att passa målgruppen. Erfarenheterna från Trinity College är att arbetssättet är framgångsrikt ur perspektivet att studenter med intellektuell funktionsnedsättning tagit examen med en kvalifikation på EQF-nivå 5.

I exemplen från USA, Australien och Island hittar man ett mer inkluderande arbetssätt, där studenterna med funktionsnedsättning deltar både i ordinarie undervisning och i universitetens sociala sammanhang. Det förefaller som att man inom dessa exempel inte fokuserar lika mycket på att studenterna ska nå de akademiska målen, men väl att de ska nå så långt som deras förmåga tillåter.

I den svenska exemplet från Högskolan i Gävle anger man i slutrapporten att även om man strävat efter en inkluderande modell så har man varit tvungen att ta fram många specifika lösningar för studenterna. Projektets slutsats är dock att inkludering är en viktig målsättning.

Utbildningarna vid de svenska folkhögskolorna kombinerar ofta speciella pedagogiska lösningar och särskild gruppindelning med inkludering i folkhögskolans sociala miljö. Denna utbildningsform skapar alltså medvetet en kombination av särlösning och inkludering.

Utifrån de rapporter utredningen har läst framgår det att särlösningarna är de mest kostsamma att genomföra. Vanligtvis kräver de en särskild metod och anpassning av läromedel. Av de exempel utredningen har tagit del av framgår det också att utbildningarnas innehåll är skräddarsytt för målgruppen. Samtidigt vet utredningen att det inte är konstruktivt att bedöma lämpligheten av särlösningar utifrån en kostnadsaspekt. Det är sant att utbildningskostnaden för varje elev är hög, men samtidigt har de flesta utbildningar mycket varierande prislappar. Om en utbildning är mycket kostsam brukar det leda till att antalet platser är begränsade, vilket leder till att totalkostnaden för själva utbildningen blir hanterbar. För fortsatt utbildning för individer med intellektuell funktionsnedsättning är det redan från start så att det aldrig kommer att handla om stora volymer elever. Detta innebär att totalkostnaden för en satsning på anpassade utbildningar för elever med intellektuell funktionsnedsättning inte behöver bli belastande för utbildningsanordnaren.

Inkluderande utbildningar, där elever med intellektuell funktionsnedsättning följer den reguljära undervisningen är en lösning som inte är lika kostsam. Samtidigt finns risken att den inte skapar lika goda förutsättningar för individen att nå kursmålen. Fördelen med en inkluderande utbildning är dock att den förefaller utveckla både individer med funktionsnedsättning och individer utan funktionsnedsättning. Den förbereder förmodligen också individer med funktionsnedsättning bättre för arbetsmarknaden eftersom interaktionen med andra studenter utan funktionsnedsättning är högre inom denna utbildningsform. Utredningen har vid samtal med projektledarna från de svenska projekt som redovisats ovan erfarit att de enhälligt förordar inkludering så långt det är möjligt.

Utredningen anser att det inte vore rätt att peka ut den ena eller andra utbildningsformen som mer lämplig. I stället anser utredningen att det måste vara upp till utbildningsanordnaren att utifrån en helhetsbedömning kring egna resurser, utbildningens mål och målgruppens förutsättningar välja vilken av utbildningsformerna man anser mest lämplig. Det är inte heller fråga om att en utbildningsanordnare måste välja mellan två renodlade former, utan det finns naturligtvis en lång rad kombinationsmöjligheter.

Med tanke på den starka betoningen av inkluderingens fördelar för individens helhetssituation vill dock utredningen rekommendera att alla utbildningsanordnare tillämpar ett inkluderande förhållningssätt

vid fortsatta studier för personer med intellektuell funktionsnedsättning. Ett inkluderande förhållningssätt kan t.ex. vara att blanda studiegrupper när det är möjligt, erbjuda gemensamma föreläsningar, planera inkluderande projekt där både studerande med och utan funktionsnedsättning ingår. En viktig del i ett inkluderande förhållningssätt är att inkludera personer med funktionsnedsättning i de sociala miljöer som utbildningsanordnaren disponerar.

Utredningens förslag om att särvux ska bli en del av komvux bidrar också till att öka inkluderingen av tidigare särvuxelever in i komvux.

Utredningens bedömning är därför att utformningen av fortsatta studier för individer med intellektuell funktionsnedsättning ska sträva efter ett inkluderande förhållningssätt.

Särskilt utbildningsstöd

Utredningens förslag: Förordningen (2011:1163) om statsbidrag för särskilt utbildningsstöd ändras. Dels görs ett tillägg som innebär att universitet och högskolor även ska kunna få statsbidrag för kostnader för särskilt utbildningsstöd som erbjuds studerande med intellektuell funktionsnedsättning. Dels görs ett tillägg som innebär att statsbidrag till kostnader för särskilt utbildningsstöd för studerande med intellektuell funktionsnedsättning även får lämnas till anordnare av yrkeshögskoleutbildningar samt till kommuner i samband med gymnasial komvux.

Som utredningen tidigare nämnt är tillgången till särskilt stöd en av de viktigaste faktorerna för framgång i fortsatta studier för individer med intellektuell funktionsnedsättning. Särskilt stöd är också en avgörande ingrediens i inkluderande utbildningsformer, där det särskilda stöd som en mentor eller stödperson utgör är bland de viktigaste.

Som tidigare redovisats är resultaten från den särskilda satsning som TPSID utgör i USA mycket uppmuntrande. Kärnan i denna satsning är just att lärosäten kan ansöka om ersättning för särskilt stöd som man erbjuder till studenter med intellektuell funktionsnedsättning.

En liknande svensk modell finns som tidigare redovisats, i statsbidraget för särskilt utbildningsstöd. Folkhögskolor och högskolor

kan ansöka om statsbidrag från SPSM för kostnader för särskilt utbildningsstöd som erbjuds studerande. För folkhögskolornas del är detta ett omfattande statsbidrag som 2017 uppgick till knappt 145 miljoner kronor, fördelat på 115 miljoner för stödperson och 30 miljoner för övriga stödinsatser. Som nämnts ovan är folkhögskolan en av de vanligaste valen för fortsatta studier för individer med intellektuell funktionsnedsättning. Bedömningen är att statsbidraget för särskilt utbildningsstöd är en förutsättning för folkhögskolans stora utbud för individer med funktionsnedsättning. Utredningens bedömning är också att möjligheten att erhålla till statsbidrag för särskilt stöd till personer med funktionsnedsättning påverkar en utbildningsanordnares val att inkludera studerande med funktionsnedsättning i utbildningarna.

Även universitet och högskolor har en möjlighet att ansöka om statsbidrag för kostnader för särskilt utbildningsstöd. Detta stöd utgjordes 2017 dock endast av 5,5 miljoner kronor. Dessutom kan inte universitet och högskolor ansöka om statsbidrag för särskilt utbildningsstöd till individer med intellektuell funktionsnedsättning, eftersom denna funktionsnedsättning inte finns uppräknad bland de funktionsnedsättningar för vilka stöd lämnas. Utredningens uppfattning är att en möjlighet till statsbidrag för särskilt utbildningsstöd till studenter med intellektuell funktionsnedsättning skulle öka incitamentet för universitet och högskolor att utveckla den typ av inkluderande utbildning som erbjuds inom TPSID-programmet i USA och vid Uni 2 Beyond i Australien. Utredningen förslår därför en ändring av 2 § 2 st förordning (2011:1163) om statsbidrag för särskilt utbildningsstöd så att statsbidrag även kan lämnas för särskilt utbildningsstöd till studenter med intellektuell funktionsnedsättning.

På samma sätt skulle en möjlighet till statsbidrag för särskilt utbildningsstöd till studenter med intellektuell funktionsnedsättning skulle öka incitamentet för anordnare av yrkeshögskoleutbildningar att anpassa eller utveckla utbildningar för denna målgrupp. Utredningen föreslår därför en utökning av 2 § förordning (2011:1163) om statsbidrag för särskilt utbildningsstöd så att statsbidrag även kan lämnas för kostnader för särskilt utbildningsstöd som erbjuds studerande med intellektuell funktionsnedsättning inom yrkeshögskolan.

Utredningens förslag om att särvux ska bli en del av komvux bedöms öka möjligheterna till fortsatta studier vid gymnasial komvux efter gymnasiesärskola och gymnasialt särvux. För att förstärka denna

effekt, och för att öka möjligheterna till utveckling av inkluderande utbildningar vid gymnasialt komvux anser utredningen att det också vore lämpligt att kommunerna kunde ansöka om statsbidrag för särskilt utbildningsstöd som erbjuds studerande med intellektuell funktionsnedsättning inom gymnasial komvux. Utredningen föreslår därför en utökning av 2 § förordningen (2011:1163) om statsbidrag för särskilt utbildningsstöd så att statsbidrag även kan lämnas för kostnader för särskilt utbildningsstöd som erbjuds studerande med intellektuell funktionsnedsättning inom gymnasial komvux.

Utveckling av utbildningar med målet SeQF 3

Utredningens förslag: Skolverket ges i uppdrag att definiera och utveckla nationella yrkespaket för målgruppen, som leder fram till en kvalifikation på SeQF-nivå 3.

En avslutad gymnasiesärskola eller gymnasialt särvux leder fram till en kvalifikation på SeQF-nivå 2. Utredningen har i kontakt med branschorganisationer och personer som arbetar med kompetensförsörjning inom arbetslivet fått signaler om att man efterfrågar både kompetenser och utbildningar som kräver en kvalifikation på SeQF-nivå 3. En kvalifikation är inte ett fast område, utan innebär ett spann av kombinationer av kunskaper, färdigheter och kompetenser. De yrkesroller som utredningen upplever att branscherna beskriver när vi talar om kvalifikation på nivå 3, är i den inledande delen av kvalifikationen. De yrkesroller som beskrivs är handräckning, delmoment i större processer (t.ex. fönstermontering vid byggnationer), enklare servicejobb m.m. Samtidigt är det fråga om en aktuell efterfrågan på kompetens och behövda arbetsuppgifter.

Utredningen ser en möjlighet att definiera utbildningar mot dessa yrkesroller, som svarar mot ett behov på arbetsmarknaden, där behovet går att matcha mot individer med intellektuella funktionsnedsättningar. Utbildningarna inom gymnasiesärskolan och särvux har en yrkesinriktning. Av den anledningen är det logiskt att en fortsatt utbildning efter dessa skolformer har en yrkesinriktning. Det har visat sig att en form för fortsatt utbildning, eller aktivitet efter avslutad gymnasiesärskola eller gymnasialt särvux som fungerat bra för målgruppen är lärlingsutbildning, eller lärlingsliknande aktiviteter.

Utredningen upplever därför att yrkesutbildningar i lärlingsform direkt riktade mot de yrkesroller som efterfrågas, och med målsättningen att ge en kvalifikation på SeQF-nivå 3 bör tas fram.

Skolverket har tagit fram exempel på yrkespaket där en kombination av kurser leder till en viss kompetens och anställningsbarhet. Skolverket har för varje yrkespaket angett vilka kunskaper, färdigheter och förmågor paketen leder till. Sannolikt kommer några av dessa paket att ligga på SeQF-nivå 3 snarare en SeQF-nivå 4. Många av dessa yrkespaket har dock en stor omfattning och det kan vara fråga om att ta fram helt nya yrkespaket specifikt för de yrkesroller som är aktuella för individer med intellektuell funktionsnedsättning.

Eftersom en kvalifikationsnivå innehåller ett visst spann, skulle det också kunna vara möjligt att rymma flera olika utbildningsinriktningar, bl.a. utbildningar mot yrken eller arbetsuppgifter som är mer kvalificerade än de som beskrevs ovan. Här skulle t.ex. kunna inrymmas arbetsuppgifter inom det området som lite otydligt beskrivs som ”enkla jobb”. Att öppna upp det i dag låsta kvalifikationsområdet SeQF3, skulle också innebära möjligheter till en nivåplacering för dem som ännu inte tagit sin gymnasieexamen, men klarat av större delen av sin utbildning.

Utredningen bedömer att det finns goda möjligheter att matcha en efterfrågan på arbetsmarknaden mot i första hand individer med intellektuell funktionsnedsättning, men att en utveckling av yrkespaket som uttalat siktar mot en kvalifikation på SeQF-nivå 3 skulle ha positiva effekter för fler målgrupper. För att etablera dessa yrkespaket krävs dock dels att de redan framtagna yrkespaketen analyseras och att de som passar i den beskrivna funktionen definieras. Efter att ha jämfört den efterfrågan som branscherna redovisat och framtagna yrkespaket bedömer utredningen också att det kan vara nödvändigt att komplettera de befintliga yrkespaketen.

Utredningen föreslår därför att Skolverket ges i uppdrag att definiera och utveckla nationella yrkespaket som leder fram till en kvalifikation på SeQF-nivå 3.

Fortsatta studier vid komvux

Utredningens bedömning: Gymnasiesärskolan och särskild utbildning inom komvux ska aktivt arbeta med möjligheterna för elever att gå vidare till studier vid reguljär komvux.

Utredningen har inte kunnat fastställa omfattningen av övergången från särvux eller gymnasiesärskola till reguljär komvux. Bedömningen är dock att denna övergång är mycket liten. Utredningen anser därför att det behövs ett aktivt arbete från gymnasiesärskolan och särvux för att öka omfattningen av övergången från särvux och gymnasiesärskola till komvux.

Som utredningen redogjort ovan är två av de viktigaste faktorerna för framgångsrika studier för individer med intellektuell funktionsnedsättning anpassning och stöd. I fråga om anpassning har komvux redan långtgående skyldigheter att individanpassa utbildningarna, vilket gör att en stor del av anpassningen av utbildningarna får anses falla under denna skyldighet. I fråga om kostnader för särskilt stöd som kan vara nödvändigt, erbjuder utredningens förslag om att även komvuxutbildningar ska kunna erhålla stöd från SPSM till kostnader för särskilt utbildningsstöd en möjlighet för kommunerna att få ersättning för denna merkostnad.

Fortsatta studier vid folkhögskola

Utredningens bedömning: Folkhögskolor har goda möjligheter att utveckla och erbjuda eftergymnasial utbildning till individer med intellektuell funktionsnedsättning. Även folkhögskolor kan utveckla och erbjuda yrkesutbildningar på gymnasial nivå till individer med intellektuell funktionsnedsättning.

Till skillnad från komvux och andra skolformer har folkhögskolorna en stor frihet att på egen hand utforma sina utbildningar och kursutbud. Regeringen styr kursutbudet i liten utsträckning[104]. Regeringen styr i stället huvudsakligen folkbildningen genom de syften som har formulerats för den statsbidragsfinansiering som går till folkbildningen, och följer genom huvudsakligen Folkbildningsrådet regelbundet upp om folkbildningens verksamheter uppfyller syftena. Dessa förutsättningar i styrningen av folkbildningen gör att utredningen inte anser sig kunna lämna förslag som rör folkhögskolorna, utan väljer i stället att redovisa sina bedömningar.

Som redovisats ovan är folkhögskolorna redan den största anordnaren av utbildning efter särskolan för individer med intellektuell funktionsnedsättning. Folkhögskolan är också redan anordnare av eftergymnasial utbildning, där de formella behörighetskraven är satta för att säkerställa studiestödet för de studerande. Sammantaget gör det att utredningen bedömer att folkhögskolorna har stora möjligheter att spela en viktig roll även i det fortsatta lärande för individer med intellektuell funktionsnedsättning som utredningen beskriver.

Folkhögskolorna har som tidigare beskrivits både allmänna och särskilda kurser för individer med intellektuell funktionsnedsättning. Folkhögskolorna har också möjlighet att utveckla och erbjuda utbildningar med ett innehåll som motsvarar de kurspaket som beskrivits ovan. Det innebar att folkhögskolorna har en unik möjlighet att erbjuda en smidig övergång från t.ex. en allmän kurs till en yrkesutbildning för de individer som bedöms ha förutsättningarna för detta. Folkhögskolan har också möjligheten att på ett tidigt stadium fånga upp individer med förutsättningar till fortsatta studier och bygga in en sådan övergång i individernas studier inom de allmänna kurserna. Utredningen bedömer därför att även folkhögskolorna kan erbjuda yrkesutbildningar på gymnasial nivå till individer med intellektuell funktionsnedsättning enligt förslagen ovan.

Folkhögskolan har också möjligheter att anordna eftergymnasial utbildning utan formella behörighetskrav, så länge utbildningarna inte berättigar till studiestöd för eftergymnasiala studier. Det gör att folkhögskolan redan i dag kan erbjuda eftergymnasial utbildning till

[104] Det huvudsakliga undantaget gäller i fråga om allmänna kurser på folkhögskolorna. I 9 § Förordning (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen, finns krav på att minst 15 procent av verksamheten ska utgöras av allmänna kurser, samt att kraven på resultat av lärande på allmän kurs ska motsvara de krav som ställs på motsvarande utbildning inom skolväsendet.

individer med intellektuell funktionsnedsättning. Även här har folkhögskolorna en unik möjlighet att erbjuda en sammanhållen progression för deltagare i de allmänna kurserna, så länge individerna har förutsättningar att följa undervisning på eftergymnasial nivå. Utredningen bedömer därför att folkhögskolorna har goda möjligheter att erbjuda eftergymnasial utbildning till individer med intellektuell funktionsnedsättning, och att detta borde utvecklas.

Fortsatt utbildning vid högskolan

Utredningens bedömning: Det saknas samlad kunskap om de redan befintliga möjligheterna till fortsatta studier på högskolenivå för individer med intellektuell funktionsnedsättning.

Utredningens förslag: Specialpedagogiska skolmyndigheten och Universitets och Högskolerådet ges i uppdrag att ta fram informationsmaterial och genomföra en informationskampanj om möjligheterna till högskolestudier för individer med intellektuell funktionsnedsättning.

Det största hindret för deltagande i högskolestudier för individer med intellektuell funktionsnedsättning är att individerna saknar de formella förkunskaperna för att uppfylla de gällande behörighetsreglerna. Eftersom varken gymnasiesärskola eller särvux ger grundläggande behörighet för högskolestudier kan inte individer med denna utbildningsbakgrund antas med stöd av huvudreglerna. Utredningen kan dock konstatera att det redan inom gällande regelverk finns möjlighet för individer med intellektuell funktionsnedsättning att studera på högskolenivå. Problemet verkar snarare vara att det saknas en samlad kunskap om vilka dessa möjligheter är. Utredningen väljer därför att inte lämna förslag som berör antagningsreglerna till högskolan, utan väljer i stället att lyfta fram de möjligheter som redan finns.

Auskultation med mentorstöd

Som redovisats ovan i exemplen från USA och Australien finns det mycket goda erfarenheter från det som kallas ”monitoring”. I Sverige är det närmaste begreppet auskultation, och utredningen väljer att använda det begreppet.

Auskultation innebär att en individ följer föreläsningar, undervisning och seminarier utan avsikt att ta betyg. I stället är det själva lärandet som är huvudsyftet för auskultationen. I exemplen från USA och Australien sker auskultationen med stöd av en mentor, och studenten når så långt i sin kunskapsutveckling som möjligt. Efter avslutad auskultation får individen ett intyg. I dessa exempel är auskultanten även ”registrerad” som auskultant och deltar i den sociala miljön vid det lärosäte hen studerar. I USA är det varje institution som bestämmer huruvida en kurs är lämpad för auskultation, och institutionerna kan också sätta upp egna ramar för auskultationen.

I dag är det fritt för lärosäten att själv bestämma om man vill erbjuda möjligheten till auskultation. Eftersom målet för studierna inte är att ta akademiska betyg finns inga formella förkunskapskrav, utan alla kan ”antas”. Det är också möjligt för ett lärosäte att lämna ut ett intyg på deltagande till en auskultant.

En förutsättning för en fungerande auskultation är tillgången till en mentor eller stödperson för auskultanten. Av den anledningen lämnar utredningen förslag enligt ovan om att statsbidrag för särskilt utbildningsstöd även ska kunna lämnas för stöd riktat till individer med intellektuell funktionsnedsättning.

Antagning på bedömning av reell kompetens

Enligt 7 kap. 5 § högskoleförordningen kan en högskola bedöma en individs s.k. reella kompetens. Om personen bedöms kunna tillgodogöra sig en högskoleutbildning uppfyller han eller hon kraven på grundläggande behörighet. Detta innebär att en individ kan antas till en utbildning på högskolan, även om han eller hon inte har en gymnasieexamen. Till skillnad från exemplet med auskultation innebär detta att individen antas med målsättningen att uppnå akademiska betyg.

I detta fall är det avgörande att bedömningen av individens förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen är av hög kvalitet. En slutsats man kan dra från de redovisade svenska projekten är att ett

nära samarbete mellan högskolan och individens utbildningsanordnare vid rekryteringstillfället är en avgörande framgångsfaktor. Rekrytering till högre utbildning medan eleven fortfarande finns i särvux eller gymnasiesärskolan skapar en möjlighet både att förbereda den aktuella eleven mer direkt inför högskolestudierna, och en möjlighet att under en längre tid göra bedömningen av individens förutsättningar att följa undervisningen vid högskolan. Det möjliggör också att den aktuella utbildningsanordnare kan ta in faktorer i bedömningen som bygger på elevens prestationer under hela utbildningen vid särvux eller gymnasiesärskolan.

Såväl svenska som internationella projekt visar att individer med intellektuell funktionsnedsättning under rätt omständigheter har förutsättningar att klara studier som ger högskolepoäng. Rätt omständigheter har i de studerade projekten inkluderat både anpassade studier och särskilt stöd. Som angetts ovan föreslår utredningen att även särskilt stöd till studenter med intellektuell funktionsnedsättning ska kunna erhålla statsbidrag.

Möjligheten att anta individer med intellektuell funktionsnedsättning genom bedömning av reell kompetens skapar en öppning för lärosäten som så önskar skapa särskilda utbildningar för en målgrupp som hittills ansetts vara utestängd från högre studier.

Uppdragsutbildning

Enligt förordningen (2002:760) för uppdragsutbildning vid universitet och högskolor kan både företag och offentliga organisationer upphandla högskolekurser i form av uppdragsutbildning. För företag gäller framför allt att det är personalutbildning eller utbildning av arbetsmarknadsskäl. För offentlig uppdragsgivare ska det vara personalutbildning eller utbildning som behövs av arbetsmarknadsskäl. Vid uppdragsutbildning finns inga krav på behörigheter hos de studerande, utan det är uppdragsgivaren som ansvarar för att individerna har förutsättningar att följa undervisningen.

Möjligheten för företag att upphandla uppdragsutbildning öppnar dörrarna för initiativ som kan koppla till andra insatser riktade till individer med intellektuell funktionsnedsättning. Många företag tillämpar inkludering som ett led i sitt arbete med Corporate Social Responsibility (CSR), och möjligheten att erbjuda anställda med

intellektuell funktionsnedsättning en utbildning vid en högskola kan vara attraktivt.

Offentliga uppdragsgivare skulle kunna vara både kommuner och Arbetsförmedlingen som en del i arbetsmarknadsåtgärderna för individer med intellektuell funktionsnedsättning.

Sammantaget visar detta på att det inte i första hand är regelverket som stänger individer med intellektuell funktionsnedsättning ute från studier vid högskola och universitet, utan bristande kunskap om vilka möjligheter som faktiskt finns. Av den anledningen anser utredningen att det mest lämpliga förslaget är att öka kunskapen om och marknadsföra dessa möjligheter. Utredningen föreslår därför att Specialpedagogiska skolmyndigheten tillsammans med Universitets och Högskolerådet ges i uppdrag att ta fram informationsmaterial och genomföra en informationskampanj om möjligheterna till högskolestudier för individer med intellektuell funktionsnedsättning.

Fortsatta studier vid yrkeshögskola

Utredningens bedömning: Det saknas samlad kunskap om de redan befintliga möjligheterna till fortsatta studier på yrkeshögskolenivå för individer med intellektuell funktionsnedsättning.

Utredningens förslag: Specialpedagogiska skolmyndigheten och Myndigheten för Yrkeshögskolan ges i uppdrag att ta fram informationsmaterial och genomföra en informationskampanj om möjligheterna till yrkeshögskolestudier för individer med intellektuell funktionsnedsättning.

I princip gäller samma regler för yrkeshögskolan som för högskolor och universitet. Det finns alltså möjligheter för att öka möjligheterna för individer med intellektuell funktionsnedsättning att delta i undervisning inom yrkeshögskolan genom auskultation, bedömning av reell kompetens[105] eller genom uppdragsutbildning[106].

Myndigheten för Yrkeshögskolan presenterade 2011 en rapport med förslag på hur yrkeshögskoleutbildningar kan göras tillgängliga

[105] 3 kap. 1 och 3 §§ Förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.
[106] Förordningen (2009:131) om utbildning inom yrkeshögskolan som uppdragsutbildning.

för individer med funktionsnedsättning[107]. I den rapporten anger 26 procent av tillfrågade utbildningsanordnare att de har utbildning som skulle kunna passa individer med intellektuell funktionsnedsättning. Utredningens bedömning är att det på samma sätt som inom högskolan finns goda förutsättningar att utan förändringar i gällande regelverk öka möjligheterna för individer med intellektuell funktionsnedsättning att delta i undervisning inom yrkeshögskolan. På samma sätt som på högskoleområdet är det snarare bristen på kunskap om de möjligheter som faktiskt finns, som är det stora hindret för målgruppen att delta i undervisningen inom yrkeshögskolan.

Utredningen föreslår därför att Specialpedagogiska skolmyndigheten tillsammans med Myndigheten för yrkeshögskolan ges i uppdrag att ta fram informationsmaterial och genomföra en informationskampanj om möjligheterna till yrkeshögskolestudier för individer med intellektuell funktionsnedsättning.

[107] Myndigheten för yrkeshögskolan 2011. *Återrapportering av regeringsuppdrag 2011. Förslag på hur yrkeshögskoleutbildningar kan göras tillgängliga för personer med funktionsnedsättning*.

10 Kompetensutveckling

Enligt direktiven ska utredningen kartlägga kompetensbehov hos lärare vid komvux och särvux, och vid behov lämna förslag på insatser utanför lärarutbildningen för att tillgodose de behov av kompetens som lärare kan ha för att kunna undervisa i komvux och särvux.

Utredningen konstaterar att det finns ett uttalat behov av kompetensutveckling bland lärare inom komvux och särvux. Behovet av kompetensutveckling finns såväl inom ämnesdidaktiska kunskaper som mer specifika kunskaper med koppling till vuxna elevers lärande. Ett särskilt kompetensbehov är didaktiska konsekvenser av nya krav på vuxenutbildningen, främst ökad flexibilitet och individanpassning.

Utredningens slutsats är att det ouppfyllda kompetensbehovet inte har en solitär anledning, utan att det är en kedja av orsaker som skapat bristen på kompetensutveckling. Kedjan innehåller såväl bristande kunskapsunderlag för kompetensutveckling som otillräckligt antal erbjudanden om mer specifik kompetensutveckling för lärare inom komvux och särvux.

I 1 kap. 5 § skollagen[1] anges att utbildningen inom skolväsendet ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. En följd av detta är att utbildning och fortbildning av lärare inom vuxenutbildningen bör basera sig på forskning samt sammanställningar av beprövad erfarenhet rörande vuxnas lärande. Skolverket anger att vetenskaplig grund innebär att kritiskt granska, pröva och sätta enskilda faktakunskaper i ett sammanhang samt söka efter förklaringar och orsakssamband i tillgänglig relevant forskning[2]. Innehåll i kompetensutveckling som vilar på vetenskaplig grund kan alltså vara baserad på egna observationer som analyserats med en vetenskaplig metod, och/eller kunskaper som kommit fram inom forskning vid lärosätena. Beprövad erfarenhet tolkar man som kunskap som är genererad vid

[1] Skollagen (2010:800).
[2] Skolverket. *Forskningsbaserat arbetssätt*.

upprepade tillfällen över tid, som är dokumenterad och kvalitetssäkrad.

Inom båda dessa områden anser utredningen att kunskapsbildningen kring vuxenutbildningen är otillräcklig i dagsläget. Forskningen kring generell vuxendidaktik är försvinnande liten. Perspektivet vuxnas lärande kopplat till ämnesdidaktik är mycket liten, och återfinns främst inom andraspråksområdet. Till viss del finns även forskning rörande vuxnas lärande inom yrkesämnen. Forskning kring didaktiken inom särvux är något som utredningen inte lyckats hitta överhuvudtaget.

I fråga om beprövad erfarenhet finns det lokala erfarenheter som ligger till grund för det kollegiala lärandet inom en viss komvuxenhet. Däremot finns ingen sammanställd kunskap eller samordnad nationell kunskapsbildning baserad på den beprövade erfarenhet som återfinns lokalt.

Lärare inom komvux och särvux har inte tillgång till alla delar av Skolverkets nationella skolutvecklingsprogram. Erbjudanden om kompetensutveckling inom området vuxnas lärande från lärosätena är också mycket begränsade.

Utredningen anser att frågan om kompetensutveckling måste behandlas ur flera perspektiv. För det första rör det kunskapsbildningen inom området, där forskningen kring vuxnas lärande samt kunskaper baserade på beprövad erfarenhet utgör de viktigaste delarna. För det andra rör det erbjudandet av kompetensutveckling direkt riktad till lärare inom komvux och särvux, utformad specifikt för vuxenutbildningen.

10.1 Att undervisa vuxna

Resonemangen i detta kapitel har som utgångspunkt att det finns särskilda förutsättningar för att undervisa vuxna jämfört med att undervisa barn och ungdomar. Huruvida vuxnas lärande är en helt egen disciplin, vilket framförs inom andragogiken[3] eller om det är en gren av pedagogiken, är en diskussion som pågått länge. Utredningen tar inte ställning i denna fråga, men kan konstatera att uppfattningarna om vuxenutbildningens särart varierar över tid. Utredningen anser dock att det finns tillräckligt många specifika företeelser inom

[3] Se t.ex. en.wikipedia.org/wiki/Andragogy

vuxenutbildningsområdet för att det ska finnas skäl för såväl utbildning som fortbildning av lärare inom komvux, framtagen specifikt för att utveckla kompetensen att undervisa vuxna.

10.1.1 Vuxenpedagogik eller andragogik

Kunskapslyftskommittén angav fem punkter som man ansåg utgöra ett vuxenpedagogiskt förhållningssätt, och som skiljer vuxenutbildningen från ungdomsutbildningen[4].

- Undervisningen utgår från deltagarnas tidigare kunskaper, erfarenheter och värderingar samt ger dem möjligheter att bearbeta dessa tillsammans med nya kunskaper.
- Undervisningen bygger på upplevda problem i verkligheten, skapade sammanhang och helheter och ger deltagarna en ökad förståelse för omvärlden.
- Deltagarna får inflytande över undervisningens innehåll och uppläggning varigenom de också kan ta ansvar för sin inlärning och sitt kunskapssökande.
- Deltagarna får möjlighet att utbyta erfarenheter, diskutera åsikter och tillsammans lösa problem.
- Undervisningen medverkar till att förbättra deltagarnas självförtroende och bidrar till deras personliga och sociala utveckling.

Då dessa punkter presenterades för 20 år sedan var de mycket inspirerade av andragogiken, och utgör i första hand antaganden om vuxnas lärande.

Inom andragogiken lyfter man fram några antaganden i fråga om hur vuxnas lärande fungerar, till skillnad från yngre elever[5].

[4] SOU 1998:51. *Vuxenutbildning och livslångt lärande – Situationen inför och under första året med Kunskapslyftet*.
[5] Se t.ex. Larsson, Staffan & Fransson, Anders & Alexandersson. *Vuxenpedagogisk vardag. Om undervisning i komvux*, Institutionen för pedagogik Göteborgs universitet 1990.

- Vuxna måste veta syftet med studierna. Det är viktigt att sätta upp tydliga mål och syften för studierna.
- Vuxenstuderande vill ha inflytande över studierna och är inte lika beredda att följa ett i förväg fastställt schema.
- Målet för studierna måste ha relevans för individen. Den vuxenstuderande vill se en koppling mellan studierna och den egna livssituationen.
- Vuxnas lärande är mer problemorienterat än innehållsorienterat.
- Vuxnas lärande sker i större utsträckning relaterat till deras tidigare livsupplevelser och erfarenheter, vilket kan vara både en tillgång och en utmaning.
- Vuxna reagerar starkare på intern motivation än extern, vilket innebär att den egna upplevelsen av framgång och utveckling är viktigare än att uppnå höga betyg.

Dessa antaganden inom andragogiken har ifrågasatts på senare år med tanke på att samma antaganden skulle kunna vara applicerbara på barn- och ungdomar. I stället väljer man att betona de skilda förutsättningar som finns vad gäller undervisning av vuxna jämfört med barn och ungdomar.

10.1.2 Elevens livssituation

För de allra flesta eleverna i grund- och gymnasieskolan är studierna något man ägnar sig åt på heltid. Av den anledningen fungerar det med fasta scheman för större grupper av elever, och undervisningens progression kan planeras i förväg eftersom alla elever startar samtidigt och förväntas hålla samma studietakt. Det är också möjligt att organisera eleverna i sammanhållna klasser som följs åt under studietiden, och även bedriva undervisningen i klassrum där alla elever samlas vid samma tillfälle.

När det gäller vuxenstuderande är situationen helt annorlunda. För många vuxenstuderande är komvuxstudierna något som bedrivs parallellt med annan verksamhet. Studierna kan bedrivas samtidigt som man arbetar, eller parallellt med annan aktivitet t.ex. jobbsökande. Det är inte heller ovanligt att en vuxenstuderande bedriver

studier hos flera olika anordnare inom en och samma kommun, t.ex. sfi hos en anordnare och en yrkesutbildning hos en annan. Eftersom det är vuxna individer är det också mycket vanligt att eleven har någon form av familjeansvar, vilket gör att studierna utgör en del av livspusslet. För många vuxenstuderande är det svårt att planera långa perioder i taget, eftersom barn kan bli sjuka, arbetsbelastningen kan förändras och arbetssökande kan få jobb.

För dessa elever är t.ex. flexibilitet en förutsättning för att de överhuvudtaget ska kunna bedriva några studier. För lärare inom komvux innebär det att grund- och gymnasieskolans kontext inte går att överföra automatiskt.

10.1.3 En heterogen målgrupp

Även om det kan finnas stora skillnader mellan eleverna inom grund- och gymnasieskolan är målgruppen för vuxenutbildningen ännu mer heterogen. Inom en och samma utbildning kan det variera stort i fråga om elevernas ålder, språkkunskaper, utbildningsbakgrund, studievana och livsförhållanden. Det gör framför allt att olika elever kan ha helt olika erfarenheter, vilket innebär en stor utmaning när ett vuxenpedagogiskt förhållningssätt gör att undervisningen bör utgå från elevernas tidigare kunskaper och erfarenheter.

10.1.4 Målet med studierna

Som nämnts ovan har vuxenstuderande oftast ett väldigt tydligt mål med sina studier. Målet kan vara att nå en specifik behörighet eller att få en kompetens som ger ett jobb. Till skillnad från grund- och gymnasieskolan där termins- och läsårsbundenheten skapar en fast tidsmässig ram för studierna, leder vuxenutbildningens målinriktning till att det både från eleven och från huvudmannen kan finnas ett intresse av en snabb genomströmning. Det leder också till att vuxenelever lättare kan bli otåliga, och har mindre tålamod med aktiviteter som inte främjar just deras progression mot målet. Detta kan också leda till att vuxenelever ibland kan vara mer individualistiska och mindre benägna att medverka i kollektiva aktiviteter.

Målinriktningen och kravet på ”effektivitet” från både eleven och huvudmannen kan också bidra till att det inte finns förståelse för att

ägna tid åt saker man redan kan. Det finns därför krav på ett tillgodoräknande av tidigare vunna kunskaper, för att kunna koncentrera studietiden på det nya kunskaper som behöver vinnas.

10.1.5 Ett annat regelsystem

Regelsystemet för komvux har sedan länge betonat att undervisningen ska utgå från individens behov. I skollagens 20 kap. 2 § anges det att utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar[6]. I vuxenutbildningsförordningens 1 kap. 3 § anges det att utbildningen ska anpassas så att den enskildes studier inom komvux kan kombineras med andra studier, och i 2 kap. 25 § att utbildningen ska bedrivas kontinuerligt hela året[7].

I läroplanen för vuxenutbildningen sägs att vuxenutbildningens målgrupp är heterogen och eleverna är individer med mycket olika förutsättningar[8]. Även elevernas mål med utbildningen kan variera kraftigt. Utbildningen måste därför anpassas utifrån individens behov och förutsättningar och den kan variera både till längd och till innehåll. Vuxenutbildningen ska alltid möta varje elev utifrån hans eller hennes behov och förutsättningar. Vidare sägs att hänsyn ska tas till de enskilda elevernas olika förutsättningar, behov och kunskapsnivå, och att det finns olika vägar att nå målen. Flexibilitet ska alltid eftersträvas när det gäller utbildningen och det kan handla om plats för utbildningens genomförande, tid, studietakt, studieform och sätt att lära.

Sfi-utredningen för ett resonemang om behovet av flexibilitet och individanpassning[9]. Man anser att det är tydligt i skollagen och andra styrdokument att det är individens behov och förutsättningar som ska vara utgångspunkten för planering och genomförande av sfi. Sfi-utredningen menar dock att lagstiftarens intentioner genomförs i alltför liten utsträckning och ser ett behov av att förtydliga hur utbildningen ska vara organiserad för att uppfylla kravet på flexibilitet.

I syfte att förtydliga vad lagstiftaren avsett, gjorde Sfi-utredningen tolkningar av uttrycken flexibilitet och individanpassning. I uttrycket *flexibilitet* lägger man elevens möjligheter att välja och variera studietakt, tid och plats för studierna. Det handlar för eleven

[6] Skollagen 2010:800.
[7] Förordningen 2011:1108 om vuxenutbildning.
[8] Läroplan för vuxenutbildningen, Skolfs 2012:101.
[9] SOU 2013:76. *Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning*.

om att kunna jämka och förändra studierna efter hur livssituationen i övrigt utvecklas, att kunna kombinera sfi med till exempel arbete eller andra studier. I uttrycket *individanpassning* lägger man möjligheterna att anpassa utbildningen efter elevens förkunskaper och studievana. Det kan handla om att välja rätt studieväg och läromedel, men också om det pedagogiska stöd som behövs för att genomföra studierna med rimlig progressionstakt.

Ytterligare ett perspektiv anges i propositionen Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen[10]. Där används även begreppet *individualisering*, för att välja och organisera studiematerial och anpassa studietakten så att alla deltagare får största möjliga utbyte av sitt kunskapssökande.

Utredningen konstaterar att det råder en stor enighet om att det finns behov av flexibilitet, individanpassning och individualisering. Samtidigt finns det överlappande tolkningar av vad dessa tre begrepp innebär. Utredningen anser att Sfi-utredningens definitioner är bra, men att man skulle kunna ta ytterligare ett steg för att förtydliga de tre perspektiv som lagstiftaren strävar efter. Utredningen anser därför att uttrycket *flexibilitet* borde användas för elevens möjligheter att välja och variera studietakt, tid och plats för studierna. Uttrycket *individanpassning* borde kunna användas för elevens möjligheter att anpassa innehållet i studierna utifrån mål och förkunskaper. Uttrycket *individualisering* borde kunna användas för elevens möjligheter att välja pedagogiskt stöd, läromedel, lärformer, och former för kunskapsredovisning. Nedanstående figur illustrerar överskådligt utredningens uppfattning.

[10]Proposition 2000/01:72. *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen.*

Figur 10.1 Flexibilitet, individanpassning och individualisering

Område	Syfte	Medel
Flexibilitet	Möjlighet att välja av tid och rum för studier	Kontinuerlig antagning Distansstudier Lärcentra
Individanpassning	Möjlighet att utforma utbildningens innehåll för att exakt svara mot individens mål	Validering Delkurser Kombinerade utbildningar
Individualisering	Möjlighet att utforma undervisning och stöd efter behov och förutsättningar	Blandade lärformer Olika former för kunskapsredovisning IKT-stöd

Regelverket för vuxenutbildningen är specifikt i så måtto att det anger att eleven har rätt till flexibilitet, individanpassning och individualisering. Anledningen till detta är att dessa rättigheter utgör en förutsättning för elevens möjlighet att kunna delta i studierna och nå målet på ett effektivt sätt. Det finns alltså inte i första hand en pedagogisk bedömning att detta är ett bättre sätt att lära sig än genom de metoder som kan användas i barn- och ungdomsskolan.

Av den anledningen är det noterbart att bl.a. lärarfacken i diskussionerna om vuxenutbildningens utformning kräver ändringar i regelverken, eftersom de anser att kraven på flexibilitet leder till sämre pedagogiska förutsättningar. Utredningen anser att det kan vara värt att ställa frågan om det i första hand är de pedagogiska metoderna inom vuxenutbildningen som bör utvecklas, snarare än att ändra regelverken.

10.2 Ansvaret för lärares kompetensutveckling

Ansvaret för att lärare ges möjligheter till kompetensutveckling ligger på huvudmannen för utbildningen[11]. Som representant för huvudmannen innebär det att det är rektor som i praktiken ansvarar för att lärarna får nödvändig kompetensutveckling. Detta ansvar gäller i alla de fall då kommunen är huvudman, vilket innebär att kommunen även är ansvarig för kompetensutvecklingen för de lärare som undervisar inom ramen för ett entreprenadavtal. Detta förhållande kompliceras av att kompetensutveckling även är ett arbetsgivaransvar, och vid entreprenader är kommunen huvudman men inte arbetsgivare.

Även om ansvaret för kompetensutveckling ligger på huvudmannen tar även staten och de fackliga organisationerna ett ansvar för lärarnas möjligheter till fortbildning. Via Skolverket kan lärare ta del av större fortbildningsinitiativ som Lärarlyftet, Mattelyftet m.m. Lärarförbundet erbjuder via sitt bolag Lärarfortbildning ett stort utbud av fortbildningar.

10.3 Vuxenutbildningen inom lärarutbildningen

Inom ämneslärarutbildningen finns ingen särskild inriktning för lärare inom komvux. I målen för ämneslärarexamen finns bara krav på att studenterna ska visa kännedom om vuxnas lärande. Anledningen till detta anges i förarbetena till dagens lärarutbildning vara att vuxenutbildningens olika former är alltför olika för att möjliggöra en specifik lärarutbildning för vuxenutbildningen[12]. Vid införandet av nya lärarexamina menade regeringen att det vid sidan av den kommunala vuxenutbildningen, folkhögskolorna och yrkeshögskolan finns bl.a. de många internutbildningar som sker inom företag och myndigheter. Utbildningarna sker med olika syften och på olika nivåer och inriktningar vilket i praktiken omöjliggör att en specifik utbildning tillgodoser behovet av lärare inom vuxenutbildningen[13]. Kravet på de blivande lärarna att ”visa kännedom om vuxnas lärande” är dock vagt i relation till övriga examenskrav[14]. Konsekvensen av detta är att lärare automatiskt blir behöriga att undervisa inom

[11] Skollagen 2 kap. 34 §.
[12] SOU 2008:109. *En hållbar lärarutbildning*.
[13] Prop. 2009/10:89. *Bäst i klassen – en ny lärarutbildning*.
[14] www.vuxenpedagogik.com, *Lärarutbildning riktad mot arbete i komvux.*

vuxenutbildningen, utan att behöva ha kunskaper kring de särskilda förutsättningar som vuxnas lärande kräver.

Den enda existerande lärarutbildningen i dag med specifik inriktning mot en vuxen målgrupp är folkhögskollärarprogrammet vid Linköpings universitet.

10.4 Tillgång till kompetensutveckling

10.4.1 Utbud som erbjuds av lärosätena

Utbudet av fortbildningserbjudanden vid lärosätena, mer specifikt riktade till lärare inom vuxenutbildningen är begränsat till kortare kurser. Linköpings universitet erbjuder en vuxenpedagogisk grundkurs, 15 hp, som är direkt riktad mot komvux, Stockholms universitet har en kurs i Vuxenpedagogik och livslångt lärande, 7,5 hp. Malmö universitet erbjuder distanskurs i Undervisning och handledning av vuxna på 15 hp (uppdelat på två delkurser).

Utredningen har skickat ut en enkät till lärosäten som erbjuder lärarutbildning och utbildningsvetenskap. 11 av 13 tillfrågade lärosäten har svarat. Svaren pekar också mot ett mycket begränsat utbud av kurser riktade till lärare inom komvux. Endast 8 procent av de tillfrågade lärosätena erbjuder fortbildning specifikt framtagen för vuxenutbildningen, riktad till lärare inom komvux. När det rör fortbildningar direkt riktade till lärare inom särvux är det inga av de tillfrågade lärosätena som erbjuder detta.

Fortbildningar i samarbete mellan huvudmännen för vuxenutbildningen och lärosätena förekommer dock i större utsträckning. 33 procent anger att de någon gång genomfört denna typ av fortbildningsinsats, men i detta räknas då även enstaka föreläsningar vid konferenser. När det gäller samarbete där lärare inom särvux är målgruppen finns det ingen som uppger att de genomfört något sådant.

10.4.2 Skolverkets skolutvecklingsprogram

Skolverket fick 2015 i uppdrag att ta fram och genomföra nationella skolutvecklingsprogram som riktar sig till huvudmän och skolor. Insatserna i de nationella skolutvecklingsprogrammen består främst

av olika kompetensutvecklings- och stödinsatser riktade till huvudmän och skolor. Inledningsvis omfattade uppdraget rörande nationella skolutvecklingsprogram enbart grund- och gymnasieskolan, men i budgetpropositionen för 2017 tillsköt regeringen medel för att utöka uppdraget till att även inkludera förskolan. I dagsläget innefattas dock inte komvux eller särvux formellt i de nationella skolutvecklingsprogrammen. Skolverket har dock byggt in all sin kompetensutveckling i de nationella skolutvecklingsprogrammen. Detta innebär att de nationella skolutvecklingsprogrammen även är myndighetens sätt att strukturera skolutveckling, och i denna struktur omfattas vuxenutbildningen, även om den inte innefattas i det formella uppdraget med de nationella skolutvecklingsprogrammen.

I dagsläget finns åtta nationella skolutvecklingsprogram:

1. Bedömning och betyg
2. Digitalisering
3. Elevhälsa och barns omsorg
4. Nyanlända och flerspråkiga barns och elevers lärande
5. Kunskaper och värden
6. Skola och arbetsliv samt vidare studier
7. Styrning och ledning
8. Systematiskt kvalitetsarbete.

Trots att komvux inte omfattas av de nationella skolutvecklingsprogrammen har dock Skolverket tagit med vuxenutbildningen som målgrupp bland andra skolformer i några av skolutvecklingsprogrammen. I programmet Nyanlända och flerspråkiga barns och elevers lärande finns introduktionskursen i svenska som andraspråk, med en särskild version för lärare inom vuxenutbildningen.

Lärare inom vuxenutbildningen kan naturligtvis även dra nytta av mer generella kompetensutvecklingserbjudanden från Skolverket, t.ex. rörande betyg och bedömning och digitalisering. De webbkurser som Skolverket erbjuder är tillgängliga för alla lärare. Däremot är det handledarstöd som erbjuds inte alltid tillgängligt för lärare inom komvux.

10.4.3 Specialpedagogiska skolmyndigheten

SPSM arrangerar kurser – både på plats och nätbundna-, konferenser och tematräffar för lärare, skolledare och annan personal. Sammanlagt erbjuder SPSM cirka 130 olika kurser fördelade över olika teman och olika funktionsnedsättningar. Av de kurser som erbjuds är 63 stycken specifikt riktade till den kommunala vuxenutbildningen.

10.4.4 Fortbildningsinsatser vid Nationellt centrum för svenska som andraspråk

Nationellt centrum för svenska som andraspråk vid Stockholms universitet. erbjuder fortbildningsinsatser för sfi-lärare och lärare i svenska som andraspråk. I samarbete med Skolverket erbjuder nationellt centrum en praktisk kurs för sfi-lärare som undervisar vuxna med kort eller ingen skolbakgrund.

Nationellt centrum erbjuder också uppdragsutbildningar som upphandlas av huvudmannen. Dessa fortbildningar kan ha ett skräddarsytt innehåll efter beställarens behov.

10.4.5 Fackliga organisationer

Lärarförbundet äger ett aktiebolag, Lärarfortbildning AB, som erbjuder fortbildning även till lärare inom komvux. Här har man fokuserat på sfi-lärare, och mer generella fortbildningar för lärare inom vuxenutbildningen saknas. Det främsta anledningen till detta anges vara svårigheter att hitta kunskapsunderlag för denna typ av utbildningar.

Lärarnas riksförbund erbjuder en nationell föreläsnings- och fortbildningsserie som dock inte har något riktat innehåll till vuxlärare.

10.5 Vuxenutbildningsforskning vid universitet och högskolor

Givet att vuxenutbildningsforskning ska bedrivas vid de lärosäten som anger att de har kurser inom området vuxenpedagogik så är det tre lärosäten, Göteborgs universitet, Stockholms universitet och Linköpings universitet, som starkare än andra betonar ett vuxenpedagogiskt utbud. Av dessa tre är det Linköpings universitet som

har den tydligaste vuxenutbildningsprofilen med Sveriges enda professur i vuxenpedagogik och ett större antal pågående forskningsprojekt inom vuxenutbildningsområdet. Stockholms universitet har en forskargrupp inom det bredare området ”vuxnas lärande” vilken även inkluderar högre utbildning. Vid Göteborgs universitet pågår för närvarande inga direkta forskningsprojekt rörande vuxenutbildning.

Den samlade bilden från dessa universitet är att det finns gemensamma drag rörande forskningens inriktning. Inom det snävare området komvux bedrivs enbart forskning på systemnivå. Det är t.ex. forskning kring effekter av vuxenutbildningens användning inom olika samhällsområden, konsekvenser av den allt större andelen vuxenutbildning på entreprenad, vuxenutbildning och medborgarskapande o.s.v. I fråga om forskning rörande didaktik bedrivs denna i princip uteslutande med fokus på folkbildningens speciella didaktik och dess fördelar för specifika målgrupper.

Linköpings universitet har i fråga om vuxenutbildningsforskning en särställning bland de svenska universiteten eftersom man har den enda professuren i vuxenpedagogik. Avdelningen för pedagogik och vuxnas lärande (PVL) har i dagsläget två professorer och totalt ett 20-tal anställda. Inom avdelningen finns forskning kopplat till tre områden, vuxenutbildning, folkbildning och yrkesutbildning. Inom avdelningen återfinns också det nationella forskningsprogrammet för folkbildning, Mimer. Mimer har en mycket omfattande verksamhet med årliga konferenser, forskarskolor och en periodisk tidskrift. När det gäller yrkesutbildning har PVL breddat sitt perspektiv och forskar på yrkesutbildning inte bara inom vuxenutbildningen, utan även inom gymnasieskolan, yrkeshögskola och folkbildning.

Även om PVL är den avdelning som är mest specialiserad på vuxenutbildning så är forskningen som mer specifikt rör komvux mycket begränsad. Aktuella forskningsområden är vuxenutbildningens marknadisering, medborgarskapande utanför och inom vuxenutbildningen, samt bibliometrin inom det vuxenpedagogiska forskningsfältet. Forskning som direkt rör vuxendidaktik pågår för närvarande inte alls. PVL själva anger att de forskningsfält som ökat är främst folkbildning och yrkesutbildning inom komvux, medan generell forskning rörande komvux minskat.

Forskningsläget kring särvux är om möjligt ännu sämre än kring komvux. I dagsläget har utredningen bara lyckats identifiera en forskningsmiljö inom ett område som tangerar särvux. Forskningen bedrivs

vid Högskolan i Halmstad, Akademin för Hälsa och Välfärd. Forskningen har dock så här långt inte berört didaktiken för särvuxelever utan vidaregången in i arbetslivet från gymnasiesärskolan.

Även om skolforskningen är ett stort forskningsområde är forskningen kring vuxenutbildningen och vuxnas lärande alltså mycket liten. Forskningen om särvux är i princip obefintlig. De huvudsakliga orsakerna till bristen på forskning är enligt Andreas Fejes, innehavare av Sverige enda professur i vuxenpedagogik:

- Bristen på intresse för forskning om vuxenutbildning speglar det generellt låga intresset för vuxenutbildningen i dagens debatt
- Reglerna för lärarutbildningen lägger en stark betoning på ungdomsskolan vilket påverkar forskningens inriktning
- Det råder delade meningar om huruvida vuxenutbildningen är en del av utbildningsområdet eller arbetsmarknadsområdet, och av den anledningen bollas intresserade forskare mellan två olika forskningsprogram och hamnar mellan stolarna.

10.6 Vuxenutbildningsforskning finansierat av Vetenskapsrådet

Vetenskapsrådet är en myndighet under Utbildningsdepartementet som har en ledande roll att utveckla svensk forskning av högsta vetenskapliga kvalitet och därmed bidra till samhällets utveckling. Vetenskapsrådet ska bl.a. fördela medel till forskning och identifiera forskningsområden för strategiska satsningar i samråd med andra forskningsfinansiärer. Vetenskapsrådet finansierar ungefär en tiondel av den forskning som bedrivs vid lärosätena, och 2016 uppgick forskningsfinansieringen till 6,4 miljarder kronor till framför allt grundforskning inom samtliga vetenskapsområden och till forskningsinfrastruktur.

Förutom de återkommande generella anslagen för stöd till forskning finansierar Vetenskapsrådet även forskning inom ramen för regeringsuppdrag. Här får Vetenskapsrådet öronmärkta medel för särskilda insatser.

Finansieringen från vetenskapsrådet fördelar sig över ett antal bestämda ämnesområden där utbildningsvetenskap är ett av områdena. Fördelningen av anslag till de olika verksamhetsområdena styrs till stor

del av myndighetens regleringsbrev, där utbildningsvetenskap är ett av de minsta områdena och naturvetenskap och teknik är det största.

Inom området utbildningsvetenskap stödjer Vetenskapsrådet forskning om bland annat utbildningssystemets sociala, ekonomiska och politiska villkor, lärande, kunskapsbildning och kunskapsanvändning samt vägar till att öka mångfalden inom utbildning och undervisning. Inom utbildningsvetenskap studeras undervisning, lärande och kommunikation, didaktik och ämnesdidaktik, sociala och kulturella aspekter på utbildning, utbildningspolitik, utbildningssystem och organisation. Forskningen bedrivs inom flera olika vetenskapliga discipliner och bidrar till kunskapsutveckling och förstärker den vetenskapliga grunden för utbildning. Forskning om didaktik anges alltså som ett specifikt forskningsområde som kan finansieras.

Vid en genomgång av forskningsprojekt beviljade av Vetenskapsrådet 2016 (och 2017) framkommer att det inte finns något projekt inom området vuxendidaktik. Det är t.o.m. tveksamt om något beviljat projekt går att hänföra till komvuxområdet. Detta bekräftas av Vetenskapsrådet vid samtal. De anger också att det bara är ett fåtal projektansökningar med beröringspunkter till komvux som inkommit under åren 2016 och 2017. Dessa projektansökningar har dock bedömts inte ha tillräcklig kvalitet för att kunna beviljas. Bedömningen från Vetenskapsrådet är att cirka 80 procent av alla ansökningar inom området Utbildningsvetenskap rör grund- och gymnasieskola. Cirka 15 procent fördelar sig sedan mellan högre utbildning och vuxenutbildning.

I detta sammanhang är det viktigt att betona att Vetenskapsrådet vid bedömningen av en inkommen projektansökan inte gör någon bedömning av hur angeläget eller aktuellt området är. I stället utgår man från forskningsexcellens, och projekt prioriteras utifrån kvalitén på ansökan. De främsta anledningarna till att det inte finns någon forskning kring vuxendidaktik finansierad av Vetenskapsrådet är kombinationen av för få ansökningar och ansökningar med för låg kvalitet.

10.7 Skolforskningsinstitutet

Skolforskningsinstitutet ska verka för att undervisningen i skolväsendet bedrivs på vetenskaplig grund. Detta gör man genom att sammanställa forskningsresultat samt att bevilja projektmedel för praktiknära forskning. Skolforskningsinstitutet ska också identifiera områden inom skolväsendet där relevant praktiknära forskning saknas.

Skolforskningsinstitutet arbetar på flera sätt för att få kännedom om de verksamma lärarnas och skolledarnas behov. Institutet har en särskild nämnd, Skolforskningsnämnden, som bland annat beslutar om vilka systematiska kunskapsöversikter som myndigheten ska göra.

En genomgång av publicerade och pågående kunskapsöversikter hos Skolforskningsinstitutet visar att det inte finns några översikter som har direkt beröring med komvux eller annan vuxenutbildning. Samma sak gäller beviljade forskningsprojekt.

Under 2017 har Skolforskningsinstitutet identifierat en efterfrågan på forskningsöversikter på vuxenutbildningens område och en förstudie inför kommande översikter har genomförts. I förstudien konstateras att det finns en begränsad mängd undervisningsnära forskning inom fältet och inga systematiska översikter har identifierats. Men Skolforskningsinstitutet anser att forskning om distansundervisning och olika former av digitala resurser inom andra skolformer, framför allt högskolan, kan tillföra kunskap i en översikt. Sammantaget bedöms det finnas tillräckligt med studier för att genomföra en systematisk översikt. Den övergripande frågan som översikten ska besvara är: Vilka metoder och arbetssätt finns som kan utveckla undervisningen inom vuxenutbildningen för att möta utmaningarna med individanpassning i heterogena studerandegrupper och med kontinuerlig antagning?

10.8 Nationella centra

Det finns även två särskilda nationella centra, placerade vid universitet, med uppdraget att sprida forskningsresultat på vuxenutbildningens område. Det ena är Nationellt Centrum för svenska som andraspråk vid Stockholms universitet. Det andra är Nationellt kompetenscentrum för livslångt lärande, ENCELL, vid Jönköpings universitet.

Centrum för andraspråk har ett verksamhetsområde som avgränsas av ämnet, och omfattar alla skolformer från förskola till vuxenutbildning. Det innebär att Centrum för andraspråk inte specifikt arbetar med vuxenutbildningsområdet. Inom forskningsområdet har Centrum för andraspråk som sin huvudsakliga uppgift att sprida information om pågående forskning inom svenska som andraspråk. Centrum för andraspråk bedriver alltså ingen egen forskning. Vid en genomgång av den forskning som presenteras på hemsidan återfinns ingen svensk forskning som rör det vuxendidaktiska området.

Encells verksamhetsområde har ett mer uttalat uppdrag inom vuxenutbildningsområdet. Uppdraget innebär övergripande nationellt ansvar för forskning och kunskapsspridning om vuxnas lärande i partnerskap och nätverk. Knuten till Encell finns forskningsmiljön Livslångt lärande vid Jönköpings universitet, vars huvudsyfte är att bedriva forskning som rör det livslånga lärandets olika former och dimensioner. Enligt uppgift från Encell har dock medlen till den egna forskningen upphört, vilket innebär att Encell i dag främst arbetar med sammanställning och kunskapsspridning av annan forskning inom området vuxnas lärande. Den forskning som ännu pågår har uteslutande koppling till högre utbildning, inte komvux. Bland avslutade projekt finns dock ett exempel från komvux, nämligen ”Kvalitet i vuxenutbildningen”. Detta forskningsprojekt pågick mellan 2014–2015 och var en studie av hur kommunerna arbetar med kvalitet inom vuxenutbildningen. Projektet satte dock fokus på verksamhetsutveckling med kvalitet som ledstjärna i den kommunala vuxenutbildningen och hade inte vuxendidaktiska frågor som huvudområde.

10.9 Internationell vuxenutbildningsforskning

En Google-sökning på ”research adult learning” ger 9 010 resultat. Precis som i Sverige är dock begreppet vuxnas lärande ett mycket vitt begrepp, och perspektiven på området många. Enligt uppgift från svenska forskare finns en tydlig skiljelinje mellan den europeiska vuxenutbildningsforskningen och den amerikanska. Medan den europeiska vuxenutbildningsforskningen mer är inriktad på systemnivå är den amerikanska forskningen mer aktionsinriktad och verksamhetsnära.

Det finns några forskningsnätverk och organisationer som kan vara intressanta att lyfta fram.

10.9.1 ESREA

ESREA står för European Society for Research on the Education of Adults. Det är ett forskningsnätverk vars huvuduppgift är att dela kunskap om forkning kring vuxnas lärande. Nätverket ger ut en periodisk skrift, European Journal for Research on the Education and Learning of Adults (RELA), samt anordnar konferenser och seminarier för sina medlemmar. Man har också ambitionen att erbjuda forskarskolor för forskare inom vuxenutbildningsområdet, men för närvarande erbjuds inga sådana. Nätverket har sitt sekretariat på Linköpings universitet.

En genomgång av den litteratur och de konferensteman som finns på nätverkets hemsida visar på ett fokus på forskning kring vuxenutbildning på system- och samhällsnivå.

10.9.2 CEDEFOP

Cedefop är Europeiska Unionens centrum för utveckling av yrkesutbildning. Organisationen har funnits sedan 1975 och är sedan mitten av 90-talet placerat i Thessaloniki. Cedefop analyserar och sprider information om yrkesinriktad politik, forskning och utbildningssystem. Man tillhandahåller källor, statistik och material som hjälper beslutsfattare att fatta beslut i fråga om yrkesutbildning, vilket gör centret till kompetenscentrum för det politiska beslutsfattandet inom yrkesutbildning i EU. Cedefop har bl.a. som arbetssätt att sammanföra olika intressenter inom olika områden av yrkesutbildningsfältet i workshops för praktiskt erfarenhetsutbyte. Den huvudsakliga målsättningen för organisationen är att skapa beslutsunderlag för beslut på policynivå rörande yrkesutbildning inom EU och medlemsländerna. Detta gör att mycket av den information som finns att hämta hos Cedefop är på en övergripande policynivå eller sammanställning av statistik.

10.9.3 OECD

Inom vuxenutbildningsområdet är OECD kanske mest känt för att man samordnar den stora undersökningen PIAAC. PIAAC är en omfattande internationell studie av vuxnas kunskaper och färdigheter. OECD genomför även andra studier på systemnivå och samlar både rapporter, statistik och fakta för att stödja policyskapandet inom området vuxnas lärande och yrkesutbildning.

Även om det finns en bred flora av internationella forskningsresultat inom området ”adult learning” så finns det bland svenska forskare dock tveksamheter till huruvida dessa är användbara som underlag till kompetensutveckling för lärare inom komvux och särvux. Den vanligaste kommentaren är att vuxnas lärande är ett mycket kontextberoende område, vilket gör att didaktiska rekommendationer som inte är grundade i den kontext som svenska komvuxelever finns inte är användbara.

10.10 Övrig kunskapsutveckling inom vuxenutbildningsområdet

10.10.1 NVL

Nordiskt nätverk för vuxnas lärande är ett nätverk finansierat av Nordiska Ministerrådet. NVL främjar utvecklingen och implementeringen av strategier för livslångt lärande och kompetensutveckling inom olika områden av vuxnas lärande i de nordiska länderna. Nätverket arrangerar öppna konferenser, webbinarier och seminarier inom olika temaområden. Av de temaområden man arbetar inom är det specialinriktningen på flexibilitet i lärandet som har en mer direkt koppling till området vuxendidaktik.

10.10.2 IFAU

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med säte vid Uppsala universitet. IFAU ska främja, stödja och genom forskning genomföra uppföljningar och utvärderingar. IFAU ska bl.a. utvärdera effekter på arbetsmarknaden av olika reformer och

åtgärder inom utbildningsväsendet. Inom detta uppdrag utvärderar IFAU både ungdoms- och vuxenutbildning. De studerar också hur olika åtgärder påverkar individers studieresultat och framtida arbetsmarknadsutfall. I analyserna studeras särskilt effekterna för män och kvinnor, olika åldersgrupper och personer med olika social bakgrund.

IFAU har publicerat ett antal rapporter som beskriver effekter av vuxenutbildningen.

10.10.3 Skolverket

Skolverket ska sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning inom utbildningsområdet. Målet är att öka kunskapen om forskning hos lärare, förskollärare och annan pedagogisk personal, rektorer, förskolechefer och huvudmän, så att de kan dra nytta av och använda forskningsresultaten i praktiken.

Även här är det mycket svårt att hitta forskningsresultat som specifikt handlar om vuxenutbildning. Det finns utan tvekan forskningsresultat som även lärare inom vuxenutbildningen kan ha nytta av, t.ex. kvalitetsfrågor, betyg och bedömning, men mer specifika kunskapssammanställningar inom vuxenutbildningsområdet saknas.

10.11 Tidigare satsningar på kunskapsutveckling inom skolväsendet

I början av 2000-talet hade den dåvarande regeringen en strategi att staten hade en roll att spela i kunskapsbildning och kunskapsutveckling inom skolväsendet. Två myndigheter, Myndigheten för Skolutveckling och Nationellt Centrum för Flexibelt Lärande (CFL), inrättades som s.k. främjandemyndigheter. Till skillnad från många andra myndigheter hade man ingen myndighetsutövning i form av utfärdande av anvisningar eller granskning. I stället var syftet att sammanställa och sprida kunskap kring pedagogisk utveckling. Myndigheten för Skolutveckling hade i sitt uppdrag att stödja mer generell kunskapsutveckling inom det didaktiska området till alla skolformer, medan CFL hade ett mer specifikt uppdrag inom området IKT-stött flexibelt lärande, där stödet var riktat till komvux och folkbildningen.

Båda dessa myndigheter lades ner hösten 2008 då den dåvarande regeringen ändrade sin strategi och menade att ansvaret för denna typ av kunskapsutveckling inte skulle åvila staten, utan lärosätena.

10.12 Andra utredningar

Utredningen ska enligt direktiven beakta de förslag som lämnas av utredningarna Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner (U 2016:06) och 2015 års skolkommission (U 2015:03), och lämna förslag om dessa utredningar inte utreder det särskilda behov av kompetens och kompetensutveckling som kan finnas för lärare inom komvux och särvux.

10.12.1 Skolkommissionen

Skolkommissionen lämnade sitt slutbetänkande i april 2017. Skolkommissionens arbete har enligt direktiven fokuserat på förskoleklass, grundskola och gymnasieskola. Skolkommissionen anser att det finns en otillräcklig kompetensförsörjning till lärar- och skolledaryrkena och bristande förutsättningar för professionsutveckling[15]. En av de åtgärder som Skolkommissionen föreslår för att åtgärda detta är att ett nationellt professionsprogram för lärare och skolledare inrättas. Programmets övergripande syfte ska vara att främja lärares och skolledares professionella utveckling samt skolutveckling. Kommissionen föreslår också att en nationell funktion för lärar- och skolledarutveckling ska inrättas.

Kommissionen betonar den stödjande och utvecklande roll som statliga skolmyndigheter bör ha. Kommissionen anser att det finns starka skäl att ompröva statens prioritering av myndighetsuppgifterna. Mer resurser bör läggas på stärkande och stödjande uppgifter. Vidare anser Kommissionen att den statliga skolmyndighetsnärvaron bör stärkas på regional nivå.

[15] SOU 2017:35. *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

10.12.2 Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner

Utredningen, som lämnade sitt förslag i mars 2018, hade till uppdrag att lämna förslag som syftar till att ge bättre förutsättningar för lärare, förskollärare, rektorer och förskolechefer att utföra sina uppdrag. Utredningen bygger vidare på Skolkommissionens förslag och utvecklar förslaget om ett professionsprogram i syfte att skapa en sammanhållande systematik för såväl utveckling av lärares och skolledares kompetens som dess strategiska användning[16]. Utredningen föreslår att skollagen ändras så att legitimerade lärare och rektorer ges möjlighet att kontinuerligt ta del av kompetensutvecklingsinsatser som stärker yrkesskickligheten. Utredningen menar också att det är nödvändigt att lärare och rektorer generellt får ett större eget inflytande över innehållet i kompetensutvecklingen samt hur denna ska genomföras. Samtidigt menar man rektor och huvudman även fortsättningsvis har ett inflytande över inriktningen på lärarnas och rektorernas kompetensutveckling för att verksamheten som helhet ska utvecklas i önskad riktning.

Utredningen lyfter specifikt kompetensutveckling för de lärare som arbetar inom komvux som bedrivs på entreprenad. Utredningen föreslår att även de lärare som är anställda av en utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad ska få ta del av den statliga satsningen karriärtjänster för lärare. Vidare anser man att huvudmannens, dvs. kommunens, ansvar för att även lärare inom komvux på entreprenad deltar i kompetensutveckling förtydligas, och att Skolverket bör arbeta för att se till att lärare som är anställda av utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad tar del av statliga satsningar för lärare i större utsträckning.

10.12.3 Utredningen om praktiknära skolforskning i samverkan

I mars 2018 lämnade Utredningen om praktiknära skolforskning i samverkan sitt betänkande[17]. Utredningens uppdrag har varit att föreslå hur universitet och högskolor som bedriver lärar- och förskollärarutbildningar och huvudmän inom skolväsendet kan skapa

[16] SOU 2018:17. *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*.
[17] SOU 2018:19. *Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring*.

långsiktig samverkan kring praktiknära forskning för att stärka den vetenskapliga grund som utbildning enligt skollagen ska vila på.

Precis som Komvuxutredningen tar Utredningen om praktiknära skolforskning sin utgångspunkt i att all utbildning inom skolväsendet ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Det finns ett gemensamt ansvar för att detta ska bli verklighet, och ansvaret delas av riksdagen, regeringen, skolhuvudmännen, myndigheterna på skolområdet samt den enskilda skolan. Utredningen lämnar rekommendationer riktade till de olika aktörerna för att förbättra samverka kring praktiknära forskning.

Huvudmän inom skolväsendet rekommenderas att ha en tydlig och varaktig ingång för samverkan kring praktiknära forskning, ha ett tydligt och varaktigt stöd för att utifrån det systematiska kvalitetsarbetet kunna integrera resultat från praktiknära forskning i förbättringsarbete.

Regeringen rekommenderas att överväga en reglering av skolhuvudmännens ansvar att medverka i praktiknära forskning, påskynda övergången till ett öppet vetenskapssystem och därmed öppen tillgång till forskningsresultat för verksamma inom skolväsendet.

Lärosäten rekommenderas att ha en gemensam ingång för samverkan kring lärar- och förskollärarutbildningar och relaterad forskning, att tydligare forskningsintegrera utbildningen och den verksamhetsförlagda delen av utbildningen (VFU) inom lärar- och förskollärarprogrammen, premiera samverkan i forskning och utbildning, samt arbeta för att attrahera motiverade studenter som är väl informerade om vad deras utbildning och framtida yrke innebär.

Utredningen rekommenderar även regeringen att överväga en översyn av examensbeskrivningarna för lärar- och förskollärarexamina. Utredningen föreslår också att Skolforskningsinstitutet bland andra uppgifter ska utveckla och ansvara för en nationell webbplats för att underlätta för verksamma inom skolväsendet att medverka i och ta del av praktiknära forskning.

10.12.4 Organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet

I mars 2017 tillsatte regeringen en utredning[18] med uppdrag att göra en bred översyn av ansvarsfördelningen och organiseringen av myndigheterna på skolområdet i syfte att skapa en mer ändamålsenlig myndighetsstruktur som effektivare än i dag kan bidra till en bättre skola.

Utredningen föreslår bl.a. nedläggningen av ett flertal skolmyndigheter[19]. I stället föreslår utredningen att Skolmyndigheten och Institutet för professioner i skolväsendet ska inrättas.

Utredningen föreslår att Skolmyndigheten ska ha i uppdrag att arbeta med tillsyn, stöd till förbättringsåtgärder, specialpedagogiskt stöd, styrdokument och prov, uppföljning och utvärdering, hantering av statsbidrag, produktion och anpassning av vissa läromedel samt godkännande och rätt till bidrag till enskilda huvudmän. Skolmyndigheten föreslås ha ett huvudkontor i Stockholmsområdet och tio regionala kontor i landet, från Lund i söder till Luleå i norr.

Institutet för professioner i skolväsendet föreslås inrättas och förläggas till Stockholmsområdet. Det ska samverka med Skolmyndigheten i syfte att få regional anknytning. Institutet föreslås få i uppgift att meddela legitimation till lärare och förskollärare, besluta om standarder för yrkesutvecklingen, erbjuda professionsprogram med en tydlig progression och även annan kompetensutveckling till rektorer, förskolechefer, lärare och förskollärare. Skolchefer eller motsvarande och lokala politiker inom skolväsendet bör komma i fråga för kortare kompetensutvecklingsinsatser.

10.13 Utredningens överväganden och förslag

10.13.1 Vägledande ställningstaganden

Utredningen kan konstatera att det finns ett behov av kompetensutveckling inom vuxenutbildningen som inte tillgodoses. Behovet av kompetensutveckling blir större ju mer vuxenutbildningsspecifik en viss fråga eller ett visst område blir. Den dominerande delen av den kompetensutveckling som erbjuds lärare inom komvux är generella

[18] 2017 års Skolmyndighetsutredning, U 2017:04.
[19] SOU 2018:41. *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

kompetensutvecklingsinsatser riktade till flertalet lärare inom skolväsendet.

Utredningens uppfattning är att det är en kedja av faktorer som leder fram till att behovet av kompetensutveckling för lärare inom komvux inte är tillgodosett. Några av dessa faktorer ligger utanför det område som avgränsas av utredningens uppdrag, och andra faktorer ligger utanför det område som står under politisk styrning, och därför inte är möjliga att lämna förslag kring. Utredningen väljer dock att redovisa en bred bild av de utmaningar som finns förknippade med kompetensutvecklingen för lärare inom komvux, och lämnar förslag där så är möjligt och bedömningar kring lämpliga åtgärder inom de områden där utredningen inte kan lämna förslag.

Utredningens bedömning är att det är inom tre huvudsakliga områden där förändringar är nödvändiga. Det första området är den didaktiska forskningen kring komvux och dess målgrupper. Det andra området är sammanställning av den aggregerade beprövade erfarenhet som finns runt om i landets vuxenutbildning. Det tredje området är ett organiserat utbud av kompetensutvecklingsinsatser specifikt riktade till lärare inom komvux och särvux

Skolkommissionen föreslår att staten måste ta ett större ansvar för att stärka skolsystemet. Detta ska ske bl.a. genom skolmyndigheterna ska öka sin stödjande och utvecklande roll, samt öka sin regionala närvaro. Skolkommissionen lämnar även förslag på stärkt forskningskapacitet och satsningar på kompetensutveckling. Då Skolkommissionens förslag i mångt och mycket överensstämmer med utredningens slutsatser väljer utredningen att till stora delar stödja Skolkommissionens förslag, men göra nödvändiga tillägg för att säkerställa att vuxenutbildningen till fullo räknas in som målgrupp för de insatser som föreslås.

Även Utredningen om Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner lämnar förslag rörande kompetensutveckling för lärare. Utredningen bygger vidare på Skolkommissionens förslag och utvecklar förslaget om ett professionsprogram, och breddar i sitt förslag det till att omfatta alla skolformer, inklusive vuxenutbildningen. Även här väljer utredningen att stödja dessa förslag snarare än att beskriva egna.

10.13.2 Det finns behov av förändringar inom lärarutbildningen

Utredningens bedömning: Universitetskanslersämbetets utvärdering av ämneslärarutbildningen påbörjas under 2018 och den beräknas pågå t.o.m. 2019. Inför utvärderingen väljs ett antal mål i examensbeskrivningen ut. Utredningen anser att det vore ett tillfälle att utvärdera hur målet om vuxenutbildning uppfylls. Lärosäten som erbjuder lärarutbildning bör göra en översyn av hur utbildningen vid lärosätena förbereder studenterna inför arbete vid komvux. Något eller några lärosäten bör erbjuda en profilering mot vuxenutbildningen i sin lärarutbildning.

Utredningen ska enligt sina direktiv föreslå insatser, utanför lärarutbildningen, för att tillgodose de kompetensbehov som finns inom komvux och särvux. Utredningen lämnar därför inga förslag rörande lärarutbildningen, men redovisar sina bedömningar inom detta område.

Vuxenutbildningen har i dag fler elever än gymnasieskolan. Skolformen har blivit allt viktigare och har sannolikt även fått en allt mer diversifierad målgrupp. Nästan hälften av eleverna är utrikes födda, många läser dessutom inte sammanhängande utbildningar eller på distans. Elevpopulationen kännetecknas i relativt hög grad av personer som har negativa erfarenheter av tidigare skolgång. Trots de särskilda förutsättningarna finns det ingen särskild utbildning till komvuxlärare.

Under arbetets gång har utredningen uppmärksammats på att kompetensbehovet inom vuxenutbildningen till stor del beror på lärarutbildningen. De krav som examensordningen för ämnes- och yrkeslärare ställer på specifika kunskaper rörande vuxnas lärande är som tidigare nämnts mycket låga, och det finns ingen lärarutbildning som erbjuder en profilering mot lärare inom komvux.

I de gällande examensbeskrivningarna för ämnesexamen anges det att studenten ska *visa kännedom om vuxnas lärande*[20]. Jämfört med målen som rör grund- och gymnasieskolan, där studenten ska *visa sådan kunskap om barns och ungdomars utveckling, lärande, behov och förutsättningar som krävs för yrkesutövningen*, är det som synes mycket lägre krav rörande kunskaperna kring vuxenutbildningen. Utredningen har också fått signaler om att formuleringen upplevs

[20] Förordningen (2013:1118) om ändring i högskoleförordningen (1993:100).

som vag, och att ämnes- och yrkeslärarna inte fullgott förbereds för arbete inom komvux då examensordningen inte likställer komvux med övriga kontexter för vilka dessa lärare utbildas[21]. Under 2018 kommer Universitetskanslersämbetets utvärdering av ämneslärarutbildningen att påbörjas och den beräknas pågå till och med 2019. Inför utvärderingen väljs ett antal mål i examensbeskrivningen ut. Utredningen anser att det vore ett tillfälle att utvärdera hur målet om vuxenutbildning uppfylls.

Andelen lärarstudenter som väljer att genomföra sin verksamhetsförlagda utbildning vid komvux är också liten. Detta leder till att de lärare som efter examen anställs vid komvux kommer till en skolform som de har liten kunskap om, och förväntningar på ett lärande som de inte heller har utbildning för att stödja. Detta leder till följaktligen till ett kompetensutvecklingsbehov så fort läraren anställs. Eftersom vuxnas lärande inte är något som uppmärksammas på lärarutbildningen får det också konsekvenser för den forskning som bedrivs. Då forskarstuderande inte har kännedom om skolformen eller det pedagogiska fältet så väljer man inte heller vuxenutbildningen som forskningsområde, utan väljer något mer bekant.

Lärosätena har stor frihet att utifrån examensbeskrivningen utforma utbildningarna. Det skulle därför kunna vara möjligt att utforma en ämneslärarutbildning med en profilering eller inriktning mot komvux. En sådan utbildningsprofil skulle kunna lyfta de speciella målgruppsförutsättningar och systemkrav som finns inom komvux utan att ge avkall på övrigt som ska rymmas inom ämneslärarutbildningen. Samma bedömning gjordes av regeringen i samband med införandet av nya lärarexamina, där man betonar vikten av att universitet och högskolor inom ramen för respektive lärarutbildning lyfter fram vuxenutbildningen och dess särskilda behov och frågeställningar och dessutom prövar möjligheterna att profilera lärarutbildningarna mot detta område[22]. Utredningens bedömning är att ett eller flera lärosäten borde ta fram en lärarutbildning med profilering mot vuxenutbildning.

[21] Andreas Fejes 2017. *Kompetensutveckling och lärarutbildning för komvuxlärare, input till komvuxutredningen*.
[22] Prop. 2009/10:89.

10.13.3 Kompetensutvecklingsbehoven behöver kartläggas

Utredningens bedömning: Det finns ett behov av kompetensutveckling bland lärare inom komvux och särvux som inte är tillgodosett.

Utredningens förslag: Systematisk och regelbunden kartläggning av kompetensbehoven bland lärare inom komvux och särvux bör genomföras. Kartläggningen bör sammanställas på regional och nationell nivå. Kartläggningen bör genomföras i samarbete mellan lämplig skolmyndighet, lärosäte och huvudmannen.

Lämplig skolmyndighet ska i sina lokala och regionala kartläggningar av kompetensutvecklingsbehov även inkludera behov inom komvux. Kartläggningar av kompetensbehov hos lärare ska också genomföras inom ramen för den samverkan som finns kring regionalt yrkesvux.

De uppgifter som finns att tillgå rörande kompetensutvecklingsbehov är samstämmiga om att det finns ett behov som inte är tillgodosett. I en undersökning[23] genomförd av Lärarnas Riksförbund, uppger 51 procentprocent av komvuxlärarna att de endast i liten utsträckning fått adekvat fortbildning utifrån behov och arbetsuppgifter. På en fråga rörande mer specifik fortbildning kring de nyheter som systemförändringar fört med sig svarar 65 procent av lärarna att de inte fått någon fortbildning alls eller att de endast i ganska liten omfattning fått fortbildning.

GRUV-utredningen[24] angav i sitt betänkande[25] att frågan om kompetensutveckling är olika högt prioriterad i kommunerna. Enligt utredningens enkätundersökning är det vanligare i större kommuner än i mindre att lärarna erbjuds fortbildning. Mindre än hälften av kommunerna anger i den enkät utredningen genomförde att lärarna har fått fortbildning när det gäller studerande med inlärningsproblematik eller i andraspråkspedagogik under de senaste två åren. GRUV-utred-

[23] Lärarnas Riksförbund 2017. *Låt kvalitet gå före pris i vuxenutbildningen – en rapport om vuxenutbildningens utmaningar*.
[24] U 2011:07.
[25] SOU 2013:20. *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet*.

ningen menade också att ökad kompetensutveckling om individanpassning efterfrågas ofta beroende på de särskilda krav som ställs på komvuxlärarna.

Komvuxutredningen har medverkat vid Skolverkets konferensserie ”Mötesplats sfi” under 2017. Utredningen har haft tillfälle att ställa frågan om efterfrågan på kompetensutveckling till runt 600 sfilärare vid de workshops som utredningen genomförde. Det stora antalet svar som inkom vid dessa tillfällen pekad entydigt på en stor efterfrågan på kompetensutvecklingsinsatser.

Utredningen har genomfört ett flertal hearings med representanter för såväl myndigheter som intresseorganisationer inom vuxenutbildningsområdet. Även här har bristen på kompetensutvecklingsinsatser lyfts som ett av de stora problemområdena.

Utredningen gör därför bedömningen att det finns ett tydligt kompetensbehov inom vuxenutbildningen som inte är tillgodosett.

Behov av systematisk kartläggning av kompetensutveckling

Såväl GRUV-utredningen som Skolkommissionen har ansettr att det finns behov av en förbättrad kartläggning av aktuella kompetensutvecklingsbehov bland lärarna. I förarbetena till skollagen[26] anges att kompetensutvecklingen bör bygga på en analys av behoven inom verksamheten och hos den enskilde läraren. Ansvaret för kompetensutveckling vilar enligt skollagen på huvudmannen, men i Skolkommissionen anser att staten kontinuerligt bör utveckla och erbjuda kompetensutveckling och nationella skolutvecklingsprogram. Detta ska, enligt kommissionens förslag, ske genom samverkan mellan lärosäten, skolmyndighet och skolhuvudmän. Kommissionen menar att skolmyndigheten i samverkan med lärosäten kan bistå skolhuvudmännen i att kartlägga och analysera behoven av både generella kompetensutvecklande insatser och fortbildning inom skolämnena. Utredningen om bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner föreslår att det man kallar *funktionen*[27] ska utföra en tydlig nod för att avgöra vilka kompetensutvecklingsinsatser som ska erbjudas nationellt. I funktionen bör representanter för bland annat professioner, huvudmän och

[26] Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.
[27] Flera av utredningens förslag var avhängiga de förslag om organisation som utredningen Organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet, U 2017:37, ska lämna. Av den anledningen använder utredningen benämningen ”funktionen” i stället för myndighetsnamn.

universitet och högskolor gemensamt, och utifrån en given ekonomisk ram, analysera behovet av och planera nationella insatser. Motsvarande arbete bör också genomföras av parterna regionalt. Komvuxutredningen instämmer i detta och föreslår att den beskrivna kartläggningen av kompetensutvecklingsbehov även ska innefatta behoven bland lärare inom komvux.

Skolkommissionen föreslår också en statlig myndighetsnärvaro på regional nivå. En väsentlig uppgift för skolmyndigheten blir då också att i samverkan med lärare och rektorer, anpassa de nationella skolutvecklingsprogrammen till lokala och regionala behov och förutsättningar. Skolkommissionen anser att detta bör medföra att kompetensutvecklande aktiviteter i högre grad initieras och genomförs på basis av kartläggningar av lokala och regionala behov. Det kan även bidra till en högre grad av regional samverkan om kompetensutveckling, vilket kan skapa bättre förutsättningar för mindre kommunala och enskilda huvudmän att ta del av utbudet samt ingå i nätverk. Komvuxutredningen anser att detta stämmer väl överens med den ökade regionala samverkan som skapats inom ramen för regionalt yrkesvux, och att även dessa regionala strukturer bör användas för att ta fram kartläggningar av kompetensutvecklingsbehov bland lärare inom komvux.

10.13.4 Stärkt forskning om komvux och vuxnas lärande behövs

Utredningens bedömning: Forskningen kring komvux och vuxnas lärande bör stärkas, främst genom praktiknära forskning. Den praktiknära forskningen bör fånga upp och sammanställa beprövad erfarenhet. Den regionala myndighetsrepresentationen bör kunna initiera utvecklingsprojekt för att pröva nya metoder.

Utredningens förslag: Vetenskapsrådet ges i uppdrag att genom riktade medel initiera forskning om vuxnas lärande.

Även om det i dag bedrivs en omfattande forskning rörande utbildning och lärande så är det endast en liten del av denna forskning som handlar om komvux. Av denna lilla del är det mycket svårt att hitta någon forskning som rör vuxendidaktik eller vuxnas lärande. Den forskning som bedrivs handlar mer om komvux på systemnivå och

mindre om det som berör lärarnas vardag. Eftersom verksamheten i skolväsendet ska bygga på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet utgör detta ett problem både för den dagliga pedagogiska verksamheten och för möjligheterna att bygga upp tillräckliga resurser för kompetensutveckling.

Avsaknaden av forskning om undervisning i komvux leder också till att det inte byggs upp en kunskapsbas om undervisning i komvux. Avsaknaden av en kunskapsbas medför dels att politiska beslut och planering av vuxenutbildning inte sker mot bakgrund av forskning, dels att lärarna saknar en kunskapsbas för sin professionsutveckling.

I den enkät som utredningen skickat till lärosäten med lärarutbildning och utbildningsvetenskap, anger endast 17 procent av de svarande att de anser att de bedriver tillräckligt mycket forskning som grund för utbildning av lärare inom vuxenutbildningen.

Andreas Fejes, professor vid Linköpings universitet och innehavare av Sveriges enda professur i vuxenpedagogik, menar att omfattningen av forskningen kring vuxenutbildning följer konjunktursvängningarna och samhällets satsningar på vuxenutbildning[28]. I tider av expansion av vuxenutbildning ökar också forskningsinsatserna. Fejes menar dock att detta blir ett resultat av att samhällets satsningar på vuxenutbildning åtföljs av medel för utvärderingar och följeforskningar.

Utredningen anser att forskningen kring vuxnas lärande inte bör vara beroende av särskilda konjunkturberoende prioriteringar av vuxenutbildningen. Utredningen anser också att den forskning som genomförs med den grunden tenderar till att handla om värdet av den aktuella satsningen på systemnivå och inte om vuxendidaktik.

Skolkommissionen anser att en stärkt vetenskaplig grund i lärarutbildningarna och skolväsendet kräver en praktiknära forskning och en bredare forskningsförankring. Kopplingen mellan den verksamhetsnära och den generella, lärosätesbaserade forskningen bör stärkas. En sådan forskning, med förankring såväl i skolans erfarenhet som i den grundläggande forskningen, stärker skolans vetenskapliga grund. Kommissionen gör bedömningen att utvecklingen av den praktiknära forskningen kan ske genom att lärosäten utvecklar miljöer som integrerar forskning och lärarutbildning, och genom att aktiv

[28] Andreas Fejes 2016. *Behov av forskning om vuxnas lärande*.

och nära samverkan sker mellan dessa miljöer och skolhuvudmännen, samt med skolor som är intresserade av aktiv medverkan i forsknings- och utvecklingsarbete.

Utredningen instämmer i Skolkommissionens bedömning och anser att det även finns en roll för den föreslagna regionala myndighetsnärvaron i detta uppdrag. Sammanställningar av beprövad erfarenhet kan tillsammans med forskningsprojekt utgöra den viktigaste kunskapsmassan för kompetensutvecklingsinsatser, och uppgiften att ta fram sådana sammanställningar kan ligga på de regionala myndighetskontoren. Utredningen vill också lyfta fram möjligheten att genom utvecklingsprojekt pröva helt nya metoder för att på så sätt utveckla vuxendidaktiken. En försöksverksamhet vid en komvuxenhet skulle kunna följas och stödjas av forskare från ett lärosäte för att öka den vetenskapliga grunden i projektet.

För att påverka grundforskningen rörande vuxnas lärande krävs både att lärosätena avsätter medel för sådan forskning, samt att det finns forskare som är intresserade av att forska kring vuxnas lärande. Utredningen gör bedömningen att det bland lärosätena behövs åtgärder för att stärka resurserna för forskningen om vuxnas lärande och vuxendidaktik och öka intresset för detta forskningsområde.

Komvuxutredningen instämmer i Skolkommissionens bedömning om lämpligheten av miljöer som integrerar forskning och lärarutbildning, och genom aktiv och nära samverkan mellan dessa miljöer och skolhuvudmännen utvecklar den praktiknära forskningen, och anser att vuxenutbildningen ska finnas representerade i dessa miljöer.

Förutom forskning inom ramen för lärosätenas anslag finns möjligheten till riktade forskningsinsatser finansierade av Vetenskapsrådet. Med anledning av bristen på vuxendidaktisk forskning föreslår utredningen att medel till en utlysning om en riktad forskningsinsats kring vuxendidaktik förs till Vetenskapsrådet. En lämplig omfattning av en sådan riktad forskningsinsats vore enligt Vetenskapsrådet en treårig satsning med fyra miljoner kronor per år.

10.13.5 Kompetensutvecklingsinsatser

Utredningens förslag: Förslagen om ett professionsprogram samt en myndighetsstruktur med regional närvaro och dess uppdrag inom kompetensutvecklingsområdet ska även omfatta vuxenutbildningen. Skolverkets uppdrag rörande de nationella skolutvecklingsprogrammen utökas så att de även omfattar vuxenutbildningen. De nuvarande nationella skolutvecklingsprogrammen kompletteras så att de i relevanta delar innehåller avsnitt specifikt riktade till vuxenutbildningen. Ett nionde nationellt skolutvecklingsprogram för vuxenutbildningen tas fram.

Skolkommissionen lämnar förslag om ett professionsprogram för lärare, samt ett flertal uppdrag inom kompetensförsörjningsområdet för den regionala myndighetsstrukturen. Samtliga delar i dessa förslag har direkt relevans för vuxenutbildningen och utredningen gör bedömningen att ett genomförande av dessa förslag, tillsammans med en stärkt kunskapsbildning kring vuxnas lärande, skulle förbättra tillgången till kompetensutveckling för lärare inom komvux. En förutsättning för detta är dock att komvux omfattas av de förslag som Skolkommissionen lämnar. Skolkommissionens arbete har enligt direktiven fokuserat på förskoleklass, grundskola och gymnasieskola, men Komvuxutredningens bedömning är att kommissionens förslag rörande professionsprogram, kompetensutveckling och tillgång till regionalt myndighetsstöd inte utesluter vuxenutbildningen.

Utredningen Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner tar Skolkommissionens förslag ett steg vidare och föreslår att professionsprogrammet ska gälla alla legitimerade lärare, inklusive lärare inom vuxenutbildningen. Utredningen stödjer de förslag rörande nationellt professionsprogram som föreslås av utredningen om mer attraktiva skolprofessioner och anser att de ligger i linje med utredningens uppfattning.

En viktig del i den kompetensutveckling som erbjuds lärare i dag är Skolverkets nationella skolutvecklingsprogram. I dagsläget omfattar Skolverkets uppdrag dock enbart förskolan, grundskolan och gymnasieskolan. Skolverket har dock tagit fram vissa moduler inom de nationella skolutvecklingsprogrammen med inriktning på vuxenutbildningen. Utredningen anser det vara av stor vikt att även vuxenutbildningen omfattas av Skolverkets uppdrag kring de nationella

skolutvecklingsprogrammen, och föreslår att även vuxenutbildningen ska omfattas av uppdraget.

I dagsläget finns det åtta nationella skolutvecklingsprogram där utredningens bedömning är att alla åtta har relevans för vuxenutbildningen. Utredningen föreslår därför att de nuvarande nationella skolutvecklingsprogrammen kompletteras så att de i relevanta delar innehåller avsnitt specifikt riktade till vuxenutbildningen. Utredningens kartläggning av kompetensbehovet bland lärare inom komvux och särvux visar också på områden som är specifika för vuxenutbildningen. Omfattningen av områden och frågor som är specifika för vuxenutbildningen är många och utredningen anser därför att det finns anledning att ta fram ett särskilt nationellt skolutvecklingsprogram för vuxenutbildningen. Utredningen föreslår därför också att Skolverket ges i uppdrag att ta fram ett nionde nationellt skolutvecklingsprogram med inriktning särskilt på vuxenutbildningen.

11 Samverkan kring regionalt yrkesvux

I december 2017 fick utredningen ett tilläggsuppdrag om att följa och analysera samverkan inom regionalt yrkesvux, mellan kommunerna samt mellan kommungruppen och övriga aktörer. Vid behov ska utredningen föreslå åtgärder för att förbättra samarbetet inom regionalt yrkesvux. För tilläggsuppdragen gäller att utredningen inte får ta upp andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning, hädanefter kallad förordning om regionalt yrkesvux i denna text, trädde i kraft 1 januari 2017. Under utredningens arbete hade förordningen tillämpats i drygt ett år. Regionalt yrkesvux har därmed funnits under en begränsad tid. Att följa och analysera samverkan utifrån en förordning som har tillämpats i ett drygt år innebär vissa begränsningar. Processer och strukturer kan behöva tid att utvecklas, framför allt i vissa kommuner och regioner som inte har upparbetade samverkansstrukturer sedan innan regionalt yrkesvux. En del kommuner har avtal med utbildningsanordnare sedan innan regionalt yrkesvux började tillämpas och kommer i fortsättningen eventuellt att utforma avtal annorlunda utifrån aktuell förordning, till exempel krav vad gäller branschkontakter genom yrkesråd som på så sätt kan förbättra samverkan ur den aspekten. Det finns även begränsat med statistik och det är svårt att påvisa trender och utveckling efter så kort tid. Utredningen får därför i hög grad basera slutsatser på få befintliga utvärderingar samt möten med berörda aktörer så spritt som möjligt över landet, med olika förutsättningar, på olika nivåer och med olika uppgifter inom regionalt yrkesvux. Utredningen har därför deltagit vid flera konferenser, forum och möten där frågan om regional samverkan och regionalt yrkesvux har diskuterats.

Som såväl Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar och Delegationen för nyanlända och unga i arbete har påpekat tidigare har samverkan i sig inget egenvärde.[1] Det är själva effekten av vad samverkan kan leda till som man vill uppnå. Utredningen kan se att det kan finnas flera möjliga åtgärder kring regionalt yrkesvux som skulle kunna förbättra möjligheterna och incitamenten för att uppnå ett bredare utbildningsutbud, mer effektiva och samordnade placeringar av utbildningar samt fler utbildningsplatser för att i sin tur uppnå effekter kring minskad arbetslöshet och förbättrad kompetensförsörjning. Då det i tilläggsdirektivet tydligt uttrycks att utredningen inte får ta upp närliggande frågor i detta sammanhang är dock åtgärder som inte i sig syftar till att förbättra just samverkan kring regionalt yrkesvux utanför utredningens direktiv och därmed utanför vad utredningen har möjlighet att föreslå.

11.1 Behov av en förbättrad regional samverkan kring yrkesutbildning

Många kommuner har svårt att tillhandahålla vissa yrkesutbildningar själva och investeringstunga utbildningar kan kräva samlade krafter och samordning för att komma till stånd och utnyttjas effektivt. Syftet med regionalt yrkesvux är att skapa bättre förutsättningar för ett bredare utbud av yrkesutbildning genom regional samverkan och bättre samverkan mellan myndigheter och branscher. Hänsyn ska tas både till individens behov och till behoven av kompetens på arbetsmarknaden. Det finns således ett mål att bidra till kompetensförsörjningen genom regionalt yrkesvux som i dag inte finns för övriga komvux. Satsningen syftar även till att fler platser ska komma till stånd, varför det har satts ett medfinansieringskrav, en kommunal årsplats för en statlig årsplats, som ska förhindra en neddragning av kommunernas egenfinansierade platser när riktade statsbidrag betalas ut.

Regionalt yrkesvux är en del i den nuvarande regeringens kunskapslyft där yrkesvux ses som en permanentad och stadigvarande del i utbildningssystemet. Tidigare sågs yrkesvux som en tillfällig satsning och antalet platser har varierat stort upp och ned från år till år. De

[1] SOU 2011:18. *Vårt gemensamma ansvar för unga som varken arbetar eller studerar.* SOU 2017:19. *Samverkan – Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa.* s. 13.

senaste åren har antalet platser byggts ut och uppgår 2018 till totalt 31 500 statligt finansierade årsplatser med en föreslagen ökning till 34 000 platser årligen 2019–2021.[2]

Regionalt yrkesvux har lett till en fördjupad och utvecklad regional samverkan.[3] Dock behövs en tydligare koppling till branscherna och ett mer differentierat utbildningsutbud som motsvarar behoven på flera delar av arbetsmarknaden. Regionalt yrkesvux har ett bredare syfte än att enbart förbättra samverkan men för att samtliga syften; breddat utbud, fler platser och mer samordnade placeringar av yrkesutbildningar, ska kunna uppnås är en av förutsättningarna en bättre fungerande regional samverkan över hela landet.

11.1.1 Regionalt yrkesvux behövs för kompetensförsörjningen

Som beskrivet i kapitel 3 om utredningens utgångspunkter råder i dag en brist på gymnasialt utbildad arbetskraft på arbetsmarknaden trots att det samtidigt finns arbetslösa i befolkningen. Bristen på rätt kompetens är stor och finns inom ett flertal sektorer inom såväl välfärden som näringslivet. I Yrkesprogramsutredningens betänkande[4] konstateras att gymnasieskolan inte räcker till för att lösa kompetensförsörjningen och att vuxenutbildningen behöver inkluderas för att komma till rätta med att arbetslösas kvalifikationer till stor del inte svarar upp mot arbetsmarknadens behov. Val av yrke sker i dag allt senare i livet, vissa yrken är okända för yngre men mer välkända för vuxna och en del yrken kan kräva större mognad för att se det meningsfulla i arbetet. Yrkesprogramsutredningen menar att, trots satsningar för att fler ska söka till yrkesprogrammen inom gymnasieskolan, kommer inte antalet elever till utbildningar inom vissa bristyrken att räcka till. För flera yrken kommer kompetensförsörjningen till långt större del från vuxenutbildningen än från gymnasieskolan. Om de senaste årens utbildningsmönster håller i sig beräknar Statistiska centralbyrån att 5 100 personer per läsår kommer att examineras från komvux vård- och omsorgsutbildning jämfört med 3 600 personer från gymnasieskolan. Inom restaurang- och livsmedel beräknas komvux stå för nära 30 procent av den årligt

[2] Prop. 2017/18:1 Budgetpropositionen för 2018. *Förslag till statens budget för 2017, finansplan och skattefrågor.* Utgiftsområde 16.
[3] Se till exempel Skolverket 2017. *Regionalt yrkesvux. Uppföljning 2017.* Dnr. 2017:294.
[4] SOU 2015:97. *Välja yrke*, s. 49.

beräknade examinationen fram till år 2035 och även för utbildning inom barn- och fritid, handel- och administration och industri är tillskottet till arbetsmarknaden från komvux relativt stort jämfört med tillskottet från gymnasieskolan.[5] Att regionalt yrkesvux kan fungera som en väl fungerande del i kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden är därför av yttersta vikt. Det finns i vissa fall även för få elever i enskilda kommuner för att fylla en utbildning samtidigt som det är stor brist på yrkeslärare. Därför är regional samverkan ofta en förutsättning för att dessa yrkesutbildningar ska kunna komma till stånd.

11.2 Förordningen om statsbidrag för regionalt yrkesvux

Hösten 2016 beslutade regeringen om förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux). 1 januari 2017 trädde den nya förordningen i kraft. Förordningen innehåller bestämmelser kring yrkesinriktad utbildning på gymnasial nivå inom komvux och särvux som finansieras med riktade statsbidrag. Kommunerna bedriver även yrkesinriktad utbildning på gymnasial nivå som bekostas av kommunerna själva/genom generella statsbidrag och som därmed inte lyder under denna förordning.

För att erhålla statsbidrag för regionalt yrkesvux ska minst tre kommuner samverka. De samverkande kommunerna ska planera utbudet efter samråd med den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret i länet och med Arbetsförmedlingen. Utbildningen ska också planeras och bedrivas under medverkan av arbetslivet. I regionalt yrkesvux finns krav på arbetsplatsförlagt lärande och på att kommunerna inrättar yrkesråd för samråd mellan företrädare för utbildningen och arbetslivet. Ett yrkesråd får vara gemensamt för flera utbildningar. Det får även vara gemensamt med motsvarande funktion inom gymnasieskolan. Yrkesrådet ska medverka till att utveckla samverkan mellan utbildning och arbetsliv och bidra till ett lärande i arbetslivet med hög kvalitet. Yrkesrådet ska även bistå kommunerna med att belysa behoven i arbetslivet, ordna platser för arbetsplatsförlagt lärande i utbildningen samt medverka vid uppföljning och utvärdering av den arbetsplatsförlagda delen av utbildningen.

[5] SCB 2017. *Trender och prognoser 2017.*

Inom regionalt yrkesvux ska de samverkande kommunerna erbjuda kombinationer av nationella kurser i yrkesämnen som är relevanta för ett yrkesområde, så kallade sammanhållna yrkesutbildningar. Dessa utbildningar kan även ges i form av lärlingsutbildningar inom komvux och särvux. Såväl yrkesutbildningarna som lärlingsutbildningarna ska innehålla arbetsplatsförlagt lärande (APL) och det är huvudmannens ansvar att ordna platser samt säkerställa att lärandet uppfyller de krav som ställs på utbildningen. Utöver dessa utbildningar ska kommunerna erbjuda enstaka kurser i yrkesämnen utifrån elevernas behov. Inom regionalt yrkesvux ska även elever i behov av orienteringskurser som syftar till att ge modersmålsstöd eller studiehandledning på modersmål erbjudas det. Yrkesutbildning i regionalt yrkesvux ska organiseras så att eleverna vid behov kan kombinera utbildningen med annan utbildning inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna.

11.2.1 Finansiering

Statsbidraget administreras av Skolverket där kommunerna ansöker om medel. För år 2018 var över 1,8 miljarder kronor anslaget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Av dessa medel skulle minst 100 miljoner kronor avse utgifter för utbildning inom yrkesvux för elever inom sfi och svenska som andraspråk på grundläggande nivå inom kommunal vuxenutbildning. Under ansökningsomgången 2018 beviljades 289 av Sveriges 290 kommuner statsbidrag för regionalt yrkesvux. Dessa kommuner har bildat 48 kluster som sökt tillsammans om medel. Beviljade statsbidrag för regionalt yrkesvux uppgick till drygt 1,5 miljarder kronor totalt, motsvarande nära 33 000 årsstudieplatser. Det innebär att det fanns drygt 300 miljoner kronor kvar av anslaget vid bidragsomgångens slut.

Ersättningen gäller för ett kalenderår i taget. Ansökan ska skickas in till Skolverket i december föregående år ansökan gäller och beslut om beviljade bidrag meddelas i slutet av januari för utbildningar som ska genomföras samma år. I januari–februari följande år ska kommunerna som ansvarat för den samlade sökningen redovisa för Skolverket personnummer på deltagare, vilka kurser som har genomförts samt hur många kurspoäng de har omfattat.

Medfinansieringskravet för att erhålla statsbidrag innebär att de samsökande kommunerna ska genomföra lika många egna årsstudieplatser som de får statsbidrag för. En årsstudieplats omfattar 800 verksamhetspoäng och kan fördelas mellan flera elever. Medfinansieringen ska utgöras av utbildning som motsvarar utbildning enligt förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. I övrigt finns inga krav att medfinansieringsplatsen behöver vara inom samma kategori av utbildning som statsbidragsplatsen. Detta har betydelse sedan regeringen beslutade om differentierade bidragsnivåer för olika typer av utbildningar. Sedan 1 januari 2018 finns ersättningsnivåerna 30 000, 35 000 och 75 000 kronor per årsstudieplats. Yrkesutbildningar som ger 75 000 kronor per årsstudieplats är till exempel bygg och anläggning, VVS och fastighet och yrkesämnen i särskild utbildning för vuxna. 35 000 kronor per årsstudieplats ges för bland annat barn- och fritid och vård- och omsorg. För orienteringskurser och för kurser i svenska som andraspråk, engelska, matematik och samhällskunskap ges 30 000 kronor per årsstudieplats. Medfinansieringskravet innebär till exempel att en årsplats på vård- och omsorg som tillhör den lägre bidragsnivån kan utgöra medfinansiering av en årsstudieplats inom fordon- och transport som tillhör yrkesutbildning i den högre bidragsnivån.

Om elever som läser svenska för invandrare eller svenska som andraspråk även läser regionalt yrkesvux får statsbidrag lämnas för orienteringskurser om högst 400 verksamhetspoäng per deltagare, varav högst 200 får avse orienteringskurser som syftar till att ge modersmålsstöd eller studiehandledning på modersmål och 200 får avse andra orienteringskurser. För de elever som deltar i regionalt yrkesvux i någon av de samverkande kommunerna får kurser i svenska, svenska som andraspråk, engelska, matematik eller samhällskunskap inom kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå utgöra högst 25 procent av elevens utbildning.

11.3 Regionalt utvecklingsansvar, kompetensplattformar och kompetensförsörjningsarbete

För att få ta del av statsbidrag för regionalt yrkesvux ska de samarbetande kommunerna planera utbudet efter samråd med den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret i länet och med Arbetsförmedlingen. Regionalt utvecklingsansvarig finns i varje län i Sverige och är den aktör som har ansvar för genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken. Aktören i dag är antingen ett landsting/region, ett samverkansorgan eller en länsstyrelse. 1 januari 2017 fördes det regionala utvecklingsansvaret över till ytterligare fyra landsting[6] och regeringen har beslutat om ett förslag som innebär att alla landsting i Sverige kommer att ha det regionala utvecklingsansvaret från och med 1 januari 2019.[7]

Regionalt utvecklingsansvarig ska arbeta fram och fastställa en strategi för utvecklingen i länet, samordna insatser för att genomföra denna strategi, besluta om hur medel för regionalt tillväxtarbete ska användas, följa upp, utvärdera och redovisa resultaten av tillväxtarbetet till regeringen, utföra uppgifter inom ramen för EU:s strukturfondsprogram och upprätta och fastställa länsplaner för transportinfrastruktur. I utvecklingsansvaret ingår sedan 2010 även att utarbeta kompetensplattformar som en del i det regionala tillväxtarbetet. De regionala kompetensplattformarna syftar till att stärka samverkan mellan myndigheter, branscher och utbildning för att bidra till bättre kompetensförsörjning. Hur arbetet med kompetensplattformarna är organiserat skiljer sig åt mellan olika regioner. I Tillväxtverkets uppföljning av dessa beskrivs hur kompetensplattformarna har olika syften, inriktning, fokusområden, funktion, resurser och organisatorisk hemvist. I vissa regioner innebär kompetensplattformen en särskild organisation som genomför olika insatser för att utveckla kompetensförsörjningen. I andra regioner handlar det om ett strukturerat samarbete där olika aktörer har återkommande möten för att diskutera kompetensförsörjningsfrågor.[8] 2016 fick därför Tillväxtverket i uppdrag att utforma nationella riktlinjer för ökad likvärdighet vad gäller det regionala kompetensförsörjningsarbetet över

[6] Prop. 2015/16:176, bet. 2016/17: KU2, rskr. 2016/17:15.
[7] Prop. 2017/18:206.
[8] Tillväxtverket 2017. *Regionala kompetensplattformar. En översikt av utvecklingsprojekten mellan 2013–2017.*

landet. Förslaget presenterades i juni 2017. Riktlinjerna som syftar till att stödja det regionala kompetensförsörjningsarbetet utgår bland annat ifrån regeringens intentioner med de regionala kompetensplattformarna såsom de uttrycks i den nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020.[9] Strategin och dess insatser ska bidra till att uppnå målet för den regionala tillväxtpolitiken. I strategin är kompetensförsörjning ett av tre prioriterade områden att arbeta med fram till 2020.

Utifrån riktlinjerna har ett erbjudande om grundläggande regionalt kompetensförsörjningsarbete inkluderats i villkorsbeslutet 2018 till regionalt utvecklingsansvarig. Detta erbjudandet ersätter uppdraget att etablera regionala kompetensplattformar genom att i stället förtydliga förväntade grunduppgifter för regionerna. I det villkorsbeslutet för 2018, som innehåller uppdrag och erbjudanden från regeringen, erbjuder Näringsdepartementet regionalt utvecklingsansvarig aktör att anta uppdraget om grundläggande regionalt kompetensförsörjningsarbete. Erbjudandet bygger vidare på 2010 års regeringsuppdrag att etablera regional kompetensplattform, och pekar även ut tre fokusområden: validering, regionalt yrkesvux och lärcentra.

Erbjudandet kan enbart antas i sin helhet. Med detta följer även möjligheten att ansöka om verksamhetsbidrag hos Tillväxtverket om cirka 1,8 miljoner kronor för 2018–2019. Senast den 30 juni 2018 ska regionalt utvecklingsansvarig redovisa sin plan till Tillväxtverket för hur man avser att ta sig an erbjudandet. Insatserna ska anpassas utifrån regionala förutsättningar i nära dialog med länets kommuner och Arbetsförmedling.

Villkorsbeslutets erbjudande (nummer 4) i sin helhet lyder: ”Berörda landsting och samverkansorgan som genomför insatser inom kompetensförsörjningsområdet erbjuds att:

1. Utifrån regionala prioriteringar i den regionala utvecklingsstrategin, organisera och fastställa målsättningar i samverkan med kommuner, arbetsliv, utbildningsaktörer, statliga myndigheter m.fl.
2. Tillhandahålla analyser och prognoser av privat och offentlig sektors behov på kort och lång sikt, föra dialog och ge förslag på insatser (exempelvis i syfte att fler ska påbörja reguljära studier).

[9] Regeringskansliet 2015. Dnr. N2015/05297/RT.

3. Under 2018 stödja insatser inom utpekade fokusområden;
   - Bidra till att etablera effektivare strukturer för validering på regional nivå,
   - Medverka i planering av utbud och inriktning för regionalt yrkesvux inom kommunal vuxenutbildning,
   - Bidra till etableringen av lärcentrum".

Enligt villkorsbeslutet har således de regionalt utvecklingsansvariga en central funktion i att bedöma regionernas kompetensbehov på kort och lång sikt och är tydligt utpekade att både åstadkomma samverkan kring utbudet av utbildningar och medverka i planeringen av utbudet för regionalt yrkesvux. Tillväxtverket uttrycker att "De regionalt utvecklingsansvariga aktörerna är ansvariga för att leda arbetet och samordna insatserna, men arbetet blir verkningslöst utan medverkan och underlag från kommuner, arbetsgivare, branschorganisationer, utbildningsanordnare med flera.".[10]

I regeringens budgetproposition för 2017 uttrycks att: "Roller och ansvarsfördelning i det regionala tillväxtarbetet ska vara tydliga. Aktörer med regionalt utvecklingsansvar i länen leder och utvecklar det regionala tillväxtarbetet. Det innebär bl.a. att företräda regionala intressen och i bred samverkan genomföra regionala utvecklingsstrategier i syfte att uppnå regionala mål.[11]

En aspekt av utredningens arbete med att följa samverkan är att se om de regionalt utvecklingsansvariga har denna tydliga roll kring planering av utbud i olika delar av Sverige och om det samråd som enligt förordningen om statsbidrag till regionalt yrkesvux ska ske med regionalt utvecklingsansvariga fungerar.

11.4 Närliggande utredningar, uppdrag och projekt

Utredningen ska enligt direktivet samordna sitt uppdrag med Skolverket som har i uppdrag att redovisa utvecklingen i fråga om statsbidraget enligt förordningen om statsbidrag för regionalt yrkesvux. Utredningen har haft löpande kontakt med Skolverket kring dessa

[10] Tillväxtverket 2016. *Kompetensplattformar, En översikt av utvecklingsprojekten mellan 2013–2017.*
[11] Prop. 2016/17:1 Budgetpropositionen för 2017. *Förslag till statens budget för 2017, finansplan*. Utgiftsområde 19, s. 43.

frågor och följt deras arbete som innebär såväl en kvantitativ uppföljning som en kvalitativ uppföljning av kommunernas arbete med yrkesvux. Båda dessa uppdrag redovisades dock först i juni 2018, det vill säga mycket kort inpå att utredningen i stort sett behövde vara klara med sina förslag. I sin rapport påpekar Skolverket att uppföljningen begränsas av att statsbidraget funnits en så kort tid och att de inte har haft möjlighet att basera sina egna analyser på den statistik över komvux som kom senare än rapporten skulle vara färdigställd. Skolverket driver även ett projekt kallat RegioVux som undersöker regional samverkan kring regionalt yrkesvux. Slutrapporten som följer upp det projektet kommer dock att vara färdigställd först efter att utredningens slutbetänkande är lämnat.

Utöver Skolverkets uppdrag att redovisa utvecklingen vad gäller statsbidrag för regionalt yrkesvux finns ett antal andra projekt, uppdrag och utredningar som har syften närliggande utredningens. En del av dessa utredningar har färdigställts eller kommer att färdigställas kort inpå att Komvuxutredningen presenteras. Utredningen behöver så långt som möjligt ta hänsyn till dessa andra utredningars förslag då det kan påverka den verklighet förslagen kommer att landa i. Samtidigt kommer de utredningar som arbetat under denna utrednings gång och som har lämnat sina betänkanden kort inpå slutdatum för Komvuxutredningen innehålla förslag som inte kommer att hinna remissbehandlas och beslutas om innan utredningens slut. Det pågår således eller har nyligen avslutats flertalet processer av olika slag som i vissa fall inte kommer att hinna slutföras innan utredningen ska lämna sitt betänkande men som kan komma att ha stor inverkan på framtida samverkan vad gäller regionalt yrkesvux på olika sätt.

Utredningen har utöver kontakt med närliggande utredningar och myndigheter med liknande uppdrag undersökt samverkan kring regionalt yrkesvux genom samtal med såväl kommuner som branscher, Arbetsförmedlingen, SKL samt regionalt utvecklingsansvariga för att identifiera såväl hinder för samverkan som framgångsfaktorer för ett väl fungerande samarbete kring regionalt yrkesvux.

11.4.1 Skolverkets uppföljningar av regionalt yrkesvux

Skolverket har gjort två uppföljningar av regionalt yrkesvux. En statistisk uppföljning och en intervjustudie. Skolverket har även genomfört regionala dialoger runtom i Sverige där regionalt yrkesvux har diskuterats. Uppdraget till Skolverket kring regionalt yrkesvux finns både i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning och i myndighetens regleringsbrev. I förordningen (2016:937) framgår att Skolverket ska ”följa upp vilka utbildningar statsbidraget har använts till och hur bidraget har använts uppdelat på kön, ålder, tidigare utbildningsnivå, andel utrikes och inrikes födda och, för utrikes födda, vistelsetid i Sverige. Av uppföljningen ska det även framgå i vilken utsträckning elever som slutfört regionalt yrkesvux är sysselsatta i arbete.”

Dessa uppgifter har Skolverket samlat in via personnummer på deltagarna. För de som läst inom särvux finns dock ingen möjlighet att samla in personnummer då de klassificeras som känsliga enligt personuppgiftslagen. I år är det heller inte möjligt att redovisa i vilken utsträckning elever som slutfört regionalt yrkesvux är sysselsatta i arbete eftersom det bygger på information som kan redovisas ungefär två år efter det år som redovisningen avser.

Enligt Skolverkets regleringsbrev för 2017 ska myndigheten även följa upp och redovisa utvecklingen ifråga om statsbidrag för regionalt yrkesvux samt resultatet av den statistiska uppföljningen som nämnts ovan.[12] 1 juni 2018 presenterade Skolverket därför en rapport där de kompletterat insamlad information från den statistiska uppföljningen samt myndighetens regionala dialoger med en intervjustudie.[13] Skolverket har hållit totalt 28 intervjuer med representanter från Arbetsförmedlingen, regionalt utvecklingsansvariga, kontaktkommuner (dvs. den huvudsökande kommunen) samt medsökande kommuner. I urvalet av vilka kommuner som deltagit finns en variation med avseende på geografi, antal samverkande kommuner i konstellationen, SKL:s kommungruppering och bakomliggande faktorer som arbetslöshet och befolkningsstruktur i kommunerna.

[12] Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens skolverk.
[13] Skolverket 2017. *Regionalt yrkesvux. Uppföljning 2017.* Dnr. 2017:294.

11.4.2 RegioVux – ett projekt kring samverkan på regional nivå

Skolverket genomför projektet RegioVux med syfte att förbättra samverkan mellan utbildning och arbetsliv.[14] Tyngdpunkten ligger i att undersöka förutsättningar för samverkan kring vuxenutbildningen i regionerna samt att visa på framgångsfaktorer och utmaningar som sedan kan leda till utveckling av effektiva och hållbara strukturer för samverkan. RegioVux har även gett inspel till Skolverkets kvalitativa uppföljning om regionalt yrkesvux.

Projektet som startade 2016 och ska avslutas i maj 2018 finansieras av Europeiska socialfonden under programområdet kompetensförsörjning. Den slutliga utvärderingen av projektet kommer dock att vara klar under hösten 2018 efter slutdatum för Komvuxutredningen.

RegioVux omfattar fyra regionala pilotprojekt där Lapplands kommunalförbund (Region Norrbotten), Region Västerbotten (Västerbottens Vux) Västra Götalandsregionen (Skaraborgs kommunalförbund) och Kommunförbundet Skåne (Region Skåne) är ansvariga. En målsättning är att erfarenheter från projektet ska kunna spridas som stöd för andra kommuners och regioners utvecklingsarbete och som stöd för regionala samarbeten kring gymnasial yrkesinriktad vuxenutbildning. Förutom Kommunförbundet Skåne har utredningen träffat representanter för alla medverkande i RegioVux-projektet och diskuterat samverkan kring regionalt yrkesvux. Projektet berör endast fyra av Sveriges tjugoen regioner och landsting men kan ge en del av bilden kring hur samverkan fungerar i regionalt yrkesvux. Utredningen har därför följt arbetet med RegioVux och tar lärdomar kring samverkan från pilotprojekten i de olika regionerna som en del i den samlade bilden av regional samverkan kring regionalt yrkesvux.

11.4.3 Skolkommissionen har föreslagit ökad regionalisering

I maj 2016 lämnade 2015 års skolkommission sitt delbetänkande Samling för skolan – Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet (SOU 2016:38). I betänkandet bedömer kommissionen att det behövs en högre grad av samling runt skolans uppdrag, inte bara på nationell utan även på regional och lokal nivå. Kommissionen menar att staten bör överväga att

[14] ESF 2016. *Pilotverksamhet för utformningen av ett regionalt yrkesvux*. Dnr. 2016/00183.

stärka sin regionala närvaro och inrätta regionala kontor inom en skolmyndighet som kan möta och stödja huvudmännen. I uppdraget för ett regionalt förlagt kontor föreslår utredningen att det bör ingå stöd till planeringen av gymnasieskolan, inkluderande fristående gymnasieskolor. Ett regionalt planeringsperspektiv med ett aktivt statligt stöd menar Skolkommissionen bör kunna ge förbättrade förutsättningar för att det finns tillgång till ett brett utbud av nationella program inom gymnasieskolan samt att detta utbud motsvarar arbetslivets behov av kompetensförsörjning i regionen. Mot bakgrund av dels ett utökat ansvar för staten att på regional nivå stödja skolhuvudmännen och dels de otydligheter som finns i ansvarsförhållandena mellan dagens statliga skolmyndigheter anser kommissionen att det behövs en myndighetsöversyn på skolområdet.

11.4.4 Skolmyndighetsutredningen har sett över en mer effektiv myndighetsstruktur

Med utgångspunkt i bland annat Skolkommissionens[15] bedömningar tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att göra en bred översyn av ansvarsfördelningen och organiseringen av myndigheterna på skolområdet i mars 2017.[16] Myndigheterna inom skolområdet innefattar Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Sameskolstyrelsen och Skolforskningsinstitutet. Syftet är att skapa en mer ändamålsenlig och effektiv myndighetsstruktur med tydligare ansvarsfördelning. I direktivet till utredningen lyfts bland annat Skolverkets uppgift om att främja yrkesutbildning och stödja olika aktörers samverkan om yrkesutbildning. Vidare skrivs att en ökad regional närvaro kan bidra till att myndigheternas verksamhet bättre kan anpassas till huvudmäns och andra verksamheters behov och motverka regionala skillnader mellan huvudmän och även mellan t.ex. skolor, dvs. likvärdigheten över landet kan öka. I direktivet konstateras även att kopplingen till den regionala arbetsmarknaden är av vikt för den gymnasiala yrkesutbildningen.

I flera kommuner samarbetar gymnasieskolor med yrkesprogram med vuxenutbildningens yrkesutbildningar, till exempel vad gäller gemensam utrustning, lokaler och lärare. Regionalt yrkesvux och

[15] SOU 2016:38. *Samling för skolan – Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*.
[16] Dir. 2017:37. *Utredningen organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet.*

gymnasieskolans yrkesprogram är därför kommunicerande kärl där eventuella förändringar, till exempel ökad regionalisering i allmänhet och av gymnasieskolan i synnerhet har påverkan på vuxenutbildningen. Vid eventuella förändringar som innebär en regional struktur för skolmyndigheterna skulle det förenkla, inte bara för ungdomsskolan utan även för vuxenutbildningen. Utredningen överlämnade sitt slutbetänkande 11 juni 2018 med förslag om en ökad regionalisering av skolmyndigheterna.[17]

11.4.5 Ny utredning om planering och dimensionering av gymnasial utbildning

I mars 2018 utsåg regeringen en särskild utredare som ska föreslå hur utbildning inom gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, komvux och särvux bättre kan planeras och dimensioneras utifrån regionala och nationella kompetensbehov.[18] Utredningen ska se över och vid behov föreslå en ansvarsfördelning mellan staten, kommunerna och andra aktörer för en regional planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Syftet med utredningen är bl.a. att ”trygga den regionala och nationella kompetensförsörjningen, effektivisera resursutnyttjandet och förbättra tillgången till ett allsidigt brett utbud av utbildningar av hög kvalitet.” I utredningens direktiv lyfts det bland annat upp att flera tidigare utredningar pekat på problem vad gäller dimensionering och utbud av utbildningar vilket man menar bland annat kan leda till ett ineffektivt resursutnyttjande, att elever i praktiken inte erbjuds ett allsidigt utbud av utbildningar och att den gymnasiala utbildningen inte motsvarar arbetsmarknadens behov av kompetens. Den nyligen tillsatta utredningen ska bland annat analysera hur regional samverkan kring gymnasial utbildning mellan gymnasieskolan och vuxenutbildningen fungerar i dag och vilka brister som finns. Utredningen ska även se över om det finns andra hinder än brister i samverkan och planering som motverkar en ändamålsenlig planering och dimensionering. Uppdraget ska redovisas senast den 3 februari 2020. Då denna utredning överlappar Komvuxutredningens direktiv vad gäller regionalt yrkesvux begränsas möjligheten för Komvuxutredningen att föreslå åtgärder för förbättrad samverkan som kan upplevas som för stora av kommuner och regioner då

[17] SOU 2018:41. *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.*
[18] Dir. 2018:17. *Planering och dimensionering av gymnasial utbildning.*

”dimensioneringsutredningen” eventuellt kommer att presentera andra typer av organisationslösningar knappt två år senare. Utredningen behöver därför fokusera på att så långt som möjligt lägga förslag som är oavhängiga de förslag som kommer att läggas av Utredningen kring planering och dimensionering av gymnasial utbildning i februari 2020.

11.4.6 Tillväxtverkets uppdrag att stärka den regionala kompetensförsörjningen

I december 2017 fick Tillväxtverket i uppdrag från Näringsdepartementet att stödja regionalt kompetensförsörjningsarbete 2018–2020.[19] För 2018 finns 40 miljoner kronor för genomförande av uppdraget samt 20 miljoner kronor årligen följande två år. Tillväxtverket ska bidra till att aktörer med regionalt utvecklingsansvar som genomför insatser inom kompetensförsörjningsområdet ges bättre förutsättningar att bedriva sitt arbete, stödja det regionala analysarbetet, bl.a. genom årlig uppdatering av de regionala matchningsindikatorerna, bidra till att sprida erfarenheter, resultat och lärande som framkommer i arbetet, bland annat genom att utveckla mötesplatser för regionalt utvecklingsansvariga aktörer samt att bidra till att öka berörda statliga myndigheters deltagande i det regionala kompetensförsörjningsarbetet och erbjuda regionalt utvecklingsansvariga aktörer en samlad dialog med dessa.

Då de samarbetande kommunerna inom regionalt yrkesvux ska planera utbudet efter samråd med den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret i länet går Komvuxutredningens uppdrag om att föreslå åtgärder för att förbättra samverkan inom regionalt yrkesvux ihop med Tillväxtverkets uppdrag att ge bättre förutsättningar till aktörer med regionalt utvecklingsansvar med mera. Utredningen har därför haft kontakt under utredningens gång med den avdelning på Tillväxtverket som arbetar med uppdraget.

[19] N2017/07839/RTS. *Uppdrag att stödja regionalt kompetensförsörjningsarbete 2018–2020.* Regeringsbeslut, Näringsdepartementet, 2017-12-21.

11.4.7 Arbetsmarknadsutredningen analyserar samspel mellan utbildning och arbetsmarknad samt samverkansformer för kompetensförsörjning

Arbetsmarknadsutredningen[20] har sin grund i den matchningsproblematik mellan tillgängliga jobb och arbetslösas kvalifikationer som finns i dag. Arbetsmarknadsutredningen fick i juni 2017 ett tilläggsdirektiv[21] för att analysera hur väl samspelet och ansvarsfördelningen fungerar mellan aktörer som påverkar arbetsmarknadens funktionssätt, med särskilt fokus på statliga myndigheters och kommunernas roll. Arbetsmarknadsutredningen ska bland annat titta på samspelet mellan kommunal vuxenutbildning och Arbetsförmedlingens utbildningar. Enligt direktivet kan kommunernas roll inom arbetsmarknadspolitiken behöva förtydligas för att skapa bättre förutsättningar för olika former av samarbete och samverkan mellan staten och kommunerna. Arbetsmarknadsutredningen ska därför lämna förslag om hur den statliga arbetsmarknadspolitiken i större utsträckning ska samverka med relevanta aktörer som arbetsgivare, branschorganisationer, arbetsmarknadens parter, aktörer med regionalt utvecklingsansvar och relevanta utbildningsaktörer på regional och nationell nivå i syfte att stärka kompetensförsörjningen utifrån funktionella arbetsmarknadsregioner. Redovisningen av Arbetsmarknadsutredningens arbete kring detta ska redovisas senast 31 januari 2019. Utredningen har varit i kontakt med Arbetsmarknadsutredningen under arbetets gång.

11.4.8 Delegationen för unga och nyanlända i arbete för att främja statlig och kommunal samverkan

Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) har haft i uppdrag att främja samverkan mellan kommun och Arbetsförmedling samt att utveckla nya samverkansformer.[22] Syftet har varit att bidra till minskad ungdomsarbetslöshet och effektivisering av nyanländas etablering i arbetslivet. I Duas uppdrag ingick att föra dialog med, och främja dialog mellan enskilda kommuner, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), arbetsmarknadens parter på det kommunala

[20] Dir. 2016:56. *Det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag.*
[21] Dir. 2017:71. *Tilläggsdirektiv till Arbetsmarknadsutredningen* (A 2016:03).
[22] A 2014:06.

och landstingskommunala området, övriga centrala parter på arbetsmarknaden, myndigheter, regionala aktörer samt andra aktörer om hur arbetsmarknadspolitiska insatser för unga och nyanlända kan utvecklas och effektiviseras på lokal nivå. Dua har även samlat och spridit goda exempel på samverkansformer samt identifierat hinder, problem och brister i samverkan mellan stat och kommun vid genomförandet av arbetsmarknadspolitiken. I delegationens kommittédirektiv[23] konstateras bland annat att utbildningspolitikens utformning är av stor betydelse för arbetsmarknadspolitiken. Vuxenutbildningen nämns som en del i de åtgärder som är viktiga för att få unga i jobb samt att det krävs en god samordning mellan utbildning och arbetsmarknad. I ett av delegationens två tilläggsdirektiv[24] inkluderas nyanlända till målgruppen och det konstateras att en god etablering förutsätter ett nära samarbete mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen på lokal nivå, bland annat vad gäller yrkesvux. Samverkan mellan olika aktörer som Dua har haft i uppgift att främja inkluderar därmed kommunerna som huvudmän till yrkesvux. Delegationen lämnade sitt betänkande 28 februari 2018.[25]

11.5 Olika typer av formaliserad samverkan mellan kommuner

En del kommuner har någon form av formaliserad samverkan kring regionalt yrkesvux. Formaliserad samverkan mellan kommuner kan ske på olika sätt, till exempel genom ett kommunalförbund, en gemensam nämnd eller ett kommunförbund. Det kan även ske via ett enklare samverkansavtal.

En del kommuner hanterar regionalt yrkesvux via ett kommunalförbund. Det innebär att en samling kommuner har lämnat över skötseln av vissa av sina angelägenheter, till exempel utbildning till kommunalförbundet. I ett kommunalförbund ska det finnas en beslutande församling bestående av förbundsfullmäktige eller en förbundsdirektion. Om inget annat sägs i aktuell författning gäller samma bestämmelser för kommunalförbund som för kommuner och landsting.[26] I förordningen om regionalt yrkesinriktad vuxenutbildning

[23] Dir. 2014:157.
[24] Dir. 2015:68. Dir. 2017:20.
[25] SOU 2018:12. *Uppdrag: Samverkan 2018, Många utmaningar återstår.*
[26] 3 kap. 20–28 §§ kommunallagen (2017:725).

(2016:937) särskiljs inte kommunalförbund från kommuner och landsting. När kommunalförbundet tar över uppgifter från sina medlemmar blir det en juridisk person och blir huvudman för aktuella verksamheter som har överlämnats. Det här får bland annat konsekvensen att Skolinspektionen kan kontrollera utbildningen på kommunalförbundsnivå i stället för varje enskild kommun.

Som samverkansform finns även kommunförbund vilket skiljer sig från kommunalförbund. Kommunförbund är ett samarbete mellan flera kommuner men har ingen officiell beslutsrätt gentemot medlemmarna. Kommunförbund leds av en förbundskongress vars ombud utses av kommunerna efter det partimässiga utfallet i senaste kommunalval. Kongressen utser en förbundsstyrelse som leder verksamheten. Juridiskt är ett kommunförbund en ideell förening.

Formaliserad samverkan kan även skötas genom en gemensam nämnd för två eller fler kommuner. Till skillnad från ett kommunalförbund är det inte en egen juridisk person utan ingår i en av de samverkande kommunernas politiska organisation. Denna kommun brukar ofta omnämnas som värdkommun. Vid en gemensam nämnd tillsätts ledamöter i nämnden med politiker från samtliga kommuner som ingår i samarbetet. Det skapas även en gemensam förvaltning som samlar samtliga anställda i nuvarande verksamhet. Värdkommunen blir anställningsmyndighet för all personal. Ett avtal om samverkan upprättas där ekonomi och representation i den gemensamma nämnden regleras. Det sluts även avtal kring rutiner för samarbete mellan den gemensamma förvaltningen och övriga verksamhetsområden. I kommunerna upprättas också liksom avtal om hur den gemensamma förvaltningen ska garanteras tillgång till arkivhandlingar med mera från samtliga samarbetskommuner. Det tecknas även avtal om eventuell närvaro på plats i de kommuner där förvaltningen inte är lokaliserad.

Samverkansavtal är en typ av formaliserad samverkan som kan utformas olika utefter vad de inblandade aktörerna kommer överens om. I ett samverkansavtal ingår utöver avtalstid till exempel vilka ansvarsförhållanden som ska råda mellan de som ingår avtalet och vad samverkan syftar till.

De olika typerna av formaliserad samverkan kräver olika hög grad av organisering. Att bilda och verka genom ett kommunalförbund är till exempel en omfattande process medan samverkansavtal inte kräver former såsom en gemensam politisk organisation och så vidare.

11.6 Samhandlingstrappan – definitioner och nivåer av samverkan

I tidigare utvärderingar av regional samverkan har en modell kallad samhandlingstrappan använts.[27] Den beskriver olika steg av hur och till vilken grad aktörer arbetar tillsammans i gemensamma frågor. Att forma förutsättningar för reell regional samhandling är ett arbete som enligt samhandlingstrappan sker i flera steg och är en process som tar tid.

Trappan börjar i samtal. I samtalsfasen samlas aktörer som är engagerade i den aktuella frågan i möten, diskussioner och utbyter information. Samtalsfasen inbegriper dock inte gemensamma insatser för att lösa de gemensamma problemen eller uppgifterna. Först i nästa steg – samsyn har aktörerna en delad bild av problem, utmaningar och mål. Följande steg i samhandlingstrappan handlar om samverkan då roller fördelas mellan aktörer utifrån den fördelning av ansvar som ger bäst nytta för att lösa problemen. Samverkan, som i den här modellen även i vissa fall kallas samarbete, handlar både om en gemensam problemformulering och gemensamma mål och gemensamma insatser och aktiviteter. Längst upp på trappan finns samhandling. I samhandlingsfasen formaliseras åtaganden och den kollektiva avsikten realiseras. I samhandlingen tydliggörs hur det gemensamma arbetet ska se ut och vilken aktör som ansvarar för olika delar.

Syftet med utredningens uppdrag är att följa och analysera samverkan samt vid behov föreslå insatser för att förbättra samverkan mellan kommunerna och mellan kommungruppen och övriga aktörer. I dag befinner sig olika kommungrupper på olika steg i trappan när det gäller samverkan kring regionalt yrkesvux. Det gäller både mellan kommunerna och mellan kommungruppen och andra aktörer. Till exempel kan det i en kommungrupp finnas en väl utvecklad samverkan mellan de olika kommunerna medan samarbetet inte har kommit lika långt mellan kommunen och andra aktörer. Ibland kan förhållandet vara det motsatta. Då statsbidraget för regionalt yrkesvux med krav på samverkan och samråd trädde i kraft relativt nyligen (1 januari 2017) och det tar tid att bygga upp en fungerande samverkan kan graden av samverkan i olika kommuner bero på om det redan funnits väl upparbetade samarbeten sedan tidigare. Kraven på samverkan som är förbundna med att få statsbidrag för regionalt yrkesvux

[27] Se t.ex. ITPS 2006. *Halvtidsutvärdering av de regionala tillväxtprogrammen*.

är även olika höga vad gäller till exempel mellan de samsökande kommunerna där det krävs *samverkan*, och mellan kommungruppen och andra aktörer som till exempel regionalt utvecklingsansvariga med vilken kommungruppen ska *samråda* för att erhålla statsbidraget. För åtgärder för förbättrad samverkan behöver det därmed stå klart vilken nivå av samarbete som åtgärderna ska syfta till vad gäller olika aktörer.

11.7 Faktorer för framgångsrik samverkan

I slutet av 2015 publicerades en kartläggningsstudie av samverkan inom vuxenutbildning delfinansierad av Erasmus+ och publicerad av Oxford research.[28] Där nämns sex faktorer som bör uppnås för att samverkan ska vara framgångsrik – *kontext, relationer och ansvar, struktur, kommunikation, syfte och resurser*. *Kontext* beskrivs som traditionen av samverkan, samt det politiska och sociala klimatet. *Relationer och ansvar* avser samverkansparternas förtroende och tillit till varandra, tydlig ansvarsfördelning och motiv till samverkan. *Struktur* handlar om stödjande strukturer och flexibilitet för att samverka och *kommunikation* handlar om möjlighet och förmåga att informera, diskutera och upprätta kontaktvägar. Med *syfte* menas konkreta mål, vision och specifika syften med samverkan och slutligen avser *resurser* material, personal och tid för att samverka.[29]

Kommuner och andra aktörer har skilda förutsättningar för samverkan varför försök att kopiera ett lyckat koncept för samverkan i en region eller i ett kommunkluster inte alltid fungerar trots stark vilja och goda avsikter.

11.8 Samverkan mellan kommunerna

Enligt förordningen om regionalt yrkesvux ska, som tidigare nämnts, minst tre kommuner samverka för att få statsbidrag. I regel är det fler än tre kommuner som samverkar och samverkan de samsökande kommunerna emellan ser ytterst olika ut över landet. Det visar såväl

[28] Oxford Research 2015. *Samverkan inom vuxenutbildningen – en kartläggningsstudie.*
[29] Detta enligt forskning från Mattessich, Murray-Close & Monsey Collaboration: What Makes It Work, 2nd Edition: *A Review of Research Literature on Factors Influencing Successful Collaboration, 2001.*

delrapporten från RegioVux-projektet och Skolverkets uppföljning av regionalt yrkesvux som de många möten utredningen haft med allt från representanter från Arbetsförmedlingen till regionalt utvecklingsansvariga, branscher, enskilda kommuner, kommunalförbund, myndigheter med flera. Utredningen har även deltagit på ett flertal konferenser där samverkan kring regionalt yrkesvux har varit en central diskussionsfråga. I samtliga fall framkom både framgångsfaktorer och hinder för samverkan kring regionalt yrkesvux. Kommunerna som söker regionalt yrkesvux tillsammans kallar vi här kommunkluster, kommungrupper eller kommunkonstellationer.

11.8.1 Kommunklustren har olika förutsättningar för samverkan kring regionalt yrkesvux

En förutsättning för god samverkan som lyfts fram i Erasmus+-projektet nämnt tidigare är en gynnsam kontext, det kan handla om att ha en tradition av samverkan samt ett gynnsamt politiskt klimat för samverkan där politiken är engagerad och har en gemensam förståelse för syfte och mål med samverkan. Traditionen av att samverka skiljer sig stort åt mellan de kommunkluster som nu sökt regionalt yrkesvux tillsammans. Hur samverkan kring regionalt yrkesvux baseras på uppbyggda samverkansstrukturer sedan innan visas bland annat i Skolverkets uppföljning av regionalt yrkesvux och utvärderingen av projektet RegioVux. De kommuner som har haft en fungerande samverkan kring validering, lärcentrum eller yrkesvux redan innan det ställdes krav på detta i förordningen har av förklarliga skäl haft en kortare uppstartsprocess.

Samtliga intervjuande i Skolverkets uppföljning anger att samverkan inom regionalt yrkesvux bygger på tidigare etablerat samarbete från fem–tio år tillbaka i tiden. Dock har de olika kommunerna samverkat om utbildningsfrågor i varierande grad. Ett fåtal respondenter anger även att statsbidraget till regionalt yrkesvux har gjort att enskilda kommuner tillkommit till den redan befintliga samverkanskonstellationen.[30]

Förutsättningarna för samverkan skiljer sig stort åt mellan olika kommuner och kommunkonstellationer. I Skolverkets uppföljning nämns bland annat geografiska förutsättningar, både avstånd mellan

[30] Skolverket 2017a. *Regionalt yrkesvux, uppföljning 2017*. Dnr: 2017:294.

de samverkande kommunerna och infrastruktur, socioekonomiska förutsättningar, såsom skillnader i utbildningsnivå och andel nyanlända i befolkningen, samt befolkningsstorlek och den lokala arbetsmarknaden. Det finns även skillnader i hur kommunklustren sammanfaller med regiongränserna.[31] I vissa fall följer kommunklustren den administrativa regionala gränsen medan de i andra fall samverkar över regiongränserna.

11.8.2 Kommuners sätt att samverka skiljer sig över landet

Graden av samverkan och sättet att samverka på inom de intervjuade kommunkonstellationerna varierar, till exempel mellan att ha en tydlig struktur med anställd koordinator som arbetar med att hålla ihop statsbidragsansökningar till att helt sakna den typen av gemensamma funktioner. Samverkan mellan kommunerna är mer utvecklad vad gäller vissa områden som planering av utbudet av utbildning än om exempelvis frågor som rör studiehandledning på modersmål, särvux, uppföljning och principen för urval.[32]

Att samla kompetens kring specifika utbildningsområden till en ort samtidigt som kommunerna har kvar vissa utbildningar lokalt (ofta vård och omsorg och barn och fritid) inom kommunen är en annan typ av samverkan som Skolverket anger framträder i flera intervjuer. Den kommun som har förutsättningar, till exempel den lärarkompetens som krävs, håller då i utbildningen och de andra samsökande kommunerna skickar elever dit. Det finns dock en farhåga bland mindre kommuner att en elev som läser ett yrkesprogram i en annan samverkande kommun sedan inte återvänder till hemkommunen.[33]

Även i delrapporten som utvärderar ESF-projektet RegioVux konstateras att de finns olika förutsättningar för samverkan mellan kommuner. För RegioVux del gäller det de olika pilotkonstellationerna – Skåne, Skaraborg, Västerbotten och Norrbotten som ingår i projektet. Några har haft god samverkan sedan länge medan andra byggt upp strukturer under projektets gång. Det finns regioner där samverkan mellan såväl kommunerna som kommungruppen och övriga

[31] Skolverket 2017a, s. 38.
[32] Skolverket 2017a.
[33] Skolverket 2017a, s. 20 ff.

aktörer fungerar mycket bra vad gäller till exempel en samlad planering av utbildningsutbudet. Samtidigt finns det regioner där det är tydligt att samsökning till regionalt yrkesvux inte nödvändigtvis betyder samverkan. Det är snarare ett samarbete där tre eller fler kommuner söker statsbidrag tillsammans men i övrigt inte samverkar kring till exempel utbud och utbildningarnas placeringar utifrån den regionala nyttan.

Några olika exempel på hur samverkan ser ut är till exempel Skaraborg som undertecknade ett första samverkansavtal redan 2011 och samlar 15 kommuner i ett kommunalförbund och Västerbotten som har stora avstånd mellan olika kommuner och ett flertal små kommuner som är beroende av samverkan med de större för att kunna genomföra utbildningar. Det gör att det finns ett större incitament för de små än för de större kommunerna att samverka kring utbildningar. I Norrbotten liknar utmaningarna Västerbottens och de saknar dessutom tidigare samverkan kring yrkesvux.[34] Västerbotten har dock en relativt väl utvecklad distansundervisning och de konstaterade i ett möte utredningen hade med RegioVux-representanter att digitaliseringen är en förutsättning för samverkan mellan kommuner som har stora avstånd mellan sig. I flera möten utredningen haft med bland andra regionalt utvecklingsansvariga återkommer digitaliseringen som möjliggörande faktor för samverkan. Detsamma gäller satsningar på lärcentrum och vissa regioner menar att satsning på nyetablering av lärcentrum skulle underlätta för all samverkan inklusive samverkan kring regionalt yrkesvux. Samtidigt nämns att kollektivtrafik och pendlingsmöjligheter är viktiga för samverkan och att nya infrastruktursatsningar öppnar upp för att fler kommuner kan ingå i en kommunsamverkan. Saknas goda kommunikationer mellan samverkande kommuner blir det också svårare att samverka kring och ha samlade placeringar av yrkesutbildningar då restiderna för eleverna blir för långa.

I Skaraborg är avstånden mellan kommunerna inte lika stora och det utförs undervisning på distans mer sällan. Där finns en bred samverkan kring all form av vuxenutbildning med till exempel gemensam fortbildning av personal och kvalitetsredovisning i skolchefernas nätverk.

[34] Sweco 2017. *Utvärdering RegioVux Skolverket.* Delrapport 1 till Skolverket. Uppdragsnummer 7002624000, s. 11 ff.

Ett annat exempel som kommer från utredningens intervjuer är Fyrbodals kommunalförbund. Det har funnits i 10 år och 2012 utökades ansvaret inom alla utbildningsformer. Då tecknade kommunerna även en avsiktsförklaring där kommunerna förband sig att samverka inom utbildningsområdet och det tecknades ett samverkansavtal. Det gjorde att det fanns en grund att stå på och samverkan kom igång ordentligt när regionalt yrkesvux infördes. Dock kan det fortfarande finnas mål- och intressekonflikter mellan olika kommuner och representanten utredningen talar med menar att ”bamsefilosofin” måste råda. Det vill säga, stora resursstarka kommuner måste vara snälla mot de mindre i sammanslutningen. Det här resonemanget återkommer sedan i flera olika intervjuer och diskussioner kring samverkan med olika aktörer utredningen mött. Några menar att det är den eller de större kommunernas roll i en konstellation att vara motorn. De menar att det även gynnar de mindre kommunerna som får draghjälp. Fyrbodal, liksom flera andra, menar att det måste komma tydligare direktiv från statligt håll som förpliktigar till en bättre samverkan. Att villkora statsbidraget ytterligare nämns som en lösning av en del kommuner och regioner utredningen pratat med.

Flera respondenter anger att samarbetet fördjupats och utvecklats genom de incitament som finns inom ramen för förordningen om regionalt yrkesvux. Samtidigt har det kommit upp kommentarer om att medfinansieringen, ersättningsnivåerna och urvalet till regionalt yrkesvux kan innebära försvårande omständigheter för samverkan och för genomförandet av regionalt yrkesvux i stort.

Medfinansiering och ersättningsnivåer

Från Skolverkets uppföljning framkommer att sättet att hantera fördelningen av platser och medfinansiering av dessa kan skilja sig mellan de olika kommunklustren. Tolkningen kan även skilja sig inom samma konstellation, det vill säga att en medsökande kommun anger ett system för omfördelning av platser medan den andra kontaktkommunen indikerar ett delvis annat system. Osäkerheten kring hur medfinansieringen ska hanteras inom konstellationen menar man har gett upphov till många diskussioner. Flera respondenter i Skolverkets uppföljning ger uttryck för att kommunerna inte tolkar förordningen så att en kommun i samverkan kan erbjudas en annan

kommuns platser såvida den andra kommunen inte klarar av att medfinansiera ytterligare platser. I utredningens kontakt med RegioVux ”projektregioner” uttrycktes det som att kravet på medfinansiering ”stökar till det”. Ett antal respondenter menar att de hade kunnat göra mycket mer om medfinansieringskravet inte hade sett ut som det gör och andra menar att de differentierade ersättningsnivåer som nu har införts för olika utbildningar kommer att göra större positiv effekt för ett bredare utbud än själva samverkan. Det finns även önskemål om ytterligare höjda ersättningsnivåer för dyrare utbildningar. SKL har även skickat in en skrivelse till gymnasie- och kunskapslyftsministern kring problem som de upplever med nuvarande regelverk för statsbidraget avseende finansieringen. En del av detta handlar om förslag på en ny fördelningsmodell samt att en del av statsbidraget ska kunna användas för olika stödinsatser. Detta menar SKL bland annat skulle kunna underlätta kommunernas administration och öka volymerna ytterligare inom yrkesvux för att möta en alltmer heterogen målgrupp. Förslagen skulle även kunna förbättra funktionaliteten i regionalt yrkesvux men handlar i sig inte om att förbättra samverkan och ligger därför utanför den här utredningens uppdrag. Medfinansieringsfrågan samt ersättningsnivåerna kan dock ha konsekvenser för själva samverkan. SKL har ställt frågan om det har varit möjligt att tillgodose statens krav på villkor om motprestation av finansiering i en enkät skickad till ett urval av kommuner[35] under oktober–november 2017. 33 procent svarade då att det har varit möjligt att tillgodose, 56 procent svarade ”till viss del” och 11 procent att det inte stämmer alls. SKL anger i skrivelsen att många kommenterar att kravet haft en negativ effekt på utbudet och att även om det har varit möjligt att tillgodose kravet 2017 blir det svårare när antalet platser ökar 2018. Detta gäller i synnerhet små kommuner men även de största kommunerna har svårt att möta de volymer som önskas då medfinansieringen motsvarar en stor del av kommunens budget för vuxenutbildning. SKL skriver vidare att de även fått tydliga signaler om att statsbidraget inte täcker kostnaden för en utbildningsplats, särskilt vad gäller utbildningar till bristyrken såsom till exempel industritekniska utbildningar, vilket de menar försvårar samverkan när kommuner har olika ekonomiska förutsättningar. De önskar

[35] 27 kommuner svarade på enkäten men avser 48 kommuner i samverkan som täcker strax över 40 procent av Sverige befolkning.

därför, liksom flera andra utredningen har fått synpunkter från, att ersättningsnivåerna för vissa extra kostsamma utbildningar bör höjas. Även frågan om ersättningsnivåerna syftar i sig inte till en bättre samverkan utan direkt till ett breddat utbud varför det inte ingår i utredningens uppdrag enligt direktivet och därmed ligger utanför det utredningen har möjlighet att föreslå.

Urval

Vad gäller urvalet tolkar kommunerna reglerna olika, bland annat beroende på om de har resurser att ta in samtliga sökande och hur målgruppen för utbildning i kommunen ser ut. En del kommuner tar in alla, andra har tagit ett politiskt beslut om vilka som räknas in i målgruppen kort tidigare utbildning och långt ifrån arbetsmarknaden och utesluter därmed personer med längre utbildning än den man tolkar som kort (vilket vanligtvis är de som saknar en fullständig gymnasieutbildning). Den tredje kategorin av respondenter är de som anger att urvalet sker utifrån principen om kort tidigare utbildning och svag ställning på arbetsmarknaden men inte specificerar sättet som detta görs närmare. En kommun kan således anse att en person tillhör målgruppen och vilja skicka en elev från hemkommunen till en annan kommun. Den tänkta mottagande kommunen kan dock tolka urvalsbestämmelserna så att eleven inte anses ingå i målgruppen. Detta försvårar för samverkan. Ändringar och analyser av urvalet till såväl regionalt yrkesvux som andra delar av vuxenutbildningen (främst andra yrkeskurser) beskrivs i kapitlet om urval och behandlas därmed inte vidare i detta kapitel.

11.9 Samråd med Arbetsförmedlingen och regionalt utvecklingsansvarig tolkas och utförs mycket olika över landet

I förordningen om regionalt yrkesvux står att kommunerna ska samråda med Arbetsförmedlingen (AF) och regionalt utvecklingsansvarig (RUA). I ansökan till Skolverket om statsbidrag för regionalt yrkesvux räcker det med att kommunen mycket kort beskriver hur samarbetet med den regionalt utvecklingsansvariga samt Arbetsförmedlingen har sett ut. Dessa beskrivningar och utförligheten i dem skiljer sig

stort mellan olika sökande kommuner. Precis som med samverkan mellan kommunerna som söker tillsammans om regionalt yrkesvux har samrådet med Arbetsförmedlingen och regionalt utvecklingsansvarig kommit olika långt i olika delar av landet och sättet man arbetar på skiljer sig stort åt. Det gäller även kommunernas relation till, samt utmaningarna för att få till en fungerande dialog med regionalt utvecklingsansvariga respektive Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen har även andra samarbeten med kommunerna till exempel utbildningsplikten och studiestartsstödet och flera personer utredningen talat med nämner även att samarbetet kring Delegationen för unga och nyanlända i arbete (Dua) har gett en skjuts till samverkan mellan kommunerna och AF. Dock har RUA och AF det gemensamt att samrådet med dessa aktörer tolkas mycket olika över landet och fungerar olika väl.

I utvärderingen av ESF-projektet RegioVux konstateras att vuxenutbildningen historiskt sett inte har varit ett fokusområde för kompetensplattformarna och att regionerna har kommit olika långt när det gäller att gå från strategi till samverkan. Samverkan i de olika regionerna sker i sammanslutningar som har olika politiska mandat att göra gemensamma insatser på området. Detta får bland annat efterverkningar på möjligheterna att implementera förordningen. Även om respondenterna samstämmigt anger att de ser stora fördelar med regional samverkan inom yrkesvux vill man också se tydliga direktiv från politiker och tjänstemän om det ska fungera i realiteten.[36]

Flera av de personer utredningen talat med menar att villkorsbeslutet för regionalt utvecklingsansvariga, beskrivet tidigare i kapitlet, har tydliggjort uppdraget för de regionalt utvecklingsansvariga. I villkorsbeslutet står att regionalt utvecklingsansvariga ska ”medverka i planering av utbud och inriktning för regionalt yrkesvux inom kommunal vuxenutbildning”. Dock återkommer kommentarer, främst från regionalt utvecklingsansvariga, om att de behöver ett starkare mandat för att de behovsanalyser de tar fram verkligen ska få effekt på utbildningsutbudet och att det fortfarande är otydligt för alla vad kompetensplattformarna, som är en del av RUAs verksamhet, är och vad de ska göra. Respondenter menar att kompetensplattformarna, i dag ofta benämnt regionalt kompetensförsörjningsarbete, är ett väldigt brett och otydligt uppdrag som dessutom bedrivits i projektform. Både

[36] Sweco 2017.

otydligheten och den kortsiktiga finansieringen nämns som delar av problemet.

Det som poängteras i mandatfrågan är att trots att utbudet på många håll blivit bredare sedan regionalt yrkesvux infördes utgörs det fortfarande till största delen av vård och omsorg samt barn och fritid.[37] Många av de regionalt utvecklingsansvariga anser därför att kommunerna inte har ett regionalt perspektiv i utbudet av utbildningar utan snarast utbildar åt sig själva. Behovet av dessa personalkategorier är dock stort i kommunerna och söktrycket gör att platserna lätt fylls. Att kommunerna, som är de som ansöker om statsbidraget, till stor del satsar på dessa utbildningar kan därmed sägas motsvara ett behov på arbetsmarknaden. Samtidigt menar man från den regionala nivån att det finns fler behov som behöver mättas och att det krävs ett breddat utbud där man satsar på fler utbildningar och fler utbildningsplatser även inom andra bristyrken. Dessa utbildningar, till exempel inom bygg och industri, tillhör i många fall kategorin av dyrare utbildningar som enligt en del kommuner inte täcks av de höjda ersättningsnivåerna. Dessutom nämns i vissa fall att det är svårare att rekrytera elever till en del typer av utbildningar och att det saknas yrkeslärare vilket gör det svårt att få till stånd vissa yrkesutbildningar. Flera respondenter som representerar regionalt utvecklingsansvariga menar dock att den samlade kommunala bilden blir en annan än den regionala bilden och att om man ska tillgodose arbetsmarknadens behov måste man se till att arbetsmarknaden är större än kommunerna. Man menar att summan av kommunernas behov är något annat än det regionala behovet som regionalt utvecklingsansvarig och Arbetsförmedlingen tar fram analyser kring. En del av respondenterna menar att RUA:s otydliga mandat gör att de behovsanalyser som RUA tar fram i flera fall inte alls eller i väldigt begränsad utsträckning får genomslag för utbildningsutbudet. Det anges att en väl fungerande kompetensplattform inte nödvändigtvis innebär en väl fungerande samverkan kring regionalt yrkesvux. Väl grundade bedömningar av arbetsmarknadens behov och utbud med mera får i dessa fall ingen effekt på utbudet och placeringen av yrkesutbildningarna inom regionen vilket man menar orsakas av kompetensplattformarnas brist på mandat och inflytande på den regionala och lokala nivån samt otydlighet i olika aktörers ansvar.

[37] Skolverket 2017, s. 17.

Samtidigt som flera regionalt utvecklingsansvariga önskar ett utökat mandat visar till exempel Tillväxtverkets uppföljningar av kompetensplattformarna att de regionalt utvecklingsansvarigas arbete fungerar olika väl, där en del skulle vara redo för ett ökat mandat medan andra organisationer varken har resurser eller kanske inte ens viljan att ta ett utökat ansvar i nuläget och har behov av att utveckla sitt arbete. En del regionalt utvecklingsansvariga har precis tagit över rollen och behöver bygga upp strukturer medan andra har en lång erfarenhet av att arbeta med regionala kompetensförsörjningsfrågor. Det skulle därmed inte fungera med en paketlösning som ser lika ut för alla då så olika förutsättningar föreligger.

Ytterligare en problematik som nämns är att det lätt kan skapas parallella spår då det är otydliga ansvarsroller för flera aktörer kring regionalt yrkesvux. Både AF och RUA ska till exempel ta fram analyser av arbetsmarknadsbehoven och även kommunerna agerar inom arbetsmarknadspolitiken. Det blir därmed ett problem att veta vilken organisation som äger frågorna och det anges att det är lätt att det byggs parallella strukturer i och med att det är många aktörer inblandade med oklara ansvarsförhållanden. I vissa regioner har därför AF och RUA kommit överens om i avtal att samverka kring analyser och prognoser och gemensamt synliggöra det som framkommer. Dock finns det även i dessa fall önskan om en bättre dialog med kommunerna för att dessa gemensamma analyser ska få verkligt genomslag för dimensionering och utbildningsutbud.

Det bör poängteras att samrådet med såväl RUA som AF fungerar väl i vissa delar av landet och i en del regioner sker även formaliserade samråd innan kommunerna sänder in sin ansökan om statsbidrag för regionalt yrkesvux till Skolverket. Tolkningen av vad samråd innebär och hur det utförs skiljer sig dock stort åt över landet. Det här uppmärksammas även i Skolverkets uppföljning av regionalt yrkesvux där det uttrycks att i vissa regioner uppfattar respondenterna att inget samråd med RUA skett överhuvudtaget men att man försöker finna formerna för detta medan samrådet fungerar väl i andra regioner. En respondent upplever att det borde finnas bättre incitament för kommunerna att samråda då det i dag inte följs upp och inte får några konsekvenser om det inte har skett. Flertalet respondenter i Skolverkets uppföljning uttrycker att det är positivt att det enligt förordningen ska ske samråd med Arbetsförmedlingen och regionalt utvecklingsansvarig men önskar tydligare riktlinjer och ett

mer formaliserat samarbete med kommunerna. Något som tydliggörs av flera respondenter är att en förändring måste komma både nedifrån den lokala nivån genom att bygga tillit till den regionala nivån och uppifrån statligt håll. Dessutom behöver strukturerna hålla över tid.

11.10 Samverkan mellan kommungrupperna och branscherna

Enligt förordningen om regionalt yrkesvux ska kommunerna inrätta ett yrkesråd för samråd mellan företrädare för utbildningen och arbetslivet för att få statsbidrag. Ett yrkesråd får vara gemensamt för flera utbildningar och får även vara gemensamt med motsvarande funktion inom gymnasieskolan. Syftet med yrkesrådet är att det ska medverka till att utveckla samverkan mellan utbildning och arbetsliv och bidra till ett lärande i arbetslivet med hög kvalitet. Yrkesrådet ska bland annat även bistå kommunerna med att belysa behoven i arbetslivet och ordna platser för arbetsplatsförlagt lärande.[38]

Precis som samverkan i övrigt finns stora skillnader mellan de olika kommunklustren kring hur väl samverkan med branscherna fungerar. Under Skolverkets regionala dialoger har det framkommit att samverkan med branscherna både ses som en framgångsfaktor och som en utmaning. Det finns flera goda exempel på samverkan mellan branscher och vissa kommunkonstellationer samt vad gäller samverkan med vissa branscher. I utvärderingen av RegioVux konstateras dock att det finns ett stort behov av fördjupad samverkan mellan utbildning och arbetsmarknad samtidigt som det finns stora utmaningar för detta.

Kommunerna benämner medverkande från arbetslivet kring utbildningar som allt från yrkesråd, branschråd, programråd till kompetensråd. Förutom floran av namn är sättet att arbeta med arbetslivets representanter skilt både mellan kommuner och regioner över landet samt vad gäller olika branscher. Göteborgsregionens kommunalförbund (GR) har nyligen infört en regional organisation för ett tiotal kompetensråd på regional nivå som ska säkerställa kompetensförsörjning inom branscherna, Gävleborg har inrättat kompetensmäklare som ska sammanföra utbildning och arbetsmarknad och hela

[38] Förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

Västernorrland anordnar kompetensförsörjningsforum fyra gånger om året med utbildningsaktörer, näringslivet, region och kommunerna.

Samtalen med yrkesråden sker i regel via den gemensamma plattformen som utgörs av kommunsamverkan i de fall kommunerna samarbetat länge och har en stark struktur sedan innan. Sedan kompletteras dessa i vissa fall med lokala programråd. I en del fall samverkar vuxenutbildningen med gymnasieskolan. Respondenterna uppger dock att det kan innebära en viss friktion eftersom det finns olika förutsättningar för gymnasieskolan och yrkesutbildningar på komvux både vad gäller utbildningens utformning och elevernas förutsättningar.[39] I en del fall bygger branschkontakter på att vissa individer som representerar till exempel kommunen och en särskild bransch har god kontakt med varandra. Samverkan blir på det sättet personberoende och eventuellt inte hållbart över tid när kontaktpersoner byts ut.

Vård- och omsorg och teknik är yrkesområden där samverkan sägs fungera smidigast eftersom collegemodellerna vård- och omsorgscollege och teknikcollege är etablerade. Branscher som har stora behov av kvalificerad arbetskraft benämns i vissa fall vara lätta att samverka med eftersom det ligger i deras intresse för deras kompetensförsörjning. I andra fall fungerar det dock inte trots att bristen på rätt utbildad arbetskraft inom sektorn är stor. Överlag har utredningen fått signaler från företag samt kommuner och regioner att det svårt för mindre företag som förväntas delta i flera olika sammanhang. En del regioner har löst det genom att skjuta in sig i redan existerande former för branschsamverkan i dialog med Arbetsförmedlingen. En del representanter för kommuner, regioner och branscher utredningen pratat med menar att man inte bör skapa nya sammanhang om den här typen av yrkesråd och liknande redan finns. Dock upplevs det i vissa fall som otydligt vilka som ska ingå i yrkesråden, vem som ska hålla i det och hur kunskapen som genereras förs vidare.

11.10.1 Framgångsfaktorer och hinder för samverkan

Begreppen samverkan och samråd som finns i förordningen om regionalt yrkesvux lämnar utrymme för tolkning om vad det innebär i praktiken. Villkorsbeslutet för regionalt utvecklingsansvariga har

[39] Skolverket 2017a, s. 32 ff.

förtydligat en del kring just deras roll men för kommunernas del finns ingen större tydlighet kring vad kravet på samråd med regionalt utvecklingsansvariga och Arbetsförmedlingen eller samverkan med andra kommuner i förordningen ska innebära i praktiken. Samverkan och samråd är breda och mångtydiga begrepp och det framgår inte närmre i förordningen hur och om exakt vad de olika aktörerna förväntas samverka eller samråda. I utredningens kontakter med olika aktörer nämns många gånger otydlighet i förväntningar på aktörerna som ett hinder för samverkan. Det är oklart för de enskilda aktörerna vilket ansvar och mandat de har i arbetet kring regionalt yrkesvux i förhållande till de andra aktörerna. Som nämnts ovan är tydlig ansvarsfördelning och motiv till samverkan en viktig del i att samverkan ska bli framgångsrik.

I nuläget upplevs det som oklart vilket mandat de regionalt utvecklingsansvariga har. Detsamma gäller ansvarsförhållandena mellan olika aktörer, till exempel Arbetsförmedlingen och regionalt utvecklingsansvariga som båda tar fram behovsanalyser. Dessutom tolkar kommunerna både kravet på medfinansiering och urvalsreglerna olika. Till det har kommunerna och regionerna olika förutsättningar vad gäller till exempel geografiska avstånd, resurser, historik av samverkan och så vidare.

Den största framgångsfaktorn som framträder är att ha en tradition kring samverkan. Det finns då upparbetade strukturer, processer och kontakter att bygga vidare på. Den tillit som byggs upp under en lång tid av samverkan är inte att underskatta. En aspekt för att samverkan ska fungera väl kring regionalt yrkesvux är således tid i en stabil samverkanskonstellation. Att ha gemensamma lärcentra och en utbyggd digitalisering är även det aspekter som kan underlätta samverkan, speciellt för de regioner där kommunerna i samverkan har stora avstånd mellan varandra.

Att bidra till etablering av lärcentrum är en del i det erbjudande och uppdrag som regeringen gav regionalt utvecklingsansvariga i slutet av 2017. I övrigt finns förstås flera omkringliggande faktorer som inte går att påverka med centrala åtgärder, såsom geografiska avstånd, historik av samverkan och utbildningsbakgrund bland befolkningen i kommunerna. Det utredningen kan föreslå handlar främst om att bidra till tydlighet kring regionalt yrkesvux på olika sätt. Då tolkningen av begreppen samverkan respektive samråd som nämns i

förordningen om regionalt yrkesvux skiljer sig åt mellan olika kommungrupper och andra aktörer är det viktigt att kunna definiera vad som ska strävas efter och vad som förväntas av respektive aktör.

11.11 Förslag för ökad och förbättrad samverkan

Åtgärderna för att samverkan ska fungera bättre måste utgå ifrån det faktum att förutsättningarna skiljer sig åt mellan olika kommuner, för olika regioner och för olika kommunkluster som söker regionalt yrkesvux i dag. Det finns även ett antal väl fungerande samverkansstrukturer som bör få fortgå i sin nuvarande form. En åtgärd för förbättrad samverkan behöver även erbjuda flexibilitet samtidigt som lösningen måste vara rättvis och likvärdig.

11.11.1 Förtydligande kring ansvar, samverkan och samråd

För att regionalt yrkesvux ska kunna leva upp till syftet att bidra till kompetensförsörjningen och bredda utbudet av yrkesutbildningar krävs att det finns väl underbyggda regionala behovsanalyser och att dessa får ett faktiskt genomslag i både utbildningsutbud och placering av utbildningar. Det finns inga krav i förordningen om regionalt yrkesvux att analyserna från de regionalt utvecklingsansvariga ska speglas i det faktiska utfallet eller på något sätt tas i beaktan. I förordningen uttrycks det att kommungruppen ska samråda med den regionalt utvecklingsansvariga samt Arbetsförmedlingen kring behovsanalysen vilket tolkas mycket olika av de sökande klustren. Ett förtydligande kring vad samråd ska innebära för samtliga parter kan behövas. Hur samråden genomförs och om de får genomslag i utbud och placering av utbildningar skiljer sig i dag åt stort i landet. Detsamma gäller även vilken nivå av samverkan de samsökande kommunerna har sinsemellan. Vad samverkan ska innebära i praktiken bör förtydligas. Det är dock viktigt att poängtera att det här är en pågående process som kan kräva mer tid än den som förflutit sedan regionalt yrkesvux infördes och ett förtydligande av både samråd och samverkan bör ta i beaktan de skilda förutsättningar som finns för att uppnå detta.

Det regionala kompetensförsörjningsarbetet stödjs även av Tillväxtverket enligt ett uppdrag till myndigheten som sträcker sig fram till

2020 vilket bland annat skulle kunna leda till utveckling av de regionala behovsanalyserna. Det kan dock även behövas kompletterande åtgärder för att underlätta och stimulera samråd och samverkan som kan leda till förbättrat utbud och än mer ändamålsenliga placeringar av utbildningarna. Det här är något som den nyligen tillsatta utredningen om just planering och dimensionering av gymnasial utbildning även har i uppdrag att titta på och presentera förslag kring i februari 2020. Komvuxutredningen föreslår därmed inte åtgärder som skulle kräva stora organisatoriska förändringar för aktörerna kring regionalt yrkesvux då ”Dimensioneringsutredningen” ska lämna förslag kring gymnasiala yrkesutbildningar så pass nära inpå denna utredning. I direktiven till Komvuxutredningen står att utredningen ”vid behov” ska föreslå åtgärder för att förbättra samverkan kring regionalt yrkesvux. Det är tydligt att det föreligger behov att förbättra samverkan varför utredningen föreslår en åtgärd som syftar till att klargöra flera aspekter kring regionalt yrkesvux.

11.11.2 Krav på samverkansavtal för att erhålla statsbidrag

Utredningens förslag: Ett krav ska införas i förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning på att de kommuner som söker regionalt yrkesvux tillsammans ska ha ett samverkansavtal.

Utredningen föreslår att det införs ett krav på att kommunerna ska ha ingått ett samverkansavtal kring regionalt yrkesvux för att erhålla statsbidrag för regionalt yrkesvux. De kommuner som redan har ingått någon form av samverkansavtal kring regionalt yrkesvux behöver inte ingå något nytt utan kan använda befintligt avtal till ansökan.

Att få kommunerna som inte redan ingått ett samverkansavtal att formalisera samverkan kan tydliggöra ansvar och gemensamma åtaganden vilket kan leda till ett bättre samarbete. Även i de fall samverkan i dag fungerar väl utan samverkansavtal kan det finnas en mening i att formalisera samverkan genom ett avtal då samverkan i vissa fall bygger på eldsjälar och personliga relationer och inte beständiga strukturer som kan förväntas hålla över tid och efter byte av personal. Samverkansavtalet kan då befästa den redan goda samverkan och tydliggöra strukturerna och formerna även för framtida arbete.

I dag är det otydligt vad samverkan som krävs mellan minst tre kommuner i förordningen innebär. Tolkningarna och utförandet av samverkan skiljer sig stort åt över landet och mellan kommuner. Detsamma gäller samrådet som ska ske med Arbetsförmedlingen och regionalt utvecklingsansvariga. Otydligheten i vad samverkan och samråd ska innebära ger en onödig osäkerhet med oklara ansvarsroller och oklara mandat vilket flera aktörer pekar på blir ett hinder för en framgångsrik samverkan.

Samverkansavtalet ska ha sin utgångspunkt i och ligga i linje med de regler och ambitioner som uttrycks i förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning. Samverkansavtalet skrivs tillsvidare och behöver således inte uppdateras år för år. Avtalet bör innehålla ett gemensamt uttalat syfte med samverkan kring regionalt yrkesvux som ligger i linje med förordningens strävan. I samverkansavtalet bör även ansvarsförhållanden mellan olika aktörer framgå och det bör vara tydligt för alla inblandade hur utbildningarnas dimension, utbud och lokalisering ska tas fram och beslutas. För en effektiv samverkan bör avtalet innehålla en övergripande beskrivning av hur samverkan och samråd avses utföras och samordnas vad gäller yrkesråd, regionalt utvecklingsansvarig och Arbetsförmedling. Därtill bör det göras tydligt hur medfinansiering/finansiering av utbildningarna ska hanteras. Fler aspekter kan läggas till i samverkansavtalet utefter lokala behov. Samverkansavtalet ska skickas som bilaga till ansökan till Skolverket.

Att samverkansavtal ska finnas blir därmed ett krav. Dock finns en flexibilitet i strukturen eftersom det inte föreligger krav utan endast rekommendationer om vad avtalet bör innehålla samt att det inte beskrivs exakt hur ansvarsförhållandena ska se ut i varje enskilt samarbete eller vad de samverkande kommunerna bör ha för övergripande syfte med samverkan. Syftet med samverkansavtalet är att formulera och därmed tydliggöra ansvarsförhållanden, mandat och uppgifter kring regionalt yrkesvux för samtliga berörda.

12 Riksrekryterande yrkesutbildningar inom komvux och särvux

Komvuxutredningen har fått i uppdrag att analysera och bedöma om det finns yrkesutbildningar inom komvux och särvux som bör vara riksrekryterande för att tillgodose arbetsmarknadens behov av utbildad arbetskraft och i förekommande fall lämna nödvändiga författningsförslag.

I dag finns riksrekryterande yrkesutbildningar inom gymnasieskolan men inte inom vuxenutbildningen. Enligt SCB:s beräkningar och Arbetsförmedlingens prognoser riskerar det att saknas ett mycket stort antal gymnasialt yrkesutbildade inom olika branscher både på kort och lång sikt.[1] Arbetsförmedlingens prognos visar att vissa yrken som sysselsätter relativt få personer i Sverige har svårt att klara sin kompetensförsörjning. Utbildningarna riskerar därför att nedprioriteras eller har svårt att samla tillräckligt med elever för att kunna erbjudas. Detta trots att den yrkeskunskap som dessa utbildningar kan ge kan utgöra en nyckelroll i en längre produktionsprocess eller vara ett viktigt samhällsintresse. För att möta en del i denna utmaning har en försöksverksamhet med branschskolor införts där smalare delar av yrkesutbildningar kan utföras. Frågan är om det finns ett behov av att vuxenutbildningen med sin särart, som bland annat beskrivs i kapitlet om utredningens utgångspunkter, skulle kunna möta utmaningen med brist på specifik kompetens även genom riksrekryterande yrkesutbildningar på komvux och särvux.

[1] Arbetsförmedlingen 2018. *Var finns jobben? Bedömning till och med första halvåret 2018.*

12.1 Undantag från lokaliseringsprincipen men ej möjlighet till riksrekryterande utbildningar inom komvux och särvux

I skollagen (2010:800) finns ett generellt undantag från lokaliseringsprincipen.[2] Enligt lokaliseringsprincipen ska den verksamhet som en kommun eller ett landsting bedriver ha en anknytning till det egna geografiska området eller till de egna medborgarna. Det finns därför vissa hinder mot att kommuner och landsting säljer tjänster till varandra och att de samverkar och erbjuder varandra sin komptens. Undantaget i skollagen innebär dock att en kommun får sluta avtal med en annan kommun om att denna ska utföra kommunens uppgifter inom bland annat kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. Vuxenutbildning har även möjlighet att överlåta uppgifter till ett landsting. Då uppgifterna överlämnas till en annan kommun eller landsting är överlåtelsen inte att betrakta som entreprenad. Huvudmannaskapet och ansvaret för verksamheten följer med vid överlåtelsen. Vidare finns möjlighet att överlåta hela huvudmannaskapet till andra kommuner.[3]

Kommunerna är således huvudmän för komvux och särvux och ska tillhandahålla utbildning för vuxna i den aktuella kommunen. Undantaget från lokaliseringsprincipen innebär dock att en vuxen även kan studera i en annan kommun än hemkommunen. Detta genom att en kommun sluter ett samverkansavtal med en annan kommun och betalar interkommunal ersättning för de personer från deras kommun som läser på annan ort. Inom vuxenutbildningen finns dock inte motsvarande möjligheter att anordna så kallade riksrekryterande utbildningar som det finns i gymnasieskolan.

12.2 Riksrekryterande utbildningar inom gymnasieskolan

Riksrekryterande utbildningar är i dag gymnasieutbildningar som elever från hela landet kan söka på samma villkor inom gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan. Riksrekryterande utbildningar får finnas inom

[2] 23 kap. 1 § skollagen (2010:800).
[3] 23 kap. 8–9 §§ skollagen.

yrkesprogram, estetisk spetsutbildning och som idrottsutbildning. Dessutom är utbildningar med egna examensmål riksrekryterande.

Inom gymnasieskolan finns i dag sex riksrekryterande program med egna examensmål. Det är utbildningar inom tågteknik, sjöfart, marinteknik, flygteknik, samiska näringar samt till yrkesdansare. Samtliga av dessa utbildningar innehåller samma gymnasiegemensamma ämnen samt gymnasiearbete, individuellt val och arbetsplatsförlagt lärande (APL) i lika stor omfattning som de nationella yrkesprogrammen i gymnasieskolan. Det finns även 51 olika riksidrottsgymnasium inom 30 olika idrotter. I dag finns även försöksverksamhet för gymnasial spetsutbildning för att ge eleverna möjlighet att fördjupa och bredda sina kunskaper inom humaniora, samhällsvetenskap, matematik, naturvetenskap och teknikvetenskap. Försöksverksamheten startade 2009 och har förlängts till 2022. Utöver detta finns möjlighet till så kallade särskilda varianter där hela eller delar av det utrymme som motsvarar inriktning och programfördjupning avviker från det nationella programmet. I gymnasiesärskolan är det en utbildning där kurser inom programfördjupningen avviker från det nationella programmet. Sedan 2012 fram till och med 2017 har det endast beviljats två utbildningar på samma (Waldorf)skola med särskilda varianter inom gymnasiesärskolan.[4] Utöver dessa varianter av utbildningar med riksintag finns dessutom riksgymnasium med så kallad Rh-anpassad utbildning. Utbildningarna är till för ungdomar som på grund av ett svårt rörelsehinder behöver anpassad undervisning och habilitering, och i vissa fall boende och omvårdnad i boendet. Elever från hela landet kan studera på riksgymnasierna där de tre samverkande delarna skola, habilitering och elevhem ingår. I dag finns dessa utbildningar i Kristianstad, Göteborg, Stockholm och Umeå.[5] För de olika formerna av riksrekryterande utbildning finns olika former av samverkan mellan olika aktörer. De riksrekryterande utbildningarna inom gymnasieskolan skiljer sig således åt i karaktär och kan uppfylla flera olika behov samt bidra till kompetensförsörjningen på olika sätt. Utredningen har dock endast i uppdrag att undersöka riksrekryterande yrkesutbildningar.

[4] Skolverket 2017a. Tabeller: Godkända utbildningar 2012–2014 och 2015 samt uppgifter om 2017.
[5] SPSM. 2017. *Riksgymnasier med Rh-anpassad utbildning.*

12.2.1 Finansiering

Riksrekryterande utbildningar söks via hemkommunen och det är sedan elevens hemkommun som ska betala skolpeng för elevens skolgång i en annan kommun. Dessutom kan elever på riksrekryterande gymnasieutbildningar få inackorderingsstöd. I dag är ansvaret för inackorderingsstöd uppdelat mellan kommunerna och staten. Elevernas hemkommuner ansvarar för stödet till elever i skolor med en offentlig huvudman[6] medan Centrala studiestödsnämnden (CSN) ansvarar för stödet till elever i skolor med enskilda huvudmän[7] För att en elev ska ha rätt till det statliga inackorderingstillägget ska restiden mellan föräldrahemmet och skolan vara minst två timmar per dag under minst fyra dagar per tvåveckorsperiod, dels att den studerande inte kan bo kvar i föräldrahemmet och gå en motsvarande utbildning utan att få så lång restid som den nämnda. Avståndet från hemkommunen avgör ersättningsbelopp som i dag maximalt kan uppgå till 2 350 kronor i månaden.[8] Det uppdelade ansvaret mellan kommunerna och staten genom de olika regelverken innebär bland annat att förutsättningarna för rätten till inackorderingsstöd och storleken på stödet skiljer sig åt beroende på om en elev går i en kommunal eller fristående skola. Förutsättningarna och beloppen för stödet kan även variera mellan olika kommuner. I betänkandet Moderniserad studiehjälp (SOU 2013:52) föreslog utredningen att staten genom CSN ska ha det samlade ansvaret för inackorderingsstöd inom ramen för studiehjälpen. Utredningen Planering och dimensionering av gymnasial utbildning (med slutdatum i februari 2020) har nu i uppdrag att ta ställning till förslaget från studiehjälpsutredningen.

12.3 Nationell efterfrågan och intresse krävs för att bli riksrekryterande utbildning

En offentlig huvudman får ansöka om att en utbildning på gymnasial nivå ska vara riksrekryterande. Enskilda huvudmän får ansöka om motsvarande prövning för att få en avvikelse i form av så kallad riksrekryterande utbildning. Offentliga huvudmän ska ansöka till Skol-

[6] 15 kap. 32 § skollagen.
[7] 2 kap. 2 § studiestödslagen (1999:1395) och 2 kap. 2 § studiestödsförordningen (2000:655).
[8] Se csn.se. Inackorderingstillägg.

verket och enskilda huvudmän ska lämna sin ansökan till Skolinspektionen. I ansökan ska det framgå vilket nationellt program den avser. Om ansökan gäller en utbildning i gymnasieskolan med eget examensmål, ska det också framgå om ansökan avser ett yrkesprogram eller ett högskoleförberedande program.

Villkoren för att godkännas som riksrekryterande utbildning anges i 5 kap. gymnasieförordningen (2010:2039). Besluten gäller för fyra antagningsomgångar förutom för riksidrottsgymnasium som gäller för tre antagningsomgångar. Det är Skolverket som får besluta att ett visst nationellt program får bli riksrekryterande och därigenom få ta emot sökande från hela landet. Regeringen får meddela föreskrifter om villkor för att en viss utbildning ska kunna bli riksrekryterande. Beslut om riksrekrytering ska ange under vilken tid beslutet ska gälla och hur många platser utbildningen får omfatta.[9] För att ett nationellt program inom gymnasieskolan ska godkännas som riksrekryterande krävs att det finns en nationell efterfrågan på de kunskaper och färdigheter som utbildningen ger. Riksrekrytering beslutas för nationella program, särskilda varianter och gymnasiala lärlingsutbildningar i gymnasiesärskolan om utbildningen är möjlig att inrätta på endast en eller några orter i landet, eller enskilda elevers behov av kunskaper och färdigheter annars inte kan tillgodoses. Utöver detta ska utbildningen vara av god kvalitet, och kostnaden för utbildningen vara rimlig i förhållande till utbildningens syfte och kostnaden för annan utbildning i gymnasiesärskolan.[10] Förutsättningarna ska styrkas av berört nationellt programråd. Dessutom ska ansökan innehålla uppgift om hur kravet på arbetsplatsförlagt lärande ska tillgodoses.

12.4 Försöksverksamhet med branschskolor

För att komma till rätta med den kompetensbrist som finns inom vissa, framför allt smalare yrkesområden föreslog Yrkesprogramsutredningen att det skulle inrättas en försöksverksamhet med branschskolor. Branschskolor syftar till yrkesutbildning på gymnasial nivå öppna för såväl elever från gymnasieskolan som elever från vuxenutbildningen. Bestämmelserna föreslogs träda i kraft 1 augusti 2017 och tillämpas

[9] 16 kap. 45 och 46 §§ skollagen (2010:800).
[10] 5 kap. 12 § gymnasieförordningen (2010:2039).

på utbildning som påbörjas efter 1 juli 2018. Riksdagen röstade i juni 2017 ja till regeringens proposition kring detta och försöksverksamheten ska pågå i fem år och omfatta tio skolor. Flera branscher har anmält intresse för att delta i försöksverksamheten och Skolverket har beviljat tio skolor att starta. Branschutgångarna är allt från bageri och chark till sjöintendentur, trädgård och plåtslageri.

Förslaget är utarbetat i samarbete med de branschorganisationer som är engagerade i utvecklingen av gymnasial yrkesutbildning. Syftet med branschskolorna är att genom samordningsvinster inom utbildningssystemet möjliggöra utbildningar som är viktiga för kompetensförsörjningen och där det i dag finns en brist på både arbetskraft och sökande. Försöksverksamheten innebär att en huvudman för utbildning på ett yrkesprogram inom gymnasieskolan eller för kommunal vuxenutbildning enligt skollagen (2010:800) med bibehållet huvudmannaskap får sluta avtal med en branschskola om att skolan utför vissa uppgifter inom sådan utbildning (entreprenad). De uppgifter som får överlämnas på entreprenad är undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad profil (yrkesämnen) och gymnasiearbetet. Endast en kommun, ett landsting eller en enskild fysisk eller juridisk person som uppfyller vissa villkor ska efter ansökan till den myndighet som regeringen bestämmer kunna få ett godkännande att bedriva branschskola.[11]

Om elevunderlaget inte räcker för att ge alla yrkeskurser i den egna skolan ska således vissa yrkeskurser kunna ges på en branschskola där eleverna kan läsa delar av sin yrkesutbildning. Tanken är att genom att elever från hela landet kan samlas på branschskolorna ges möjlighet för skolhuvudmän att erbjuda inriktningar och yrkesutgångar som annars hade varit svåra att genomföra på grund av dyra investeringar och små elevgrupper. Branschskolorna ska finnas på strategiskt utvalda platser i landet och fungera som kompetenscentrum där de bästa yrkeslärarna och den senaste utrustningen kan samlas. Branschskolorna ska rekommenderas av branschorganisationer inom det yrkesområde utbildningen leder till eller ha ett brett samarbete om utbildningen med flera arbetsgivare inom branschen. Försöksverksamheten ska pågå fram till 2023.[12]

[11] Prop. 2016/17:161. *En försöksverksamhet med branschskolor.*
[12] Utbildningsutskottets betänkande 2016/17:UbU21.

12.5 Behov av och efterfrågan på riksrekryterande utbildningar inom komvux och särvux

Som konstaterats i bland annat utredningens utgångspunkter råder en matchningsproblematik på svensk arbetsmarknad som innebär att de arbetslösas kompetens inte matchar arbetsmarknadens krav på kvalifikationer.[13] I Tillväxtverkets undersökning från 2017[14] uppger 7 av 10 små och medelstora företag att de har svårt att hitta rätt kvalificerad arbetskraft vilket även nämns som deras största tillväxthinder. Bland de yrken som det råder störst brist på arbetskraft i fram till och med första halvåret 2018 återfinns flertalet yrken inom bygg- och underhåll samt relativt smala yrken såsom kyl- och värmepumpstekniker, tunnplåtslagare och anläggningsmaskinförare. Flera av dessa yrken kräver utbildningar med relativt stora investeringar i maskiner och anpassade lokaler som kan vara svårt för många kommuner att bekosta och driva helt på egen hand. Det finns i vissa fall även för få elever i enskilda kommuner för att fylla en utbildning samtidigt som det är stor brist på yrkeslärare. Som konstaterats flera gånger tidigare behövs gymnasialt yrkesutbildade från såväl gymnasieskolan som vuxenutbildningen för att råda bot på kompetensbristen. Det kan således finnas ett behov av att även vuxenutbildningen anordnar riksrekryterande yrkesutbildningar för att möta denna utmaning.

För att riksrekryterande utbildningar ska komma till stånd behövs dock inte bara att det föreligger ett behov. Det krävs även efterfrågan från elever, branscher och utbildningsanordnare för att kunna driva dessa utbildningar. Reaktionerna utredningen mött kring riksrekryterande yrkesutbildningar inom vuxenutbildningen bland myndigheter, kommuner, regioner och branscher kan dock generellt beskrivas som relativt svala. En del av de utredningen har fått synpunkter från har svarat att det kan vara positivt med riksrekryterande yrkesutbildningar i vuxenutbildningen men frågetecken dyker samtidigt upp om hur det ska kunna fungera i praktiken då vuxenutbildningens förutsättningar ser annorlunda ut än förutsättningarna för gymnasieskolan.

Vuxenutbildningen kan erbjuda mer flexibilitet då det i många fall finns möjligheter att utföra vissa delar av utbildningarna på distans

[13] SCB 2018. *Arbetskraftsundersökningarna (AKU) 2017*, publicerad 22 februari 2018.
[14] Tillväxtverket 2017. *Företagens villkor och verklighet.*

och med mer självstudier än i gymnasieskolan. Vuxenutbildningen har normalt även kortare ledtider än gymnasieskolan då de flesta vuxna inte läser hela program på komvux utan yrkespaket eller bygger på en redan påbörjad utbildning med de yrkeskurser som behövs. Det gör att behov på arbetsmarknaden som är mer flexibla än vad gymnasieskolans programstruktur kan anpassa sig efter skulle kunna tillfredsställas av vuxenutbildningen. Det kan handla om yrken som snabbt behöver fylla en viss kvot av kvalificerad arbetskraft där varken gymnasieskolans programutbud hinner anpassa sig och där gymnasieskolans långa ledtider från sökande till färdigutbildad elev är för lång.

Men vuxenutbildningen består även av en helt annan målgrupp än gymnasieskolan. Vuxna har andra förutsättningar än gymnasieelever för att flytta till utbildning, till exempel familj och större uppbyggda fasta kostnader och därmed behov av mer ekonomiska medel än elever i ungdomsskolan. Det gör att det trots behov kan vara svårt att rekrytera vuxna för att läsa utbildningar på annan ort.

12.6 Utredningens bedömning – behov finns men förutsättningarna måste redas ut först

Utredningens bedömning: Det finns behov i flera branscher som delvis skulle kunna lösas av riksrekryterande yrkesutbildningar inom komvux och särvux. Det finns dock flera förutsättningar som behöver ses över innan det är möjligt att helt ta ställning till om detta bör införas. Regeringen bör därför tillsätta en arbetsgrupp för att i särskild ordning se över förutsättningarna för att införa riksrekryterande yrkesutbildningar inom komvux och särvux, alternativt uppdra åt Skolverket att analysera detta i dialog med branscherna. Detta efter att flera nu pågående processer som påverkar förutsättningarna för riksrekryterande utbildningar inom vuxenutbildningen och som kan bidra till beslutsunderlaget i frågan har avslutats.

Utredningen har haft i uppdrag att analysera och bedöma om det finns yrkesutbildningar inom komvux och särvux som bör vara riksrekryterande för att tillgodose arbetsmarknadens behov av utbildad arbetskraft och, i förekommande fall, lämna nödvändiga författnings-

förslag. Utredningens bedömning är att det finns behov av riksrekryterande yrkesutbildningar även för vuxna. Dock behöver flera frågor lösas innan det kan bli aktuellt att införa sådana i vuxenutbildningen. Därför bedömer utredningen att en arbetsgrupp bör tillsättas för att se över förutsättningarna för att införa riksrekryterande utbildningar inom komvux och särvux.

Det finns i dag ett stort antal bristyrken som har mycket svårt redan i dag att klara kompetensförsörjningen. Trots satsningar på att öka antalet sökande till gymnasieskolans yrkesprogram kommer det inte att räcka till för att täcka behoven på arbetsmarknaden. Riksrekryterande utbildningar för vuxna skulle kunna öka möjligheterna till kompetensförsörjning inom flera bristyrken samt även kunna leda till stora effektivitetsvinster för utbildningsanordnarna genom samordning med gymnasieskolan av lokaler, utrustning och lärare. Vuxenutbildningen har möjligheter att erbjuda flexibla lösningar och studier på distans som skulle kunna ge ett ökat antal sökande till bristyrkesutbildningarna. Om riksrekryterande utbildningar skulle införas som lyckas attrahera vuxna skulle samhällets omställningsförmåga öka, kompetensförsörjningen förbättras och utbildningsvägarna för vuxna samtidigt utökas.

För riksrekryterande yrkesutbildningar för vuxna skulle vuxenutbildningens kunna följa samma kriterier som gymnasieskolans krav på vilka utbildningar som får vara riksrekryterande. Vidare skulle Skolverket kunna vara den myndighet som behandlar ansökningarna om nya utbildningar precis som är fallet gällande gymnasieskolans offentliga huvudmän. Innan riksrekryterande yrkesutbildningar eventuellt införs även för vuxenutbildningen behöver dock ett antal frågor lösas.

Riksrekryterande yrkesutbildning på gymnasial nivå bygger i dag på att en skola ansöker om att ett helt nationellt program ska få räknas som riksrekryterande. Då elever inom vuxenutbildningen ytterst sällan läser hela nationella program skulle formen för riksrekryterande utbildningar behöva ses över, till exempel så att vissa yrkespaket skulle kunna vara riksrekryterande i stället för tre år långa utbildningar. Det skulle i så fall ligga väldigt nära formen för de branschskolor för gymnasieskola och komvux som nu finns på försök och där elever från hela riket ska samlas för att ta del av delar av sin yrkesutbildning. En fråga är därför hur behovet av att införa riksrekryterande yrkesutbildningar inom vuxenutbildningen påverkas av den försöksverksamhet med branschskolor som startade 1 juli 2018.

Försöksverksamheten ska bedrivas fram till 30 juni 2023 och Skolverket ska presentera omfattningen och vunna erfarenheter av försöksverksamheten till Regeringskansliet första gången i december 2019. Erfarenheterna och hur försöksverksamheten fallit ut bör vara med i bedömningen kring om och hur riksrekryterande yrkesutbildningar inom komvux och särvux bör införas och utformas.

Ytterligare en fråga kring förutsättningarna för riksrekryterande utbildningar inom vuxenutbildning rör finansieringen, både av utbildningarna och hur eleverna ska kunna finansiera sina studier på annan ort. För gymnasieskolan gäller att elevens hemkommun betalar skolpeng till den riksrekryterande utbildningen och ungdomar som väljer att gå på en riksrekryterande utbildning får inackorderingsstöd. För vuxna skulle det krävas något liknande ersättningssystem. I skrivande stund ses inackorderingsstödet över genom att Utredningen om dimensionering och planering av gymnasiala utredningar ska ta ställning till om stödet ska finansieras från statligt eller kommunalt håll. Om ansvaret för stödet samlas hos staten genom CSN, som den tidigare studiehjälpsutredningen föreslår, bör man se över hur liknande stöd, som det som kan behövas för riksrekryterande utbildningar för komvux och särvux, ska fungera för vuxenutbildningen. Förslaget ska presenteras i februari 2020. För att det ska vara möjligt för både kommunala och statliga aktörer att ta ställning till om riksrekryterande yrkesutbildningar bör finnas inom komvux och särvux bör finansieringsfrågan vara löst.

Ett inackorderingsstöd i sig är antagligen inte heller tillräckligt för att kunna rekrytera vuxna över hela landet som ska flytta, i vissa fall långt, från sin hemkommun. Specifikt har målgruppen för särvux ännu svårare än andra vuxna att flytta för studier. Utöver att ersättningsnivåerna som gäller för gymnasieelever i dag är för låga för att kunna motivera och göra det möjligt för vuxna att studera på annan ort kommer det troligtvis även krävas olika lösningar med en så stor andel distansstudier som möjligt. En riksrekryterande yrkesutbildning kan i många fall vara sådan till karaktären att det krävs att eleverna är på plats för en stor del praktiska kursmoment som kräver speciella maskiner, lokaler och lärarresurser. En lösning där en del sker på distans i hemkommunen medan vissa praktiska moment sker där den riksrekryterande utbildningen är fysiskt lokaliserad ligger mycket nära branschskolor där elever går ett yrkesprogram i hemkommunen och utför vissa moment på en branschskola, vilket är

ytterligare en anledning till att försöksverksamheten med branschskolor bör utvärderas innan eventuellt införande av riksrekryterande yrkesutbildningar i vuxenutbildningen.

Lösningen där distansstudier kan kombineras med praktiska moment på plats kan möjliggöras, bland annat genom det arbete kommunerna har kring lärcentrum. Lärcentrum är fysiska lokaler för studerande med tillgång till olika former av stöd i studierna och med möjlighet till distansstudier. I 2018 års budgetproposition föreslog regeringen en satsning på 50 miljoner kronor 2018 och därefter 70 miljoner kronor årligen i form av ett statsbidrag till kommunerna för att möjliggöra en utveckling och etablering av lärcentrum som tillhandahåller lokaler och stöd för lärande nära hemorten. I det nya villkorsbeslutet för regionalt utvecklingsansvariga ingår även att bidra till etablering av lärcentrum som ett av tre fokusområden år 2018–2019. Förutsättningarna för riksrekryterande utbildningar inom vuxenutbildningen skulle därmed kunna förbättras under kommande år.

Utredningens samlade bedömning är därmed att de förändringar som nu utreds eller på olika sätt är pågående processer bör avslutas innan ett definitivt beslut tas om riksrekryterande utbildningar inom komvux och särvux ska införas. En första översyn av branschskolorna kommer vara klar i december 2019 och försöksverksamheten kommer att fortgå fram till 2023, utredningen om Planering och dimensionering av gymnasial utbildning ska ta ställning till om staten ska ha det samlade ansvaret för inackorderingsstöd och lämna förslag 2020 vilket regeringen sedan ska ta ställning till, satsningen på utveckling av lärcentrum startades 2018 och planeras fortgå till 2020 enligt nuvarande budget och uppdraget till regionalt utvecklingsansvariga om att fokusera på etablering av lärcentrum kommer att fortgå fram till år 2020. En översyn av förutsättningarna för att införa riksrekryterande yrkesutbildningar inom komvux och särvux bör därför göras tidigast med början i senare delen av 2020.

13 Konsekvenser av utredningens förslag

I enlighet med det som framgår av kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa vilka konsekvenser som utredningens förslag får för kostnader och intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. En beräkning av eventuella konsekvenser samt, i förekommande fall, förslag till finansiering ska också redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, ska detta också redovisas.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska föreskrifternas konsekvenser redovisas i en konsekvensutredning.

Enligt anvisningar i utredningens direktiv ska utredningen utöver vad som följer av kommittéförordningen redogöra för förslagens konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden och principen om icke-diskriminering. Enligt utredningens tilläggsdirektiv ska utredningen även redovisa förslagens organisatoriska konsekvenser.

13.1 Utredningens förslag i sammanfattning

Utredningens direktiv och senare tilläggsdirektiv innehåller en rad olika perspektiv och frågeställningar. Utredningen föreslår vissa ändringar avseende prioriteringsreglerna i skollagen (2010:800) samt urvalsreglerna i vuxenutbildningsförordningen (2011:1108) avseende

studier på gymnasial nivå, så att den som har störst behov av utbildning prioriteras. Utredningen föreslår även att betygsskalan för grundläggande komvux och sfi förenklas till en tregradig skala med Väl godkänt, Godkänt och Icke godkänt samt för grundläggande särvux Väl godkänt och Godkänt. Utredningen har även haft i uppgift att analysera en förenklad och mer flexibel högskoleförberedande examen i komvux och föreslår att en sådan införs. Förslaget innebär att examen delas in i tre studieområden i stället för dagens sex nationella program samt att villkoren för gymnasiearbetet förändras och byter namn till komvuxarbete. Vidare föreslås att betygsrätt blir ett villkor för komvux på entreprenad och för upphandlad utbildning motsvarande komvux. Utöver detta föreslås att särvux upphör som egen skolform och blir en del av komvux och att möjligheterna till fortsatt utbildning för elever efter särvux utvecklas. Det föreslås även en riktad forskningssatsning på vuxnas lärande via Vetenskapsrådet. Slutligen föreslås att det ska ställas som villkor för statsbidrag inom ramen för regionalt yrkesvux att de samverkande kommunerna har ett formellt samverkansavtal. Utöver förslagen gör utredningen ett antal bedömningar, till exempel vad gäller riksrekryterande utbildningar inom komvux och särvux. Då dessa är just bedömningar och inte förslag redovisas inga konsekvenser av dessa bedömningar i detta kapitel.

13.2 Alternativa förslag

13.2.1 Förtydligat mål för komvux

Utredningen har valt att förtydliga målet för komvux genom att lägga till en formulering om att vuxenutbildningen utgör en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet och en grund för fortsatt utbildning. Den alternativa lösningen hade varit att inte lägga till den aktuella formuleringen. Detta hade dock lett till fortsatt osäkerhet kring i vilken utsträckning kommunerna kan eller ska ta hänsyn till arbetslivets behov vid beslut om dimensionering och inriktning av sin komvux. Likaså hade osäkerheten om samspelet mellan skollagens mål och kraven på samverkan med arbetslivet inom regionalt yrkesvux kvarstått.

13.2.2 Alternativa urvalsgrunder

När det gäller de förändringar som föreslås gällande prioriteringsregeln i skollagens (2010:800) 20 kap. 2 § hade utredningen att ta ställning om det borde införas vissa särskilda undantag från nu gällande regler. Utredningens har haft att ta ställning till om nuvarande reglering är tillräcklig eller om det behövs förändringar. Utredningens bedömning är att nuvarande regel är mycket styrande och utgör ett problem när det gäller att bredda rekryteringen till framför allt yrkesvux, skapar otydlighet om hur regelverket ska tolkas, skapar bristande likvärdighet över landet samt försvårar för personer som är etablerade i arbetslivet eller har fullgjord gymnasieutbildning eller högre att få del av utbildningsutbudet. Utredningen har bedömt att nya undantagsregler inte skulle ha löst problemet. Ett alternativ hade varit att utredningen föreslagit en rätt till yrkesvux, men detta valde utredningen bort på grund av de stora kostnader som detta skulle ha medfört. Ett alternativ hade då varit att föreslå undantag eller öronmärkning för vissa typer av utbildningar till exempel inom bristyrken. Utredningen valde bort även detta alternativ så det skulle riskera att skapa ytterligare problem vad gäller likvärdigheten mellan olika huvudmän.

Utredningen föreslår ändringar av urvalsreglerna i 3 kap. 7 § vuxenutbildningsförordningen (2011:1108). Förslaget innebär en ny urvalsregel där den med störst behov av utbildningen ska prioriteras. Vid bedömningen av störst behov ska hänsyn tas till den sökandes behov av utbildningen för

- att etablera sig på arbetsmarknaden
- pågående yrkesverksamhet
- planerat yrkesval.

Dessa tre urvalsgrupper är uppräknade utan rangordning. En alternativ lösning hade varit att rangordna de tre punkterna i urvalsregeln. Detta hade dock minskat effekten av den breddade rekryteringen till komvux som utredningen velat uppnå. Möjligheten att fullt ut göra den matchande behovsbedömning som utredningens förslag innebär hade också minskat kraftigt.

Ännu en alternativ lösning hade varit att utgå från kvotgrupper med fasta tilldelningar av platser utifrån olika kvotgrupper, där sökande prioriteras inom en grupp. Detta alternativ hade tillgodosett behovet

av breddad rekrytering, men inte varit vägledande i prioritering mellan sökande.

Om målsättningen hade varit att komvux ska spela en större roll inom ett specifikt behovsområde, arbetsmarknad, integration, kompetensförsörjning o.s.v. finns det naturligtvis olika sätt att utforma urvalsreglerna så att denna målsättning uppfylls. Utredningen upplever dock att det är viktigare att välja en modell för urvalsreglerna där komvux kan spela en roll inom alla områden, och där urvalet grundas på de sökandes behov av utbildningen. Detta leder enligt utredningen till att komvux kan göra skillnad för fler individer och att samma urvalsregler kan användas även om nya samhällsbehov uppstår.

13.2.3 En förenklad betygsskala

När det gäller förslaget om en förenklad betygsskala stod alternativen mellan att inte föreslå någon förändring alls eller att föreslå en betygsskala med enbart två steg. Analysen visade att nuvarande ordning med fem betygssteg för godkänt resultat inte är anpassad för utbildning inom sfi, grundläggande komvux eller grundläggande särvux eftersom betyg på dessa nivåer inte är urvalsgrundande för vidare studier. Utredningen har kunnat konstatera att betygsättning på dessa nivåer skapar en ökad arbetsbörda för lärarna. I valet mellan en digital eller en tredelad betygsskala som nu föreslås, har utredningen vägletts av de skrivningar i skollagen som tydligt markerar elevens rätt att fördjupa sina kunskaper och nå så långt som möjligt i sin kunskapsutveckling.

13.2.4 En mer flexibel högskoleförberedande examen

När det gäller utredningens uppdrag om att förenkla möjligheten att uppnå en högskoleförberedande examen från komvux utan att sänka kraven fanns alternativet att låta nuvarande system med en övergångsmöjlighet till slutbetyg för personer med betyg innan 2012 att permanentas eller förlängas. Utredningen hade även kunnat välja ett system utan restriktioner i vilka kurser som ska ingå i det som krävs utöver gymnasiegemensamma ämnen i en examen. När det gäller det första alternativet har utredningen bedömt att göra ett övergångssystem utan tydligt regelverk för likvärdighet till en permanentad

möjlighet inte skulle kunna garantera att nivån på examen är likvärdig en gymnasieexamen från gymnasieskolan. Då slutbetyget endast gäller de som har betyg sedan innan 2012 skulle det inte heller underlätta för alla som har behov av en förenkling, till exempel personer med betyg från utlandet eller de som läser i gymnasieskolan i dag. När det gäller det andra alternativet har utredningen vägletts av att det förslag vi lägger ska öka flexibiliteten och hantera problemen, utan att detta i sin tur skapar osäkerhet kring den högskoleförberedande nivån eller ger incitament till taktikläsning på gymnasiet.

13.2.5 Betygsrätt och entreprenad

Utredningen föreslår en rad förändringar av gällande regler för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning med syftet att skapa likvärdighet mellan utbildningar inom skolväsendet och utbildningar utanför skolväsendet. Utredningen föreslår också att betygsrätt ska vara en förutsättning för vuxenutbildning på entreprenad.

Med tanke på de kvalitetsbrister som uppdagats inom utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning och de avslöjanden som gjorts rörande fusk inom vuxenutbildning på entreprenad är en bedömning av ett alternativt förslag innebärande ett upphörande av möjligheten till utbildning motsvarande komvux rimlig. Utredningen kan dock konstatera att de anledningar som låg till grund för inrättande av möjligheten till utbildning motsvarande komvux fortfarande kvarstår. Utredningen anser också att de förslag som utredningen lämnar skapar tillräckligt goda förutsättningar för en kvalitetshöjning av utbildningsformen. Utredningen anser också att det finns en utvecklingspotential för utbildning motsvarande komvux som komplement till regionalt yrkesvux.

Ett alternativ till förslaget om att betygsrätt ska vara en förutsättning för vuxenutbildning på entreprenad hade varit att inte sätta upp ett krav på betygsrätt, alltså behålla dagens situation. Ett krav på betygsrätt innebär dock att den enskilde anordnaren har en organisation och en verksamhet som står under Skolinspektionens tillsyn och svarar mot de krav som ställs på utbildning inom skolväsendet.

13.2.6 Förändringar gällande särvux

Ska särvux vara en egen skolform

Utredningen har i övervägandet att föreslå att särvux ska upphöra som egen skolform och bli en del av komvux tagit ställning till om nuvarande ordning skulle vara att föredra, men gör bedömningen att den nedåtgående trend med minskat antal elever och färre kommuner som erbjuder utbildning på gymnasial särvuxnivå talar för en organisatorisk förändring. Ett komvux underlättar med stor sannolikhet möjligheten för kommunerna att nå de vuxna med lindrig utvecklingsstörning som är i behov av utbildning men som i dag väljer bort särvux.

Elever i sfi kan behöva särvux

Utredningen föreslår att utbildning inom särvux görs tillgänglig även för vuxna utan dokumenterad utvecklingsstörning eller förvärvad hjärnskada och att ett sådant erbjudande om studier ska föregås av en specialpedagogisk bedömning och sedan beslutas av rektorn. Det underlättar för bland annat elever inom sfi som har behov av särvux att få utbildning utifrån sina behov och förutsättningar. Alternativet hade varit att enbart föreslå ett stödmaterial för att upptäcka och stödja nyanlända och andra vuxna invandrare i behov av särskild utbildning. Utredningens bedömning är dock att det senare inte ger de fördelar som en möjlighet att kunna ta del av särskild utbildning gör.

Vad händer efter särvux

Där utredningen pekar på brister i kommunernas uppföljningar och i Skolverkets statistik, i hög grad beroende på att uppgifter på individnivå inte kan samlas in på grund av sekretessbestämmelser. I detta fall ser inte utredningen något alternativ för att ta reda på vad som händer efter studier inom särvux. I övervägandet att förbättra möjligheterna för elever inom särvux att få ta del av en yrkesutbildning skulle en höjning av statsbidraget i dagens bestämmelse för regionalt yrkesvux när det gäller kurser i yrkesämnen kunna vara en stimulans för kommunerna att anordna yrkesutbildning. Utredningens

bedömning är att förslaget att ta fram nationella yrkespaket inom ramen för regionalt yrkesvux sammantaget med det statsbidrag som i dag ges för yrkeskurser på den här nivå är ett alternativ med större verkningskraft.

Behöver tillgången till särvux på gymnasial nivå förbättras

Utredningen har övervägt en rätt till särvux på gymnasial nivå men enligt den analys som gjorts konstaterat att en sådan rättighet skulle behöva vara fullständig för att täcka målgruppens behov. Här ansåg utredningen att kostnaderna för kommunerna skulle överstiga vinsterna för målgruppen.

Är särvux anpassad efter elevernas behov och förutsättningar

Utredningen har övervägt en skyldighet för hemkommunen att erbjuda studie- och yrkesvägledning även för den som avser att påbörja en utbildning på gymnasial särvuxnivå men gjort bedömningen att bestämmelserna i skollagen och i förordningen om vuxenutbildning är så tydliga att det inte behövs någon ytterligare förstärkning. Vuxna med utvecklingsstörning eller förvärvad hjärnskada ska ha tillgång till och erbjudas studie- och yrkesvägledning i samma omfattning som andra vuxna som avser att söka utbildning inom vuxenutbildningen.

13.2.7 Kompetensutveckling

Utredningens förslag hänvisar i mycket stor utsträckning till de förslag som lämnas av Skolkommissionen och Utredningen om bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner. Ett alternativ hade varit att presentera helt egna förslag med samma innehåll. Utredningen anser dock att en hänvisning till de lämnade förslagen med ett angivande att förslagen även ska gälla för vuxenutbildningen bidrar till en enhetligare uppfattning av vad utredningarna anser vara lämpliga lösningar på behovet av kompetensutveckling.

13.2.8 Samverkan kring regionalt yrkesvux

Vad gäller samverkan kring regionalt yrkesvux är utredningen begränsad i vad den kan föreslå, dels då direktivet endast riktar in sig på förbättrad samverkan och inte omfattar övriga åtgärder som kan förbättra själva effekten av regionalt yrkesvux, dels då flera andra utredningar, främst Utredningen om planering och dimensionering av gymnasiala utbildningar[1], utreder frågan fram till 2020. Utredningen anser det därför inte rimligt att kräva större organisatoriska förändringar som i närtid kan bytas ut mot andra krav i en eventuellt annan riktning. Givet de olika förutsättningar för samverkan som finns runtom i landet anser utredningen inte heller det som framkomligt att föreslå en fast lösning som ser likadan ut för samtliga kommuner och regioner. Utredningen har därför föreslagit att förtydliga premisserna för statsbidraget genom att kräva ett samverkansavtal mellan de samsökande kommunerna i samband med ansökan av statsbidrag utan att för den skull peka ut exakt hur det bör formuleras. Kravet på samverkansavtal, som redan finns på flera håll i landet, skulle inte kräva några större organisatoriska förändringar samtidigt som ansvarsförhållanden, mandat och gemensamt tillvägagångssätt kring regionalt yrkesvux tydliggörs för de inblandade aktörerna.

13.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

De senaste åren har regeringen genomfört stora förändringar av vuxenutbildningen, inte minst genomförandet av en rätt till behörighetsgivande komvux, studiestartsstöd och en kraftig utbyggnad av yrkesutbildningar inom ramen för det regionala yrkesvux. Detta har skapat en förutsättning för att kommunerna har en god beredskap för att hantera de förändringar som utredningen föreslår.

Det finns stora samhällsekonomiska vinster med ett utbildningssystem som ger individer en andra och en annan chans att fullfölja sina studier. Sannolikt är det sammanlagda värdet av vuxenutbildning i ekonomiska termer långt större än kostnaderna för utbildningsformen. Värdet av att fler vuxna människor kan nå sin fulla potential utifrån sina förutsättningar ger personlig utveckling, en grund för vidare studier och ökade möjligheter till etablering i arbetslivet.

[1] Dir. 2018:17.

Värdet av detta kan inte överskattas. Studier av utbildnings betydelse för produktivitet och tillväxt är dock tydliga i termer av högre lön och ekonomisk tillväxt. Skolmisslyckanden som inte kan repareras innebär stora samhällskostnader, inte minst genom ökad risk för ohälsa och ekonomisk inaktivitet som riskerar att ge livslånga negativa inkomsteffekter.[2] Utredningen konstaterar att det i dag råder en betydande obalans på arbetsmarknaden när det gäller de kvalifikationer som utbudet av arbetskraft har i relation till de krav som efterfrågas av arbetsgivarna. Samtidigt som Sverige har en hög arbetslöshet står vi inför en massiv brist på arbetskraft i vissa sektorer.

13.3.1 Förtydligat mål för komvux

Utredningens förslag gör att komvux roll som en bas för kompetensförsörjningen inom arbetslivet förtydligas. Detta bedöms få konsekvensen att samverkan mellan kommunerna och arbetslivet underlättas och komvux i högre grad än i dag tar hänsyn till de kompetensbehov som arbetslivet uttrycker. Detta bedöms i sin tur få positiva effekter för såväl kompetensförsörjningen som matchningen på arbetsmarknaden. Behovet av en förtydligad roll för komvux inom kompetensförsörjningsområdet har påtalats vid flera tillfällen, bl.a. av Yrkesprogramsutredningen (U 2014:01), vilket också Komvuxutredningens förslag leder till.

13.3.2 Alternativa urvalsgrunder

Utredningen bedömning är att de förslag som läggs kring nya urvalsregler, kommer att bidra såväl till att arbetslösa i behov av betygsgivande utbildning och personer som är mer etablerade på arbetsmarknaden i behov av yrkesväxling kommer att få bättre förutsättningar till vuxenutbildning. Detta bidrar positivt till matchning och kompetensförsörjning på arbetsmarknaden.

[2] Fredrik Will Andersson, Roger Mörtvik, Susanne Gullberg Brännström," Long-term scaring effect of neither working nor studying", Article in International Journal of Manpower 39(5), 2018.

13.3.3 En förenklad betygsskala

Utredningens bedömning är att en förenklad betygsskala är bättre anpassad utifrån de förutsättningar som gäller för grundläggande komvux, sfi samt grundläggande särvux. Förslaget kommer att gynna elever på dessa nivåer. Att betygssättas enligt en betygsskala med fem steg för godkänt resultat på nivåer där betyget inte fyller någon urvalsfunktion för vidare studier och där betygsättning sker ofta kan innebära att fokus på bedömning av kunskaper snarare än fokus på bedömning för kunskapsutvecklingen blir rådande. En minskad administrativ arbetsbörda för lärare på dessa nivåer bör gynna en högre elevgenomströmning.

13.3.4 En mer flexibel högskoleförberedande examen

Förslaget om en mer flexibel högskoleförberedande examen skulle kunna innebära en breddad rekrytering till högskolan. Fler personer från studieovana hem skulle eventuellt söka sig till högskolan om det blir enklare att uppnå en högskoleförberedande examen i komvux. Personer med en brokig utbildningsbakgrund och/eller en icke fullföljd gymnasieutbildning från utlandet skulle på ett smidigare och snabbare sätt kunna tillgodoräkna sig mer av det de tidigare läst och kunna sikta mot sitt framtida mål. Då träffytan för vilka tidigare kurser som passar in i en högskoleförberedande examen blir större kan utbildningstiderna i komvux till uppnådd examen kortas, kommunerna får möjlighet att utbilda fler och individerna kan snabbare komma ut på arbetsmarknaden eller till vidare studier för att därefter etablera sig på arbetsmarknaden. Förslaget kring en mer flexibel högskoleförberedande examen skulle även förenkla för personer som har läst men inte fullföljt ett yrkesprogram och vill byta bana mot högskolan. Det skulle kunna leda till en större rörlighet både på arbetsmarknaden och i utbildningssystemet. Eftersom utfallet är avhängigt vilken utbildningsbakgrund individer som både befinner sig i Sverige nu och kommer att komma från utlandet har, samt deras vilja att uppnå en högskoleförberedande examen, går det dock inte att förutspå hur många fler och hur mycket snabbare dessa personer kommer att nå en högskoleförberedande examen.

13.3.5 Betygsrätt och entreprenad

Förslagen rörande utbildning motsvarande komvux bedöms leda till att denna utbildningsform ökar och att företagens upphandling av betygsgivande utbildning ökar. Detta kan innebära både en avlastning för det offentliga, samtidigt som det ökar möjligheterna till utbildning för enskilda individer. En bedömd konsekvens är också att tillgången till utbildning som mer precist svarar mot arbetslivet behov kommer att förbättras.

13.3.6 Särvux

Utredningen bedömer vidare att de förslag som läggs kring nuvarande särvux kommer att öka förutsättningarna för fler personer med intellektuella funktionsnedsättningar som i dag befinner sig i ekonomisk inaktivitet, det vill säga varken befinner sig i arbete, praktik eller studier, att i högre grad fullfölja sina studier. Den sammanvägda effekten av detta har inte kunnat beräknas.

13.3.7 Samverkan kring regionalt yrkesvux

Föreslaget krav på samverkansavtal mellan kommuner som söker statsbidrag för regionalt yrkesvux tillsammans syftar till en förbättrad samverkan mellan samtliga inblandade aktörer. Förhoppningen är att denna förändring ska tydliggöra ansvarsroller och mandat som bland annat kan leda till ett mer effektivt resursutnyttjande genom att arbetet med såväl regionalt utvecklingsansvariga, Arbetsförmedlingen och branscherna samordnas för att undvika dubbelarbete och i stället kan förstärka varandra.

13.4 Konsekvenser för staten och statliga myndigheter

13.4.1 Förtydligat mål för komvux

Utredningens förslag om ett förtydligat mål för komvux skapar bättre möjligheter för Skolverket att utveckla samtliga skolformers möjligheter inom kompetensförsörjningsområdet vid t.ex. samtal med branscherna.

13.4.2 Alternativa urvalsgrunder

De ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag att ändra prioriteringsreglerna i Skollagen (2010:800) avseende studier på gymnasial nivå så att den som har störst behov av utbildning prioriteras förväntas som sagts ovan vara vissa positiva genomströmningseffekter, allt annat lika. Men då andra faktorer som att mer studieovana grupper och personer med behov av särskilt stöd samtidigt förväntas öka blir den sammanvägda effekten för statens kostnader per årsplats sannolikt neutral. Besparingar i form av ökad genomströmning bland vissa studerandegrupper kompenseras i ökade kostnader för en samtida mer resurskrävande målgrupp i komvux.

Enligt utredningens förslag ska Skolverket med stöd av prioriteringscentrum vid Linköpings universitet ta fram ett material med vägledning kring tillämpningen av de nya urvalsreglerna. Skolverkets kostnader för framtagningen av vägledningsmaterial bedöms efter jämförelse med likartade material vara 400 000 kronor. Till detta kommer kostnaderna för stödet från Linköpings universitet som av universitetet bedöms uppgå till 200 000 kronor.

13.4.3 En förenklad betygsskala

I de delar som berör effekterna av en ny förenklad betygsskala kan utredningen se vissa konsekvenser framför allt när det gäller framtagandet av nya nationella slutprov för sfi. Dessa prov tas fram årligen oavsett och någon ökad kostnad för att anpassa utifrån en förenklad betygsskala har inte konstaterats. Däremot skulle det inför första året behövas tas fram ytterligare prov eftersom det behöver finnas flera prov att alternera mellan. Skolverket gör bedömningen att det skulle innebära en kostnad på 12 miljoner kronor för framtagande av dessa. Inom grundläggande komvux finns i dag bedömningsstöd för engelska, matematik, samhällskunskap, svenska och svenska som andraspråk. Dessa bedöms behöva förnyas vart femte år och har en kostnad av cirka 1,5 miljoner kronor per material, sammantaget 7,5 miljoner kronor. Däremot är det tveksamt om det kan ses som en merkostnad eftersom dessa stöd skulle förnyas oavsett. Kursplaner inom sfi, grundläggande komvux och grundläggande särvux kommer att behöva revideras och nya kunskapskrav tas fram. Kostnaden för detta har Skolverket inte kunnat estimera. Kostnader

för att implementera den förenklade betygsskalan kan sammantaget uppgå till 5 miljoner kronor. Det innefattar då fem konferenser, ett webbinarie samt framtagande av webbaserat stödmaterial.

13.4.4 Betygsrätt och entreprenad

Utredningens förslag innebär en utveckling av Skolinspektionens ansökningsprocess för betygsrätt och en utökad inspektion av enskilda anordnare med betygsrätt. Den totala årliga kostnaden för tillsyn motsvarande huvudmannatillsyn och enhetstillsyn uppskattas enligt Skolinspektionens beräkningar till 3,8 miljoner kronor. Till detta ska läggas kostnader för entreprenader om cirka 4,3 miljoner kronor årligen. En rimlig beräkning blir således en årlig kostnad på cirka 8 miljoner kronor för tillsyn. Till detta läggs en engångskostnad på cirka 1 miljon kronor för en tillfällig ökning av ansökningar om betygsrätt.

13.4.5 Förändringar när det gäller särvux

Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten, SPSM, föreslås få i uppdrag att utforma stödmaterial för hur vuxenutbildningen kan upptäcka och stödja nyanlända i behov av särvux. En jämförelse med ett liknande stödmaterial ger en uppskattad extern kostnad till 400 000 kronor. Skolverket och SPSM föreslås också få ett uppdrag att stödja kommunerna i hur studie- och yrkesvägledning till målgruppen för särvux kan utvecklas samt hur studie- och yrkesvägledares kompetens inom området kan förbättras. Även den kostnaden uppskattas till 400 000 kronor.

Som ett led i att öka möjligheterna till fortsatta studier för individer med intellektuell funktionsnedsättning föreslås en utökning av statsbidraget för särskilt utbildningsstöd. Denna utökning kan inte täckas av de nuvarande anslagen till SPSM, utan kräver en utökning av statsbidragsramen. Resursberäkningarna beror på hur utbildningarna är organiserade vilket innebär att beräkningarna på kostnader för stödbehov lämnas i form av exempel.

I nedanstående räkneexempel är SPSM:s bedömning att en rimlig omfattning av stöd kan vara minst 10 timmar per vecka vid studier

på universitet/högskola för den här målgruppen. Omfattningen av studierna är lämpligen högst 50 procent.

Vid studier på komvux eller yrkeshögskola är utbildningarna mer sammanhållna varför räkneexemplen utgår från att gruppera utbildningarna med en stödresurs som knyts till gruppen. Exemplen utgår därför från en rimlig stödresurs som är jämförbar med det upplägg som ofta tillämpas på folkhögskolor.

Figur 13.1 Bedömda kostnader för särskilt utbildningsstöd

Antal studerande	Utbildningsform	Kostnad
50	Universitet/ Högskola	Varje enskild student bedöms vara i behov av mentorsstöd om 10 timmar per vecka, under 40 veckor. Bidrag till mentorsstödet är 200 kr per timme. Totalt 50 studerande. Ex 50 studerande x 10 t/v x 40 v x 200 kr/t 50x10x40x200=4 000 tkr
25	Yrkeshögskola	Ex 5 studerande vid 5 utbildningar. Totalt 25 studerande. Varje utbildning är i behov av resurs med stödperson omfattande minst 1,0 tjänst. En årsarbetare stödperson har lönekostnad på i snitt 455 tkr. 1,0x455x5=2 275 tkr
100	Komvux, gymnasial nivå	Ex 5 studerande vid 20 utbildningar. Totalt 100 studerande. Varje utbildning är i behov av resurs med stödperson omfattande minst 1,0 tjänst. En årsarbetare stödperson har lönekostnad på i snitt 455 tkr. 1,0x455x20=9 100 tkr
	Summering	**4000+2275+9100=15 375 tkr**

En bedömning är att 15 miljoner kronor är ett rimligt utgångsläge för att finansiera stödinsatserna i dessa exempel.

Skolverket får i uppdrag att inom ramen för regionalt yrkesvux ta fram yrkespaket inom särvux på gymnasial nivå. I det arbetet ska samråd ske med branscher, förslagsvis genom de nationella programråden. Kostnaden för detta uppskattas till 1 miljon kronor.

Skolverket föreslås få i uppdrag att utforma ett komvuxbevis och ta fram riktlinjer för vad ett nationellt program inom särvux på gymnasial nivå ska omfatta. Skolverket föreslås få i uppdrag att stödja kommunerna i deras skyldighet att erbjuda särvux på gymnasial nivå. Uppdragen sammantaget uppskattas till 1 miljon kronor. Skolinspektionen föreslås få i uppdrag att granska kommunernas arbete med att erbjuda och anordna särskild utbildning på gymnasial nivå framför allt med fokus på yrkeskurser. Bedömningen är att detta uppdrag skulle uppgå till 3 miljoner kronor.

13.4.6 Kompetensutveckling

Utredningen föreslår att Vetenskapsrådet tilldelas medel för en riktad utlysning av forskning kring vuxendidaktik. Omfattningen av denna satsning föreslås vara 12 miljoner kronor uppdelade på tre år.

Utredningen föreslår även att Skolverket utvecklar ett nionde skolutvecklingsprogram och anpassar relevanta delar i de övriga skolutvecklingsprogrammen för vuxenutbildningen. Bedömd kostnad för detta arbete är 20 miljoner kronor, baserat på kostnaderna för framtagandet av de nu existerande skolutvecklingsprogrammen.

13.4.7 Samverkan kring regionalt yrkesvux

Utredningens bedömning är att den regionala samverkan behöver stärkas genom att tydliggöra ansvarsförhållanden och mandat mellan aktörer genom krav på samverkansavtal för att få statsbidrag för regionalt yrkesvux. Staten kommer inte att vara en del i detta arbete och utredningens bedömning är därför att detta inte genererar några kostnader för staten.

Samverkansavtalet ska skickas in till Skolverket i samband med ansökan till statsbidraget. Kontrollen att samverkansavtalet finns

med i ansökan bör dock inte leda till några större konsekvenser för Skolverkets arbete.

13.4.8 En mer flexibel högskoleförberedande examen

Utredningens förslag om en mer flexibel högskoleförberedande examen i komvux och att villkoren för gymnasiearbetet förändras och byter namn till komvuxarbete innebär ett behov av att Skolverket tar fram kunskapskrav för komvuxarbetet samt att det kommer att behöva tas fram och spridas information till studie- och yrkesvägledare och allmänheten om förändringarna i sammansättningen av en högskoleförberedande examen. En annan följd blir att Skolverkets digitala planeringsverktyg för gymnasieexamen behöver uppdateras enligt de nya reglerna. Kostnaden för dessa delar uppskattas till 2 miljoner kronor. Skolverkets bedömning är att dessa kostnader kan tas inom myndighetens ram.

13.5 Konsekvenser för det kommunala självstyret

Utredningens förslag påverkar det kommunala självstyret i mycket begränsad omfattning.

Utredningen föreslår bland annat att det bör införas en förenklad betygsskala för komvux på grundläggande nivå, sfi och särskild utbildning på grundläggande nivå. Förslaget innefattar även förenklad betygsskala för delkurser inom komvux på grundläggande nivå och delkurser inom särskild utbildning på grundläggande nivå. Förenklad betygsskala bör innebära en minskad administration och en lättnad för lärarna men är inget som påverkar det kommunala självstyret.

Betygsrätt enligt 6 kap. vuxenutbildningsförordningen ska vara ett villkor för överlämnande av uppgifter inom komvux på entreprenad. Det innebär att kommunen i sina upphandlingar måste ställa krav på att sådan betygsrätt finns. Förslaget är en inskränkning i kommunernas möjlighet att upphandla. Inskränkningen är dock begränsad och syftar till att säkerställa kvaliteten i utbildningen. Den enskilde utbildningsanordnaren ska lämna betygshandlingar och intyg till elevens hemkommun. Elevens hemkommun ska ta emot och arkivera betyg och intyg som är utfärdade av en enskild utbildningsanordnare. Förslaget är inte nytt i sak. En kommun är redan i dag

skyldig att ta emot och arkivera sådana betyg och intyg. Lagstiftningen blir enbart tydligare.

Kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på grundläggande och gymnasial nivå inklusive utbildning motsvarande den som ges i träningsskolan får, under förutsättning att det inte begränsar möjligheten för vuxna med utvecklingsstörning eller förvärvad hjärnskada, göras tillgänglig för vuxna utan utvecklingsstörning om de i övrigt uppfyller kraven för behörighet. Beslutet att erbjuda en plats på dessa nivåer ska fattas av rektorn. Förslaget ger en möjlighet till kommunen, rektorn, att besluta om att göra viss utbildning tillgänglig för vissa grupper. Det är en utvidgning av kommunens självstyre.

Kommuner som söker statsbidrag för regionalt yrkesvux tillsammans ska upprätta ett samverkansavtal som ska lämnas in till Skolverket. Ett sådant avtal finns troligtvis i många fall redan i dag mellan samverkande kommuner. Regeln utgör emellertid en inskränkning av kommunernas frihet att manifestera sin samverkan.

Sammantaget innehåller utredningen få förslag som har någon inverkan på självstyret i negativt hänseende och dessa inskränkningar är motiverade och proportionerliga, i enlighet med den prövning som ska göras enligt 14 kap. 3 § regeringsformen. I övrigt innebär utredningens förslag ökade möjligheter för kommunen, och lärarna, att bedriva utbildning.

13.6 Konsekvenser för kommuner och landsting

13.6.1 Förtydligat mål för komvux

Utredningens förtydligande av komvux som en bas för den regionala och nationella kompetensförsörjningen innebär ingen skillnad i sak för kommunerna, eftersom komvux i praktiken redan har det uppdraget. Förtydligandet kan dock komma att underlätta både kommunernas samverkan med arbetslivet och kommunernas planering och dimensionering av utbildningsutbudet inom komvux.

För kommuner som ännu inte börjat ta in bedömningar om arbetslivets kompetensbehov som underlag för planering och dimensionering av sitt komvux kommer förtydligandet klargöra uppgiften att göra detta.

13.6.2 Alternativa urvalsregler

Förslaget om nya urvalsregler kommer att medföra ett kompetensutvecklingsbehov vid kommunernas antagningsenheter. Skolverket ges dock i uppdrag att ta fram vägledningsmaterial till stöd för kommunernas arbete med de nya urvalsreglerna. Här finns även möjlighet att ta med de nya urvalsreglerna som en del i det föreslagna nionde skolutvecklingsprogrammet.

13.6.3 En förenklad betygsskala

Utredningen föreslår att betygsskalan förenklas i 20 kap. 36 § skollagen. Utredningens bedömning är att detta inte kommer att generera några kostnader för vuxenutbildningen. Effekten av förslaget innebär snarare att lärarnas arbetsbörda minskar, vilket i sin tur kan leda till ökad genomströmning i dessa delar av vuxenutbildningen.

13.6.4 En flexibel högskoleförberedande examen

Utredningens föreslår en mer flexibel högskoleförberedande examen i komvux samt att villkoren för gymnasiearbetet förändras och att det inrättas ett komvuxarbete. Detta bedöms ha stora positiva effekter inte minst för mindre kommuners förutsättningar att tillhandahålla och eller upphandla relevanta kurser samt avslutande arbete. Enligt bestämmelserna kring rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux ska hemkommunen bestämma vilken av utbildningarna som den ska erbjuda om grundläggande behörighet till högskoleutbildning på grundnivå eller utbildning inom yrkeshögskolan kan uppnås genom olika utbildningar. Kommunen ska då utgå från individens behov av särskild behörighet. Utbildningen ska syfta till att uppnå behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare eller för att tillskansa sig särskilda kunskaper som krävs för utbildning inom yrkeshögskolan. Kommunen ska också så långt som möjligt beakta individens önskemål, tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet. Genom föreslagen flexibilitet med studieområden bestående av två nationella program i stället för ett program öppnas möjligheterna upp för ett större utbud av kurser för att uppnå grundläggande behörighet. Vid svårigheter att erbjuda en

specifik kurs kan kommunen därmed erbjuda en annan kurs från hela studieområdet, förutsatt att hänsyn fortfarande tas till individens behov och önskemål. En kurs som saknar större elevantal eller på andra sätt skulle bli dyr för kommunen kan därmed bytas ut mot en mindre kostsam kurs och därmed sänka kommunernas utbildningskostnader.

Att komvuxarbetet till skillnad från gymnasiearbetet inte behöver kopplas till ett specifikt nationellt program utan i stället kan kopplas till ett studieområde skapar även det flexibilitet för kommunen. Kommuner som i dag har svårigheter att erbjuda gymnasiearbetet inom vissa områden, till exempel estetiskt program kan då erbjuda elever att göra komvuxarbetet inom det humanistiska fältet i stället då det ligger inom samma studieområde. I dag finns kommuner som tvingas betala dyrt för gymnasiearbeten inom till exempel naturbruk även om en elev inte önskar att praktisera yrket och endast utför gymnasiearbetet inom yrket i syfte att uppnå sin yrkesexamen för att därefter kunna läsa vidare på högskolan. Undantag vad gäller komvuxarbetet för de tidigare yrkeselever som vill läsa vidare på högskolan innebär att kommunen kan erbjuda ett komvuxarbete inom ett högskoleförberedande studieområde i stället för inom ett yrkesprogram i de fall eleven önskar. Det gör på så sätt att kommunen inte behöver köpa in ett gymnasiearbete eller i vissa fall ett helt paket av kurser som kan vara kostsamt för kommunen endast för att få tillgång till ett gymnasiearbete inom ett yrkesprogram vars yrke eleven ändå inte önskar praktisera. Kommunernas kostnader bedöms därför kunna minska något genom förslaget.

Utredningens förslag om att enskilda anordnare med betygsrätt ska kunna erbjuda komvuxarbete bedöms både underlätta för kommunerna att hitta relevanta komvuxarbeten, samt sänka kostnaderna för upphandlat komvuxarbete jämfört med i dag, då gymnasiearbete upphandlat av andra kommuner ofta medför ett krav på att upphandla mer än endast gymnasiearbetet.

Alternativa lösningar till en mer flexibel högskoleförberedande examen med än mindre koppling till gymnasieskolans nationella program, till exempel en förlängning av dispensen för slutbetyg eller en mycket stor andel valbara kurser i examen bedömer utredningen skulle sänka kraven och kvaliteten på en högskoleförberedande examen från komvux jämfört med en motsvarande från gymnasieskolan. Alternativet att kräva ett antal kurser på en viss nivå i stället för inom

ett nationellt program bedöms inte förenkla för de allra flesta som behöver en förenkling samtidigt som det skulle vara svårt att genomföra och leda till bristande rättssäkerhet då det inte finns några officiella nivåbestämningar av kurser. Det skulle även kräva en omfattande myndighetsutövning och utökad arbetsbörda för studie- och yrkesvägledare som skulle behöva bedöma nivån på varje enskild kurs för varje enskild elev och bedöma om examen sammantaget skulle kunna anses uppnå godtagbar nivå för en gymnasieexamen. En administration som sannolikt skulle medföra mycket stora personalkostnader för kommunerna. Nollalternativet där inga förändringar görs skulle innebära att personer som i dag tillhör målgruppen för slutbetyg skulle behöva passa in sina kurser helt i gymnasieskolans programstruktur efter att dispensen för slutbetyg upphör att gälla år 2020. Även för personer med en icke fullföljd gymnasieutbildning från utlandet skulle det innebära att de skulle kunna tillgodoräkna sig färre tidigare lästa kurser och därmed behöva läsa mer på komvux för att uppnå en examen. Kommunen skulle således behöva bekosta mer utbildning per person som önskar uppnå en högskoleförberedande examen om förslaget inte införs.

13.6.5 Betygsrätt och entreprenad

Förslaget att betygsrätt ska vara ett villkor för vuxenutbildning på entreprenad kommer möjligen att innebära att kommunerna får färre anbudsgivare att välja mellan än i dag. Detta kompenseras dock av att anbudsprocessen för kommunerna kommer att förenklas när vissa områden rörande verksamhetskvalitet och personalens kompetens som i dag behöver hanteras i anbudsprocessen, i stället kommer att hanteras genom den statliga tillståndsprocessen. Utredningen gör också bedömningen att likvärdigheten mellan verksamheten inom entreprenaderna och kommunernas egenregi kommer att öka.

Utredningen gör bedömningen att dess förslag kommer att leda till att intresset för upphandling från t.ex. Arbetsförmedlingen och företagen av utbildning motsvarande komvux kommer att öka. En möjlig negativ konsekvens av detta skulle kunna vara om t.ex. Arbetsförmedlingen upphandlar yrkesutbildningar motsvarande komvux i konkurrens med kommunernas regionala yrkesvux. Detta är dock

möjligt att undvika genom uppfyllandet av det samverkanskrav som finns inom ramen för regionalt yrkesvux.

I stället kan möjligheten för Arbetsförmedlingen och arbetslivet att upphandla yrkesutbildning motsvarande komvux för att komplettera det utbud som regionalt yrkesvux erbjuder, skapa en ökad möjlighet att erbjuda utbildningar som motsvarar efterfrågan på kompetensgivande yrkesutbildning i en region.

13.6.6 Förändringar rörande särvux

Utredningen föreslår att särvux upphör som egen skolform och blir en del av komvux. Bedömningen är att denna förändring kommer att kunna leda till att fler personer väljer att läsa särskild utbildning i komvux, vilket kommer att leda till ökade kostnader för kommunsektorn. Det finns i dagsläget ingen statistik eller studier som kan användas som grund för en kostnadsberäkning av att särvux uppgår i komvux utifrån en elevökning som kan antas ske.

Utredningen föreslår att möjligheterna till vidareutbildning för elever efter särvux utvecklas. För kommunernas del innebär detta att tidigare särvuxelever i högre grad ska läsa reguljära komvuxkurser. Utredningen förslår dock att även kommuner ska kunna erhålla statsbidrag för särskilt utbildningsstöd, vilket kompenserar för eventuella merkostnader för denna målgrupps deltagande i reguljär komvuxutbildning.

13.6.7 Kompetensutveckling

Utredningens förslag bedöms kraftigt öka tillgången till kompetensutveckling för lärare inom komvux. För kommunen som huvudman innebär detta ett stöd till kommunens huvudmannaansvar vad gäller kompetensutveckling för den egna lärarkåren.

13.6.8 Samverkan kring regionalt yrkesvux

Utredningens bedömning är att den regionala samverkan behöver stärkas och föreslår därför att det införs ett krav på samverkansavtal mellan kommuner som söker statsbidrag för regionalt yrkesvux tillsammans. Många kommuner har redan i dag samverkansavtal som kan användas för ansökan. Även för de kommuner som i dag inte har något samverkansavtal är utredningens bedömning att detta inte skulle generera några kostnader för kommunerna utan snarare kan effektivisera samverkan och arbetet kring regionalt yrkesvux.

13.7 Konsekvenser för företag och konkurrensförhållanden

Fler av utredningens förslag bedöms förbättra företags möjligheter att få sina behov av kompetensförsörjning tillgodosedda. Utredningens förslag om utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning bedöms också göra det mer attraktivt för företagen att själva upphandla kompetensgivande utbildning till sina medarbetare.
Utredningens förslag om betygsrätt som förutsättning för vuxenutbildning på entreprenad kommer att påverka konkurrensförhållandena inom detta verksamhetsområde. Eftersom kommunernas upphandlade utbildning på entreprenad utgör den enda marknaden är denna påverkan väsentlig. Framför allt kan kravet på betygsrätt påverka möjligheterna för mindre utbildningsföretag, samt möjligen även yrkesutövare som på lokal nivå vill anordna yrkesutbildningar inom det egna verksamhetsområdet. Samtidigt innebär anordnandet av vuxenutbildning på entreprenad inslag av myndighetsutövning gentemot enskilda, varför krav på betygsrätt får anses vara motiverad.

13.8 Konsekvenser för elever och andra individer

13.8.1 Alternativa urvalsregler

Utredningens förslag om ändrade urvalsregler bedöms kunna bredda rekryteringen till gymnasiala yrkesutbildningar. Rimligen borde detta då få konsekvenser för den målgrupp som gynnas av dagens urvalsregler. Konsekvenserna av de föreslagna urvalsreglerna bör dock ses

i ljuset av den rätt till behörighetsgivande komvux som infördes i januari 2017. Denna rättighet omfattar stora delar av den grupp med kort utbildning som de gällande urvalsreglerna velat prioritera. De föreslagna urvalsreglerna pekar dessutom inte ut den tidigare prioriterade gruppen som nedprioriterad, utan bedömningen är att individer med kort utbildning ändå i stor utsträckning kommer att bli prioriterade till utbildningar, i de fall då just den sökta utbildningen kan komma att svara mot det behov de har.

De nya urvalsreglerna kommer att få stora konsekvenser för sökande som har en längre utbildningsbakgrund, men ändå har en svag ställning på arbetsmarknaden, hotas av uppsägning eller är i behov av en karriärväxling, då dessa får större chans att bli prioriterade. Detsamma gäller nyanlända med längre utbildningsbakgrund från sitt ursprungsland, men som ändå är i behov av komvux för att förändra sin situation.

13.8.2 En förenklad betygsskala

Utredningen bedömer att elever som studerar på grundläggande komvux, sfi och på grundläggande särvux gynnas av att betygsskalan förenklas och att mer tid som lärare i dag använder till administrativt arbete i samband med betygssättning kan frigöras till undervisning. Att som i dag ha en betygsskala med fem steg för godkänt resultat inom utbildning där betyget i sig inte är urvalsgrundande för nästa nivå skapar ett onödigt stort fokus på betygsättning.

13.8.3 En mer flexibel högskoleförberedande examen

Förslaget om en mer flexibel högskoleförberedande examen kan underlätta för individer att uppnå en examen på kortare tid än vad som behövts om en förenkling inte införs. Detta på grund av att fler kurser kan passa in i en områdesexamen. En person kan då tillgodoräkna sig en större del av tidigare lästa kurser och behöver läsa färre verksamhetspoäng på komvux än utan en flexibel examen. Det kan leda till att behovet av att ta studielån finns under en kortare tid än utan förändringen samt att möjligheten till inkomst från arbete tidigareläggs vilket skulle inverka positivt på enskildas ekonomi.

13.8.4 Förändringar när det gäller särvux

En väg in i vuxenutbildning med all utbildning i samma organisation bör underlätta för vuxna i behov av särvux men som i dag inte söker sig dit eftersom de inte identifierar sig med ”särbegreppet”. Det är utredningens bedömning att en gemensam organisation underlättar rörligheten mellan de olika delarna i vuxenutbildningen och bidrar till att skapa en utbildning som är anpassad utifrån varje elevs behov och förutsättningar. För den i behov av utbildning på särvuxnivå men inte har en diagnostiserad utvecklingsstörning eller förvärvad hjärnskada öppnas möjlighet till utbildning. Förslaget att ta fram yrkespaket inom gymnasial särvux syftar till att möta målgruppens önskemål om ökade möjligheter att kunna utbilda sig för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden för elever som har den möjligheten. Förslaget att stärka studie- och yrkesvägledningen genom insatser av SPSM och Skolverket ökar möjligheterna att få tillgång till studie- och yrkesvägledning på samma villkor som alla andra som har för avsikt att studera eller som är elever inom vuxenutbildningen. Syftet med förändringarna inom särvux är att öka möjligheterna till utbildning och får inte innebära att tillgången till specialpedagogisk kompetens försämras.

Utredningens förslag om möjligheter till fortsatta studier efter särvux bedöms öka möjligheterna för individer med lindrig intellektuell funktionsnedsättning att fortsätta sin kunskapsutveckling och även öka deras möjligheter till etablering på arbetsmarknaden i högre utsträckning än i dag.

13.9 Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Utredningen bedömer att de förslag som lämnas kommer att bidra till bättre förutsättningar för en effektiv kompetensförsörjning i kommuner och regioner. I övrigt finner utredningen inga konsekvenser inom detta område.

13.10 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Regeringens övergripande mål för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Till detta mål hör också sex delmål, varav ett är att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.

Kvinnor är i dag överrepresenterade inom vuxenutbildningen och utgör drygt 60 procent av studiemedelstagarna. Bedömningen är att de föreslagna nya reglerna om urval kommer att öka intresset för yrkesverksamma män i traditionella mansdominerade branscher att läsa i yrkesvux.

13.11 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund.

Inom gruppen utrikes födda är variationen i utbildningsbakgrund stor. En stor andel av de utrikes födda som befinner sig i komvux i dag, till exempel för att läsa svenska som andraspråk, har även påbörjat en gymnasial utbildning i hemlandet. Förslaget om en förenklad högskoleförberedande examen gör att personer med en icke fullföljd gymnasial utbildning får enklare att uppnå en examen genom att träffytan blir större gällande vilka tidigare kurser som passar in i strukturen. Förslaget förväntas göra att personer som önskar uppnå en högskoleförberedande examen kan tillgodoräkna sig mer av sina tidigare studier från utlandet och därmed uppnå en examen fortare än de hade kunnat göra med oförändrade regler.

Bland många nyanlända till Sverige finns ett behov av att studera på grundläggande eller gymnasial nivå. Bland dem som omfattades av Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag beräknas runt hälften sakna en fullföljd gymnasial utbildning. Samtidigt är arbetslösheten högre bland utrikes födda. Utredningens förslag innebär inga förändringar för de som behöver studera på grundläggande nivå eller inom sfi. Förslagen innebär dock en ökad möjlighet för nyanlända med högre utbildning än motsvarande grundskola att studera inom främst yrkesvux samt att nyanlända med behov av att kunna läsa

vissa kurser med särskilt pedagogiskt stöd att i viss mån kunna ta del av kurser inom nuvarande särvux. Detta sammantaget bedöms ha positiva effekter för utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden.

13.12 Konsekvenser för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet

Utredningen kan inte se några konsekvenser inom detta område.

13.13 Konsekvenser för EU-rätten och andra internationella åtaganden

Eftersom utbildningsområdet inte är harmoniserat inom EU berör våra förslag inte de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. De förslag utredningen lämnar och de bedömningar som redovisas hör samman med nationell lagstiftning och det nationella utbildningssystemet. Emellertid finns inom EU ett utbildningssamarbete inom ramen för artikel 166 EUF med gemensamma strategier såsom Utbildning 2020 där ett av de gemensamma målen är det livslånga lärandet. Målet med Utbildning 2020 är, förutom det livslånga lärandet, bland annat att hantera gemensamma utmaningar såsom bland annat kompetensbrist med målet att förbättra såväl den enskildas kunskaper som anställningsbarhet. Utredningen bedömer att de nya urvalsreglerna, tillsammans med de förtydligade målen för vuxenutbildningen kommer att bidra till att uppnå de gemensamma målen för Utbildning 2020.

De viktigaste prioriteringsområdena för Europa 2020-strategin och den strategiska ramen för europeiskt utbildningssamarbetet för yrkesutbildningar (KOM (2010)296 slutlig av den 9 juni 2010) är det livslånga lärandet dvs tillgången till utbildningstillfällen då det är fler människor som byter karriär, större flexibilitet när det gäller hur läranderesultat uppnås och bedöms och hur de leder till kvalifikationer samt att arbetsgivare, utbildningsleverantörer och högre utbildningsinstitutioner måste spela en utökad roll i att förbättra utbildningsutbudet. De färdigheter som uppnås ska kunna valideras genom

resultatbaserade metoder som exempelvis EQF. Utredningens förslag bidrar även här genom de förslag som läggs i denna del till att i uppnå målen för det europeiska utbildningssamarbetet.

Utredningens förslag rörande möjligheterna till fortsatta studier för individer med intellektuell funktionsnedsättning bidrar till att Sverige uppfyller Förenta Nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

13.14 Konsekvenser för miljön

Utredningen bedömer att dess förslag inte kommer att få konsekvenser för miljön.

13.15 Förslag till finansiering av förslagen

Utredningens bedömning är att de lagda förslagen kommer att ha positiva effekter för de kommunala huvudmännen för komvux. Erfarenheterna från tidigare utredningars beräkningar av den typen av effekter är dock att den typen av dynamiska effekter är extremt svåra att beräkna med någon precision och ofta överskattas grovt. Utredningen har därför helt valt bort dessa effekter som grund för finansieringen av förslagen.

Utredningen ser två olika typer av kostnader som följd av förslagen – dels vissa kostnader för skolmyndigheterna i arbetet med att stötta huvudmännen i genomförandet, eller för ökad arbetsbelastning som följd av förslagen, dels kostnader som föranleds av en ambitionshöjning inom några områden.

13.15.1 Kostnader inom ramen för Skolverkets uppdrag

Ett flertal av förslagen kommer att kräva att Skolverket understödjer huvudmännens införlivande av de nya regler som föreslås. Utredningens bedömning är att kostnader avseende att ta fram vägledningsmaterial, nya nationella slutprov för sfi, förnyandet av bedömningsstöd för engelska, matematik, samhällskunskap, svenska och svenska som andraspråk samt att stödja implementeringen av den förenklade betygsskalan kan tas inom Skolverkets finansieringsram.

Detta gäller även uppdraget att inom ramen för regionalt yrkesvux ta fram yrkespaket inom särvux på gymnasial nivå. Även de insatser som följer av att Skolverket föreslås få i uppdrag att utforma ett komvuxbevis, ta fram riktlinjer för ett nationellt program inom särvux på gymnasial nivå, samt stödja kommunerna i deras skyldighet att erbjuda särvux på gymnasial nivå föreslås finansieras inom ram. Även de delar som inbegriper att ta fram kunskapskrav för komvuxarbetet, sprida information till studie- och yrkesvägledare och allmänheten om förändringarna i sammansättningen av en högskoleförberedande examen samt att uppdatera det digitala planeringsverktyget för gymnasieexamen bedöms ingår i myndighetens befintliga arbetsuppgifter inom finansieringsram.

13.15.2 Kostnader inom ramen för Skolinspektionens uppdrag

Utredningens förslag innebär en utveckling av Skolinspektionens ansökningsprocess för betygsrätt och en utökad inspektion av enskilda anordnare med betygsrätt. Utredningens bedömning är att dessa uppdrag redan ligger i myndighetens åtaganden och bör kunna hanteras inom finansieringsram. Även de arbetsuppgifter som föranleds av att Skolinspektionen föreslås få i uppdrag att granska kommunernas arbete med särskild utbildning på gymnasial nivå framför allt med fokus på yrkeskurser bedöms ingå i ordinarie verksamhet och gällande finansiering.

13.15.3 Kostnader inom ramen för SPSMs verksamhet

De kostnader som tillkommer för SPSM, till exempel för stödinsatser till nyanlända föreslås hanteras genom omprioriteringar inom ramen för SPSMs nuvarande verksamhet. Den föreslagna utökningen av statsbidraget för särskilt utbildningsstöd kan inte täckas av de nuvarande anslagen till SPSM, utan kräver en utökning av statsbidragsramen. Detta föreslås finansieras genom en omfördelning från statsbidraget för regionalt yrkesvux.

13.15.4 Ambitionshöjningar

Utredningens förslag om att Vetenskapsrådet tilldelas medel för forskning kring vuxendidaktik samt inrättandet av ett nionde skolutvecklingsprogram inom Skolverket riktat mot komvux, samt anpassning av relevanta delar i de övriga skolutvecklingsprogrammen för vuxenutbildningen, bedöms kräva ny finansiering. Utredningens förslag är att dessa delar finansieras genom en omfördelning via nuvarande statsbidrag för regionalt yrkesvux.

14 Författningskommentar

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

1 kap.

1 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om skolväsendet.

I *andra stycket* tas skolformen särskild utbildning för vuxna bort ur uppställningen. Ändringen är en följd av att särskild utbildning för vuxna inte längre ska vara en egen skolform inom skolväsendet utan i stället ska ingå i skolformen kommunal vuxenutbildning.

Begreppet särskild utbildning för vuxna ändras till särskild utbildning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

12 §

Paragrafen anger i vilka kapitel lagen är uppdelad.

I paragrafen tas 21 kapitlet om särskild utbildning för vuxna bort ur uppställningen. Ändringen är en följd av att särskild utbildning för vuxna inte längre ska vara en egen skolform inom skolväsendet utan i stället ska ingå i skolformen kommunal vuxenutbildning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

2 kap.

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om det kommunala huvudmannaskapet inom skolväsendet.

I *första stycket* tas särskild utbildning för vuxna bort. Ändringen är en följd av att särskild utbildning för vuxna inte längre ska vara en egen skolform inom skolväsendet utan i stället ska ingå i skolformen kommunal vuxenutbildning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om landstingets huvudmannaskap inom skolväsendet.

I *första stycket* tas särskild utbildning för vuxna bort. Ändringen är en följd av att särskild utbildning för vuxna inte längre ska vara en egen skolform inom skolväsendet utan i stället ska ingå i skolformen kommunal vuxenutbildning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om behörighet att bedriva undervisning.

I *tredje stycket* tas begreppet särskild utbildning för vuxna bort och ersätts med begreppet kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning. Ändringen är en följd av att särskild utbildning för vuxna inte längre ska vara en egen skolform inom skolväsendet utan i stället ska ingå i skolformen kommunal vuxenutbildning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

18 §

Paragrafen innehåller undantag från bestämmelserna om behörighet att bedriva undervisning.

I *andra stycket punkten två* tas begreppet särskild utbildning för vuxna bort och ersätts med begreppet särskild utbildning. Ändringen är en följd av att särskild utbildning för vuxna inte längre ska vara en egen skolform inom skolväsendet utan i stället ska ingå i skolformen kommunal vuxenutbildning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

20 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om anställning som lärare.

I *andra stycket* tas begreppet särskild utbildning för vuxna bort och ersätts med begreppet särskild utbildning. Ändringen är en följd av att särskild utbildning för vuxna inte längre ska vara en egen skolform inom skolväsendet utan i stället ska ingå i skolformen kommunal vuxenutbildning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

26 §

I paragrafen behandlas möjligheten att erbjuda elevhälsa för vuxna.

Paragrafen ändras på så sätt att särskild utbildning för vuxna tas bort. Ändringen är en följd av att särskild utbildning för vuxna inte längre ska vara en egen skolform inom skolväsendet utan i stället ska ingå i skolformen kommunal vuxenutbildning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

3 kap.

13 §

I paragrafen regleras i vilka skolformer som betyg ska ges.

Paragrafen ändras på så sätt att särskild utbildning för vuxna tas bort. Ändringen är en följd av att särskild utbildning för vuxna inte

längre ska vara en egen skolform inom skolväsendet utan i stället ska ingå i skolformen kommunal vuxenutbildning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

4 kap.

16 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om lokala styrelser.

Paragrafen ändras på så sätt att särskild utbildning för vuxna tas bort. Ändringen är en följd av att särskild utbildning för vuxna inte längre ska vara en egen skolform inom skolväsendet utan i stället ska ingå i skolformen kommunal vuxenutbildning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

5 kap.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om ordningsregler.

Tredje stycket ändras på så sätt att särskild utbildning för vuxna tas bort. Ändringen är en följd av att särskild utbildning för vuxna inte längre ska vara en egen skolform inom skolväsendet utan i stället ska ingå i skolformen kommunal vuxenutbildning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

17 §

Paragrafen reglerar avstängning i de frivilliga skolformerna.

Första stycket ändras på så sätt att särskild utbildning för vuxna tas bort. Ändringen är en följd av att särskild utbildning för vuxna inte längre ska vara en egen skolform inom skolväsendet utan i stället ska ingå i skolformen kommunal vuxenutbildning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

19 §

I paragrafen finns bestämmelser om avstängning från viss utbildning med praktiska inslag.

Första stycket ändras på så sätt att särskild utbildning för vuxna tas bort. Ändringen är en följd av att särskild utbildning för vuxna inte längre ska vara en egen skolform inom skolväsendet utan i stället ska ingå i skolformen kommunal vuxenutbildning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

22 §

Paragrafen reglerar rektors och lärares rätt att omhänderta föremål.

Tredje stycket ändras på så sätt att särskild utbildning för vuxna tas bort. Ändringen är en följd av att särskild utbildning för vuxna inte längre ska vara en egen skolform inom skolväsendet utan i stället ska ingå i skolformen kommunal vuxenutbildning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

15 kap.

14 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om gemensam antagningsorganisation.

I *första stycket* tas begreppet särskild utbildning för vuxna bort och ersätts med begreppet särskild utbildning. Ändringen är en följd av att särskild utbildning för vuxna inte längre ska vara en egen skolform inom skolväsendet utan i stället ska ingå i skolformen kommunal vuxenutbildning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

18 kap.

13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om gemensam antagningsorganisation.

I *första stycket* tas begreppet särskild utbildning för vuxna bort och ersätts med begreppet särskild utbildning. Ändringen är en följd av att särskild utbildning för vuxna inte längre ska vara en egen skolform inom skolväsendet utan i stället ska ingå i skolformen kommunal vuxenutbildning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

20 kap.

1 §

Paragrafen anger vilka bestämmelser som kapitlet innehåller.

Ett tillägg görs i *första stycket andra strecksatsen* av innebörd att strecksatsen även omfattar bestämmelser om kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på grundläggande nivå.

Ett tillägg görs i *första stycket tredje strecksatsen* av innebörd att strecksatsen även omfattar bestämmelser om kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på gymnasial nivå.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

2 §

Paragrafen innehåller övergripande mål för den kommunala vuxenutbildningen.

I *första stycket* konstateras att kommunal vuxenutbildning utgör en bas för det nationella och regionala arbetslivets kompetensförsörjning och en grund för fortsatt utbildning. Tillägget innebär ingen ändring i sak vad avser målet för kommunal vuxenutbildning utan avser enbart att förtydliga att den kommunala vuxenutbildningen, liksom den utbildning som ges inom gymnasieskolan, är en bas för arbetslivets kompetensförsörjning såväl nationellt som regionalt samt en grund för fortsatta studier. När det gäller kommunal vuxenutbildning kan

det finnas fortsatt utbildning på flera olika nivåer. Paragrafen har utformats med hänsyn till detta.

I *tredje stycket* anges vilka som ska prioriteras när resurserna är begränsade. Prioriteringen av de som fått minst utbildning när det gäller kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå tas bort. Ändringen är en följd av att den målgrupp som tidigare prioriterades, nämligen de som fått minst utbildning, i och med införande av reglerna om rätt till utbildning även på gymnasial nivå i 20 kap. 19–19 b skollagen i huvudsak omfattas av denna rätt. En ny prioriteringsregel förs in med innebörden att den som har störst behov av utbildning ska prioriteras. Ändringen syftar till att möjliggöra för kommunal vuxenutbildning att uppnå de övergripande mål som anges som paragrafens syfte.

Paragrafen behandlas i avsnitt 4.1, 5–5.1.1 och 5.2.2.

3 §

Paragrafen reglerar innehållet i kommunal vuxenutbildning.

Ändringen i *andra stycket* innebär att kommunal vuxenutbildning, förutom på grundläggande och gymnasial nivå och som svenska för invandrare, även ska tillhandahållas som särskild utbildning för vuxna på grundläggande och gymnasial nivå. Ändringen är en följd av att särskild utbildning inte längre ska vara en egen skolform inom skolväsendet utan i stället ska ingå i skolformen kommunal vuxenutbildning.

Andra stycket är *nytt*. Stycket definierar vad som avses med särskild utbildning. Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 21 kap. 2 § första stycket.

Tredje stycket är *nytt*. Paragrafen motsvarar nuvarande 21 kap. 2 § fjärde stycket.

Fjärde stycket är *nytt*. Stycket innebär att kommunen har möjlighet att tillhandahålla kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning även för personer som inte har en utvecklingsstörning eller omfattas av reglerna i 29 kap. 8 § under förutsättning att de inte därigenom begränsar tillgången på särskild utbildning för de personer som omfattas av paragrafens tredje och fjärde stycke. Ett sådant beslut om att erbjuda en vuxen särskild utbildning ska fattas av rektor. Inför ett sådant beslut ska en specialpedagogisk bedömning göras.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

4 §

Paragrafen reglerar syftet med kommunal vuxenutbildning.

Andra och *tredje stycket* är *nytt.* Stycket motsvarar nuvarande 21 kap. 4 §, med den ändringen att särskild utbildning för vuxna benämns särskild utbildning i enlighet med definitionen i 3 § andra stycket. Ingen ändring i sak är avsedd.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

5 §

Paragrafen reglerar formerna för kommunal vuxenutbildning.

Paragrafen ändras på så sätt att begreppet komvuxarbete införs i stället för gymnasiearbete och gymnasiesärskolearbete inom den kommunala vuxenutbildningen.

Formerna för särskild utbildning förs in i paragrafen som i denna del, med viss redaktionell ändring, motsvarar nuvarande 21 kap. 5 §.

Tredje stycket är *nytt* och anger formerna för kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på gymnasial nivå. Stycket motsvarar nuvarande 21 kap. 5 § andra stycket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.2 och 9.2.

6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om kursplaner och ämnesplaner.

Andra stycket är *nytt* och reglerar kursplaner och ämnesplaner för kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning. Stycket motsvarar nuvarande 21 kap. 5 a § första stycket.

Tredje stycket är ändrat så att föreskriftsrätten i nuvarande 21 kap. 5 a § andra stycket förs in i stycket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om avgifter.

Andra stycket är ändrat så att bestämmelsen även omfattar kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på grundläggande och gymnasial nivå.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

9 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätt att fullfölja utbildningen.

Tredje stycket är ändrat så att reglerna om rätt att fullfölja utbildningen även omfattar särskild utbildning på grundläggande nivå och särskild utbildning på gymnasial nivå. I dag finns motsvarande regler i 21 kap. 9 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

10 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunens ansvar.

Första stycket är ändrat så att bestämmelsen även omfattar kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på grundläggande nivå.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

11 §

Paragrafen innehåller krav på behörighet för att delta i utbildning på grundläggande nivå.

Paragrafen ändras på så sätt att särskild utbildning läggs till i paragrafen.

F*örsta stycket andra punkten* ändras till att omfatta också de krav som ställs avseende särskild utbildning.

Paragrafen kommer därmed att omfatta även de regler som finns i nuvarande 21 kap. 11 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

12 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om utbildning på ett annat språk än svenska.

Paragrafen ändras på så sätt att särskild utbildning läggs till i paragrafen. Paragrafen kommer därmed att omfatta även de regler som finns i nuvarande 21 kap. 12 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om ansökan.

Paragrafen ändras på så sätt att särskild utbildning läggs till i paragrafen. Tillägget motsvarar delvis de bestämmelser som i dag finns i nuvarande 21 kap. 7 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

15 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om interkommunal ersättning.

Paragrafen ändras på så sätt att särskild utbildning läggs till i paragrafen. Tillägget motsvarar delvis de bestämmelser som i dag finns i nuvarande 21 kap. 7 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

16 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om huvudmannens ansvar för att tillhandahålla utbildning.

Paragrafen ändras på så sätt att särskild utbildning läggs till i paragrafen. Tillägget motsvarar, med redaktionella ändringar 21 kap. 13 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

17 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om information.

Paragrafen ändras på så sätt att särskild utbildning läggs till i paragrafen. Tillägget motsvarar 21 kap. 14 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

18 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om landstingets utbildning.

Paragrafen ändras på så sätt att särskild utbildning läggs till i paragrafen. Tillägget motsvarar 21 kap. 15 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

20 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om behörighet.

Första stycket ändras så att behörighet avseende särskild utbildning förs in i bestämmelsen. Motsvarande bestämmelser om behörighet finns i nuvarande 21 kap. 16 § första stycket.

Bestämmelsen i *första stycket punkten två*, att den är behörig som saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge, kommer att få en ökad betydelse då reglerna om urval förändras. Regeln syftar till att förhindra att en elev genomgår samma utbildning flera gånger. Någon förändring i sak avses inte.

Ett *nytt tredje stycke* förs in. Stycket motsvarar, med viss redaktionell ändring, 21 kap. 16 § andra stycket.

En följdändring görs i *femte stycket* där det nya tredje stycket, tillsammans med de tidigare bestämmelserna i första och andra stycket undantas när det gäller intagna i kriminalvårdsanstalt.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

21 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om ansökan.

Första stycket ändras så att ansökan om att delta i utbildning som särskild utbildning på gymnasial nivå förs in i bestämmelsen. Motsvarande bestämmelser om ansökan finns i nuvarande 21 kap. 7 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

22 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om mottagande av sökande till utbildning.

Första stycket ändras så att bestämmelsen förutom utbildning på gymnasial nivå även omfattar särskild utbildning på gymnasial nivå. Motsvarande bestämmelser om mottagande, med en viss språklig ändring, finns i nuvarande 21 kap. 7 § tredje stycket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

23 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om antagning till utbildning.

Första stycket ändras så att bestämmelsen förutom utbildning på gymnasial nivå även omfattar särskild utbildning på gymnasial nivå.

Motsvarande bestämmelser om antagning, med en viss språklig ändring, finns i nuvarande 21 kap. 7 § fjärde stycket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

35 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om betyg.

Första stycket är ändrat. Ändringen innebär att tillämpningsområdet för bestämmelsen utökas till att även omfatta kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning. Ändringen är en följd av att särskild utbildning för vuxna inte längre ska vara en egen skolform inom skolväsendet utan i stället ska ingå i skolformen kommunal vuxenutbildning.

Begreppet komvuxarbete införs i paragrafen i stället för gymnasiearbete inom den kommunala vuxenutbildningen. Vidare införs i stycket bestämmelser om komvuxarbete. Motsvarande bestämmelse, med en redaktionell ändring vilken innebär att gymnasiesärskolearbete ska benämnas komvuxarbete, finns i nuvarande 21 kap. 18 §.

Ett *nytt andra stycke* införs vilket motsvarar, med en redaktionell ändring, nuvarande 21 kap. 18 § andra stycket. Stycket anger att det i stället för betyg inom särskild utbildning som motsvarar träningsskolan ska utfärdas ett intyg om att eleven har deltagit i en kurs som denne har avslutat.

Tredje stycket som är *nytt*, motsvarar tidigare andra stycket, ändras till följd av att gymnasiearbetet inom kommunal vuxenutbildning ska ersättas med ett komvuxarbete.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.2 och 9.2.

36 §

I paragrafen finns bestämmelser om betygsbeteckningar.

Första stycket är ändrat. Ändringen innebär att en *ny* betygsskala införs för den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå och i svenska för invandrare.

Ändringen innebär att betygsskalan utgörs av tre nivåer, Väl godkänt, Godkänt och Icke godkänt varav två nivåer, Väl godkänt och Godkänt utgör godkända resultat.

Ett *nytt andra stycke* införs som reglerar betygsskalan för kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på grundläggande nivå. I stället för betyget Icke godkänt, som införs för delar av den kommunala vuxenutbildningen, ska för den elev som inte uppnår betyget Godkänt inom särskild utbildning ett intyg utfärdas om att eleven har deltagit i kursen. Ändringen innebär att den nuvarande bestämmelsen avseende intyg i 21 kap 19 § sista meningen skollagen förs in i paragrafen.

Även fortsättningsvis kommer beteckningen A, B, C, D, E eller F utgöra betygsskala på gymnasial nivå.

Ett *nytt fjärde stycke* förs in. Stycket motsvarar, med viss språklig ändring, 21 kap 19 § och reglerar betygsskalan för kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning på gymnasial nivå.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6 och 9.2.

37 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om kunskapskrav.

Paragrafen ändras på så sätt att bestämmelser om kunskapskrav för kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning förs in i paragrafen. Ändringen är en följd av att särskild utbildning inte längre ska vara en egen skolform inom skolväsendet utan i stället ska ingå i skolformen kommunal vuxenutbildning. Bestämmelsen i paragrafen om särskild utbildning motsvarar, med viss språklig och redaktionell ändring, nuvarande bestämmelse i 21 kap. 20 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

38 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om undantag från kunskapskrav.

Första stycket är ändrat på så vis att nuvarande bestämmelse i 21 kap. 20 a § om att en utvecklingsstörning endast får beaktas om det finns synnerliga skäl förs in i stycket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

40 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om prövning.

Första stycket är ändrat på så vis att en *ny* rätt att genomgå prövning införs för den som vill ha betyg från kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning. Vidare ändras benämningen på nuvarande gymnasiearbete och gymnasiesärskolearbete till komvuxarbete.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.2 samt 9.2.

23 kap.

2 §

I paragrafen anges inom vilka utbildningsområden som uppgifter får överlämnas på entreprenad.

Ändringen innebär att skolformen särskild utbildning för vuxna tas bort. Ändringen är en följd av att särskild utbildning för vuxna inte längre ska vara en egen skolform inom skolväsendet utan i stället ska ingå i skolformen kommunal vuxenutbildning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

6 §

Paragrafen reglerar överlämnande av vissa uppgifter som innefattar myndighetsutövning.

Andra stycket ändras på så sätt att särskild utbildning för vuxna tas bort. Ändringen är en följd av att särskild utbildning för vuxna inte längre ska vara en egen skolform inom skolväsendet utan i stället ska ingå i skolformen kommunal vuxenutbildning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

8 §

Paragrafen reglerar samverkan mellan kommuner och landsting.

Första stycket ändras på så sätt att särskild utbildning för vuxna tas bort. Ändringen är en följd av att särskild utbildning för vuxna inte längre ska vara en egen skolform inom skolväsendet utan i stället ska ingå i skolformen kommunal vuxenutbildning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

24 kap.

10 §

Paragrafen reglerar utbildning för intagna i kriminalvårdsanstalt.

Ändringen innebär att skolformen särskild utbildning för vuxna tas bort. Ändringen är en följd av att särskild utbildning för vuxna inte längre ska vara en egen skolform inom skolväsendet utan i stället ska ingå i skolformen kommunal vuxenutbildning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

28 kap.

12 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande av beslut av en kommun eller ett landsting hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Ändringen är en följd av att särskild utbildning för vuxna inte längre ska vara en egen skolform inom skolväsendet utan i stället ska ingå i skolformen kommunal vuxenutbildning. Eftersom beslut av en kommun eller ett landsting om mottagande ska regleras i 20 kap. 13 och 14 §§ i stället för i nuvarande 21 kap. 7 § innebär ändringen i *första stycket nionde punkten* att en hänvisning görs till 20 kap. 13 och 14 §§ och att hänvisningen till 21 kap. 7 § tas bort.

Ändringen i *första stycket tionde punkten* innebär att hänvisningen till nuvarande 21 kap. 9 § andra stycket tas bort. Beslutet av en kommun eller ett landsting att särskild utbildning ska upphöra kommer i stället regleras i 20 kap. 9 § andra stycket.

Ändringen i *första stycket elfte punkten* innebär att hänvisningen till nuvarande 21 kap. 9 § tredje stycket tas bort. Beslut av en kommun eller ett landsting att på nytt bereda särskild utbildning kommer i stället att regleras i 20 kap. 9 § tredje stycket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

29 kap.

3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om begränsningar av rätten till utbildning.

Ändringen innebär att skolformen särskild utbildning för vuxna tas bort. Ändringen är en följd av att särskild utbildning för vuxna inte längre ska vara en egen skolform inom skolväsendet utan i stället ska ingå i skolformen kommunal vuxenutbildning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

12 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om talerätt.

Ändringen innebär att skolformen särskild utbildning för vuxna tas bort. Ändringen är en följd av att särskild utbildning för vuxna inte längre ska vara en egen skolform inom skolväsendet utan i stället ska ingå i skolformen kommunal vuxenutbildning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 9.2.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Ikraftträdande bestämmelserna innebär att lagen träder i kraft den 1 juli 2020. Bestämmelserna om komvuxarbete och om betyg ska tillämpas på kurser, delkurser och komvuxarbeten som påbörjas efter sista juni 2021.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av sakkunnig Emma Cars

Kommunal utbildning för vuxna (komvux) är av stor betydelse för individers möjlighet att utbilda sig och för vissa grupper nödvändigt för att öka förutsättningarna för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden.

Utredningen har haft i uppdrag att se över en rad specifika frågor kring bland annat kvalitet och flexibilitet inom komvux och förutsättningarna för en väl fungerande särskild utbildning för vuxna (särvux). Utredaren har på ett förtjänstfullt sätt ökat kunskapen inom dessa områden.

Utredaren har dock tagit ett bredare grepp än vad direktiven anger och sett över bland annat hur komvux kan öppnas upp för nya grupper och spela en annan roll i samhällets kompetensförsörjning. Med detta som utgångspunkt har utredaren lämnat förslag om ett nytt mål för komvux och ändrade urvalsgrunder som bland annat syftar till att bredda antagningen. Analysen av konsekvenserna av en breddad antagning bedömer jag utelämnar viktiga aspekter. Att ingen rangordning föreslås mellan urvalsgrupperna medför exempelvis en risk att arbetslösa som behöver utbildning för att etablera sig på arbetsmarknaden inte prioriteras framför de som kan anses ha en starkare ställning på arbetsmarknaden. Detta riskerar att vara negativt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Vidare har konsekvensanalysen genomförts i ett sent skede vilket innebär att möjligheterna till en tillfredsställande analys av konsekvenser och ställningstaganden överlag varit begränsade.

Referenser

Andersson, F. W., Mörtvik, R., Brännström, SG., *Long-term scarring effect of neither working nor studying*, Article in International Journal of Manpower 39(5) 2018.

Arbetsförmedlingen 2017. *Var finns jobben?*

Arbetsförmedlingen 2017. *Perspektiv på etableringsuppdraget.*

Arbetsförmedlingen 2018. *Var finns jobben? Bedömning till och med första halvåret 2018.*

Arbetsförmedlingen 2018. *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning 2017.*

Arkivlagen (1990:782).

Arkhede, S., Ekegren, H., Oscarsson, red. (2015). *Svenska demokratitrender 1986–2015*. Göteborgs universitet, SOM-institutet, Rapport 2017.

Arvidsson, J. 2016. *Sysselsättning och social rättvisa – en nationell registerstudie om 12 269 unga vuxna med intellektuell funktionsnedsättning.* Akademin för hälsa och välfärd Doktorsavhandling, Halmstad University Dissertations no 19.

Bäckman, K., Krevers, B. (2017). *Prioriteringar över kommunala förvaltningsområden – ett utvecklingsarbete i Motala kommun.* Linköping.

Csn.se. *Inackorderingstillägg.* Hämtad 2018-06-13.

Dir. 2014:157. *Delegationen för unga och nyanlända till arbete.*

Dir. 2014:157. *Större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal nivå.*

Dir. 2015:68. *Tilläggsdirektiv till Delegationen för unga till arbete*.

Dir. 2015:77. *Ny indelning av län och landsting.*

Dir. 2016:40. *Översyn av LSS och assistansersättningen.*

Dir. 2016:56. *Det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag.*

Dir. 2017:20. *Tilläggsdirektiv till Delegationen för unga till arbete*.

Dir. 2017:21. *En väl anpassad vuxenutbildning*.

Dir. 2017:37. *Utredningen organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet.*

Dir. 2017:71. *Tilläggsdirektiv till Arbetsmarknadsutredningen*.

Dir. 2017:125. *Tilläggsdirektiv till Komvuxutredningen*.

Dir. 2018:17. *Planering och dimensionering av gymnasial utbildning.*

Dir. A 2014:06. *Delegationen för unga till arbete.*

Ds. 2005:35. *Rätten att sätta och utfärda betyg.*

Ds. 2008:13. *En ny betygsskala.*

Ds. 2009:20. *Rätt att delta i gymnasial vuxenutbildning för utvecklingsstörda.*

Ds. 2015:60. *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux.*

ESF 2016. *Pilotverksamhet för utformningen av ett regionalt yrkesvux.* Dnr. 2016/00183.

EU 2009. 2009/C 119/02. *Rådets slutsatser av den 12 maj 2009 om en strategisk ram för europeiskt utbildningssamarbete* ("Utbildning 2020").

EU 2015. *Nya prioriteringar för det europeiska utbildningssamarbetet.* 2015 års gemensamma rapport från rådet och kommissionen om genomförandet av den strategiska ramen för europeiskt utbildningssamarbete (Utbildning 2020). 2015/C 417/04.

FoU-rapport 2009–01. *Livssituationen för unga vuxna med lindrig utvecklingsstörning – en kunskapsöversikt baserad på skandinavisk forskning 1998–2009.*

Förordningen (1992:403) om kommunal vuxenutbildning.

Förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning.

Förordningen (2007:1345) om statsbidrag vid vissa studier för personer med funktionsnedsättning.

Förordningen (2009:43) om statsbidrag för yrkesinriktad och viss teoretisk vuxenutbildning på gymnasial nivå.

Förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan.

Förordningen (2009:131) om utbildning inom yrkeshögskolan som uppdragsutbildning.

Förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

Förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

Förordningen (2011:1163) om statsbidrag för särskilt utbildningsstöd.

Förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.

Förordningen (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen.

Förordningen (2015:545) om referensram för kvalifikationer för livslångt lärande.

Förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

Förordningen (2017:532) om studiestartsstöd.

Gymnasieförordningen (2010:2039).

Holmberg, S., Oscarsson, H. (2004). *Väljare. Svenskt väljarbeteende under 50 år.* Norstedts Juridik.

Hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Högskoleförordningen (1993:100).

ITPS 2006. Halvtidsutvärdering av de regionala tillväxtprogrammen.

Kommunallagen (2017:725).

Lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län.

Lagen (1984:1118) om vuxenutbildning.

Larsson, S., Fransson, A. & Alexandersson, C. (1990) *Vuxenpedagogisk vardag. Om undervisning i komvux*. Göteborgs universitet, Rapporter från Pedagogiska institutionen 1990:11.

Larvuxpedagogerna.se. *Namnbyte Lärvux Falkenberg – beslutsunderlag till BUN.* Hämtad 2018-03-20.

LOVUX (1971). Vuxenutbildning. Fakta, erfarenheter och förslag.

Lärarnas Riksförbund 2017. *Låt kvalitet gå före pris i vuxenutbildningen – en rapport om vuxenutbildningens utmaningar.*

Mattessich, Murray-Close & Monsey Collaboration (2001): *What Makes It Work, 2nd Edition: A Review of Research Literature on Factors Influencing Successful Collaboration.*

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2017. *Nya nyanser av UVAS. Ungas övergång från gymnasiesärskolan till arbetslivet.*

Myndigheten för yrkeshögskolan 2011. *Återrapportering av regeringsuppdrag 2011. Förslag på hur yrkeshögskoleutbildningar kan göras tillgängliga för personer med funktionsnedsättning* (Dnr 2011/783).

Mörtvik R., Unga utanför, (2014) i Olofsson, Jonas (red.). 2014. *Den långa vägen till arbetsmarknaden. Om unga utanför.*

N2017/07839/RTS. *Uppdrag att stödja regionalt kompetensförsörjningsarbete 2018–2020.* Regeringsbeslut, Näringsdepartementet, 2017-12-21.

NOU 2016:17. *På lik linje.*

OECD (2015) Universal *Basic Skills: What Countries Stand to Gain.* OECD Publishing.

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Oxford Research 2015. *Samverkan inom vuxenutbildningen – en kartläggningsstudie.*

Prioriteringscentrum 2017. *Modell för öppna prioriteringar inom hälso- och sjukvård – ett verktyg för rangordning*.

Prop. 1984/85:37. *Vuxenutbildningslag.*

Prop. 1987/88:33. *Om kompetensinriktad vuxenutbildning för psykiskt utvecklingsstörda, särvux.*

Prop. 1990/91:18. *Om ansvaret för skolan.*

Prop. 2000/01:72. *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen.*

Prop. 2005/06:148. *Vissa frågor om vuxnas lärande mm.*

Prop. 2007/08:66. *En ny betygsskala.*

Prop. 2008/09:199. *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan.*

Prop. 2009/10:89. *Bäst i klassen – en ny lärarutbildning.*

Prop. 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

Prop. 2016/17:1. *Budgetpropositionen för 2017. Förslag till statens budget för 2017, finansplan.* Utgiftsområde 19.

Prop. 2016/17:5. *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux.*

Prop. 2016/17:161. *En försöksverksamhet med branschskolor.*

Prop. 2016/17:171. *En ny kommunallag.*

Prop.2016/17:188. *Nationellt mål och inriktning för funktionshinderspolitiken.*

Prop. 2017/18:1. Budgetpropositionen för 2018. *Förslag till statens budget för 2017, finansplan och skattefrågor.* Utgiftsområde 16.

Prop. 2017/18:204. *Fler vägar till kunskap – en högskola för livslångt lärande.*

Rapport från Nationella Samverkansgruppen om Utveckling av högskoleutbildning för studenter med utvecklingsstörning, Institutet för Inkludering och Optimalt Lärande 2014.

Regeringskansliet 2015. Dnr. N2015/05297/RT.

Remisspromemoria U 2008:6038. *En utökad betygsrätt för enskilda utbildningsanordnare, kommunal överlåtelse av myndighetsuppgifter, sfi i folkhögskola m.m.*

RiR 2015:7 *Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet?*

Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar. 2016. *Kommunernas aktivitetsansvar.*

SCB 2017. Arbetskraftsundersökningarna (AKU), 1:a kvartalet 2017.

SCB 2017. Trender och prognoser 2017.

SCB 2018. *Arbetskraftsundersökningarna (AKU) 2017*, publicerad 22 februari 2018.

Scb.se. *Gymnasieutbildning avgörande för etablering på arbetsmarknaden*. Statistiknyhet från SCB. Hämtad 2017-04-28.

Scb.se. Nr 2016:88. *Matchning visar arbetsmarknadens behov*. Hämtad 2017-06-08.

Scb.se. *Stora insatser krävs för att klara 40-talisternas äldreomsorg*. Statistiknyhet från SCB, 2016-03-07.

Skollagen (2010:800).

Skolinspektionen 2014. *Pedagogisk insikt genom utbildning och erfarenhet – behörighetskrav för rektorer och förskolechefer.*

Skolinspektionen 2016. *Utbildningsanordnare med betygsrätt*, Dnr 401–2014:8769.

Skolinspektionen 2017. *Särskild utbildning för vuxna. Riktad tillsyn i 15 kommuner och ett kommunalförbund.*

Skolverket 2007. *Hemställan om ändring i förordning om den officiella statistiken*, dnr 2007:3.

Skolverket 2008. *Yttrande över departementspromemorian En ny betygsskala* (Ds 2008:13). Dnr U 2008/1012/S.

Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2013:151) om utformningen av gymnasiesärskolebevis från särvux.

Skolverket. *Beskrivande data 2016.*

Skolverket. *Beskrivande data 2017.*

Skolverket. *Elever och studieresultat i utbildning i svenska för invandrare 2015.*

Skolverket 2016. *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan läsår 2015/16.*

Skolverket 2016. *Betyg och studieresultat i gymnasieskolan år 2016.*

Skolverket 2016. *Elever och studieresultat i utbildning i svenska för invandrare 2015.* Dnr. 2016:01019.

Skolverket 2016. *Nationell strategi för digitaliseringen av skolväsendet – Avseende gymnasiet, gymnasiesärskolan och skolväsendet för vuxna.*

Skolverket 2016. *Redovisning av regeringsuppdrag.* Dnr. 2015:00697.

Skolverket 2017. *Regionalt yrkesvux, uppföljning 2017.* Dnr: 2017:294.

Skolverket 2017. *Skolverkets lägesrapport 2017.*

Skolverket 2017. Komvux studieresultat riksnivå.

Skolverket 2017. Kurser med flest deltagare per utbildningsnivå kalenderåret 2016.

Skolverket 2017. Redovisning av uppdrag om uppföljning av gymnasieskolan 2017.

Skolverket 2017a. Tabeller: Godkända utbildningar 2012–2014 och 2015 samt uppgifter om 2017.

Skolverket 2017b. *Nära examen – En undersökning av vilka kurser gymnasieelever med studiebevis saknar godkänt i för att få examen.* Rapport 461.

Skolverket 2018. *Uppföljning av språkintroduktion. Beskrivande statistik på nationell nivå och nyanlända elevers övergångar till och från språkintroduktion*. Rapport 469.

Skolverket 2018. *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare år 2017.* Dnr. 2018:00955.

Skolverket 2018. *Elever, kursdeltagare och studieresultat i grundläggande och gymnasial vuxenutbildning år 2017*. Dnr. 2018:01008.

Skolverket 2018. *Regionalt yrkesvux uppföljning 2017.*

SOU 1982:29. *KOMVUX, kommunal utbildning för vuxna.*

SOU 1998:51. *Vuxenutbildning och livslångt lärande – Situationen inför och under första året med Kunskapslyftet.*

SOU 2000:11. *Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor.*

SOU 2004:29. *Tre vägar till den öppna högskolan.*

SOU 2004:98. *För oss tillsammans – om utbildning och utvecklingsstörning.*

SOU 2008:17. *Frivux – Valfrihet i vuxenutbildningen.*

SOU 2008:109. *En hållbar lärarutbildning.*

SOU 2011:8. *Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning.*

SOU 2011:18. *Vårt gemensamma ansvar för unga som varken arbetar eller studerar.*

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

SOU 2013:76. *Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning.*

SOU 2015:97. *Välja yrke.*

SOU 2016:38. *Samling för skolan – Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet.*

SOU 2017: 19. *Samverkan – Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa.*

SOU 2017:20. *Tillträdesutredningen.*

SOU 2017:9. *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar.*

SOU 2017:35. *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet.*

SOU 2018:12. *Uppdrag: Samverkan 2018, Många utmaningar återstår.*

SOU 2018:17. *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*.

SOU 2018:19. *Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring.*

SOU 2018:29. *Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande.*

SOU 2018:41. *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.*

specialpedagogik.se. *Den nya särskolan.* Publicerad 2018-01-30.

Specialpedagogiska skolmyndigheten 2017. *Information om konsekvenser av Förordningen (2017:1345) om statsbidrag vid vissa studier för personer med funktionsnedsättning.*

SPSM. 2017. *Riksgymnasier med Rh-anpassad utbildning.*

Specialpedagogiska skolmyndigheten 2018. *Alla är olika med det kunde ju få vara precis likadant som för alla andra. Kartläggning och analys av statsbidrag vid vissa studier för personer med funktionsnedsättning.*

Studiestödslagen (1999:1395).

Studiestödsförordningen (2000:655).

Sveriges Kommuner och Landsting 2015. *Program för uppföljning och insyn.*

Sweco 2017. *Utvärdering RegioVux Skolverket.* Delrapport 1 till Skolverket. Uppdragsnummer 7002624000.

Tillväxtverket 2017. *Företagens villkor och verklighet.*

Tillväxtverket 2017. *Företagens villkor och verklighet.*

Tillväxtverket 2017. *Regionala kompetensplattformar. En översikt av utvecklingsprojekten mellan 2013–2017.*

U2015/03844/S. *Uppdrag till Statens skolverk om nationella skolutvecklingsprogram.*

UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD).

Utbildningsutskottets betänkande 2016/17: UbU21.

Vuxenutbildningsförordningen (1985:288).

Kommittédirektiv 2017:21

En väl anpassad vuxenutbildning

Beslut vid regeringssammanträde den 16 februari 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska undersöka behovet av förändringar i regleringen av vuxenutbildningen, huvudsakligen när det gäller kommunal vuxenutbildning (komvux) och särskild utbildning för vuxna (särvux).

Utredaren ska bl.a.

- analysera och ta ställning till om det i vissa fall bör kunna göras undantag från skollagens (2010:800) bestämmelser om att de som fått minst utbildning ska prioriteras när det gäller antagningen till komvux på gymnasial nivå och i så fall föreslå möjligheter till undantag,
- analysera och ta ställning till om en förenklad betygsskala skulle förbättra genomströmningen inom delar av komvux och särvux och i så fall föreslå en sådan betygsskala,
- undersöka om bestämmelserna om högskoleförberedande examen inom komvux bör förenklas och i så fall lämna ett sådant förslag,
- analysera om särvux bör upphöra som egen skolform och, om det bedöms lämpligt, föreslå hur särvux kan bli en del av komvux,
- utreda om det ska vara ett villkor för överlämnande av uppgifter inom komvux och särvux på entreprenad till en enskild utbildningsanordnare, att anordnaren har betygsrätt för motsvarande utbildning, och
- i förekommande fall lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2018.

Vad är komvux och särvux?

Kommunernas vuxenutbildning inom skolväsendet består av komvux och särvux. Utbildning i svenska för invandrare (sfi) var tidigare en egen skolform men är sedan den 1 juli 2016 en del av komvux, komvux i svenska för invandrare (sfi). Komvux erbjuds i övrigt på grundläggande och gymnasial nivå. Sådan komvux kan sägas motsvara den utbildning som ges i grund- och gymnasieskolan. Särvux riktar sig till vuxna med utvecklingsstörning eller med en förvärvad hjärnskada, dvs. personer med en intellektuell funktionsnedsättning. Särvux erbjuds på grundläggande och gymnasial nivå. Särvux kan sägas motsvara den utbildning som ges i grundsärskolan och gymnasiesärskolan.

Uppdraget att utreda möjligheter till alternativa urvalsgrunder för komvux

De som har fått minst utbildning ska enligt skollagen prioriteras när det gäller komvux på gymnasial nivå (20 kap. 2 §). Sökande som har kort tidigare utbildning ska enligt förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning ges företräde vid antagningen till sådan utbildning (3 kap. 7 §).

Det kan i vissa sammanhang finnas skäl att prioritera andra grupper än de med kort tidigare utbildning vid urval till komvux. Det kan t.ex. handla om satsningar inom komvux som i första hand riktar sig till vissa individer, t.ex. sådana med svag ställning på arbetsmarknaden. Den utbildning som erbjuds inom skolväsendet kan vara avgörande för många arbetslösas förutsättningar att få arbete och etablera sig på arbetsmarknaden. Detta gäller såväl kvinnor som män, vilka kan möta olika utmaningar vad gäller etablering i arbetslivet och där komvux bör bidra till ökad jämställdhet. Om sökande med kort tidigare utbildning inte måste prioriteras när det gäller urval till viss utbildning inom komvux, utan en annan prioritetsordning kan tillämpas, kan satsningarna bättre anpassas till de behov som finns och nå en specifik målgrupp i behov av en viss utbildning.

Det finns emellertid risker med att införa undantag från dagens urvalsbestämmelser inom komvux, t.ex. kan förutsägbarheten vid antagning av elever minska. Om undantag från skollagens urvals-

bestämmelser görs alltför ofta finns även risk att de som ska prioriteras när det gäller komvux på gymnasial nivå i dag, de som har fått minst utbildning, missgynnas. Det finns alltså behov av att utreda om undantag ska kunna göras från urvalsbestämmelserna och i så fall vilka principer som bör gälla för när undantag kan göras.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om det i vissa fall bör kunna göras undantag från skollagens bestämmelser om att de som fått minst utbildning ska prioriteras när det gäller antagningen till komvux på gymnasial nivå och i så fall föreslå möjligheter till undantag, och
- i förekommande fall lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda en förenklad betygsskala för komvux på grundläggande nivå, sfi och särvux på grundläggande nivå

Den nu gällande betygsskalan i komvux och särvux började tillämpas 2012. Betygsskalan har fem steg för godkänt (A–E) och ett steg för underkänt (F). I propositionen En ny betygsskala (prop. 2008/09:66) angav regeringen att införandet av fler betygssteg innebär en ökad tydlighet i informationen till elever.

Betyg har olika syften. De är viktiga urvalsinstrument och konkurrensmedel, de ger information om elevens utveckling och kan bidra till elevens motivation. Betygssystemet behöver uppfylla vissa krav för att kunna möta dessa syften. Betygen måste t.ex. vara rättvisa, jämförbara och likvärdiga. Betyg från komvux på grundläggande nivå, sfi och särvux på grundläggande nivå fyller dock inte någon uttalad funktion när det gäller antagningen till fortsatt utbildning. Vid antagning till komvux på gymnasial nivå gäller att om inte samtliga behöriga sökande kan antas ska ett urval göras som i första hand utgår från att den med kortast tidigare utbildning har företräde.

Sfi-utredningen har i sitt betänkande Svenska för invandrare – valfrihet, flexibilitet och individanpassning (SOU 2013:76) och GRUV-utredningen har i sitt betänkande Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet (SOU 2013:20) påtalat att en förenklad betygsskala för komvux på grundläggande nivå och sfi bör övervägas. GRUV-utredningen anger bl.a. att utredningen har erfarit att det förekommer att eleverna studerar längre tid än nödvändigt inom komvux på grundläggande nivå

och sfi för att få ett högre betyg. Flera betygssteg kan enligt utredningen med andra ord få en kvarhållande effekt, vilket leder till sämre genomströmning och risk för ökad skuldsättning.

Det finns därför skäl att överväga om antalet betygssteg inom komvux på grundläggande nivå, sfi och särvux på grundläggande nivå bör begränsas.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om en förenklad betygsskala skulle förbättra genomströmningen inom komvux på grundläggande nivå, sfi och särvux på grundläggande nivå och i så fall föreslå en sådan, och
- i förekommande fall lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda en ny högskoleförberedande examen inom komvux

Inom komvux finns det möjlighet att få en gymnasieexamen, antingen en yrkesexamen eller en högskoleförberedande examen. En högskoleförberedande examen inom komvux ska förutom betyg på kurser i vissa gymnasiegemensamma ämnen innefatta betyg som till övervägande del är satta på andra kurser som får ingå i ett och samma högskoleförberedande program i gymnasieskolan (4 kap. 15 § förordningen om vuxenutbildning), dvs. gymnasieskolans programstruktur styr. Detta innebär att den vuxnes studier måste inordnas i ett högskoleförberedande program som finns i gymnasieskolan för att examen ska kunna utfärdas.

Elever inom komvux kan ha en brokig utbildningsbakgrund. De kan t.ex. ha betyg från äldre kurser som inte ingår i dagens kursutbud eller från utländska kurser, från olika program och inriktningar i gymnasieskolan eller från program i gymnasieskolan som innehåller kurser som inte erbjuds inom komvux i den aktuella kommunen. Det kan vara svårt för en kommun att utreda vilka kurser som får ingå i en högskoleförberedande examen inom komvux, och olika kommuner kan göra olika tolkningar. En förenkling av examensreglerna när det gäller högskoleförberedande examen inom komvux, där kopplingen till högskoleförberedande program i gymnasieskolan får mindre betydelse än i dag, kan underlätta individens planering och främja en mer enhetlig tillämpning av bestämmelserna. En sådan

förenkling skulle kunna innebära större frihet för eleverna utan att utbildningens bredd och fördjupning behöver påverkas. Avsikten är dock inte att en förenkling ska innebära en sänkning av kraven för gymnasieexamen inom komvux.

Utredaren ska därför

- undersöka om bestämmelserna om högskoleförberedande examen inom komvux bör förenklas, exempelvis på så sätt att kopplingen till högskoleförberedande program i gymnasieskolan tas bort, och i så fall lämna ett sådant förslag, och
- i förekommande fall lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda behovet av villkor för överlämnande av komvux och särvux på entreprenad och vissa frågor om betygsrätt

Kommunen är huvudman för komvux och särvux och ansvarar för att utbildningen genomförs enligt lag, förordning och andra föreskrifter, bl.a. skollagens bestämmelser om systematiskt kvalitetsarbete. Kommunen kan enligt 23 kap. skollagen med bibehållet huvudmannaskap överlämna uppgifter inom komvux och särvux på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person. Vid entreprenad får kommunen överlämna den myndighetsutövning som hör till en lärares undervisningsuppgift och även den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter (23 kap. 6 §).

Enskilda utbildningsanordnare (en enskild fysisk eller juridisk person som anordnar utbildning) kan därutöver för utbildning som motsvarar komvux och särvux få tillstånd av Statens skolinspektion att sätta betyg, anordna prövning samt utfärda betyg och intyg enligt bestämmelser som gäller för skolväsendet, s.k. betygsrätt. En förutsättning är att utbildningen anordnas på uppdrag av en juridisk person samt att den anordnas för uppdragsgivarens räkning och för de personer som denne utser (s.k. uppdragsutbildning). Denna betygsrätt regleras i dag i 6 kap. förordningen om vuxenutbildning. En utbildningsanordnare som har fått betygsrätt står i den delen under Skolinspektionens tillsyn. En enskild utbildningsanordnare kan således anordna utbildning på entreprenad för en kommun men också, när det gäller uppdragsutbildningar som motsvarar komvux eller särvux, anordna utbildning med s.k. betygsrätt.

Som nämnts tidigare kan även den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter överlämnas vid entreprenad inom komvux och särvux. I skollagen anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om begränsningar i fråga om sådant överlämnande (23 kap. 6 § tredje stycket). I 1 kap. 4 § förordningen om vuxenutbildningen anges att i de fall komvux eller särvux anordnas på entreprenad får den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter endast överlämnas till en enskild entreprenör om entreprenören har fått betygsrätt för motsvarande utbildning.

Skolinspektionens tillsyn över komvux och särvux riktar sig i huvudsak mot huvudmannen för utbildningen, dvs. kommunen, även vad gäller sådana brister som finns i utbildning på entreprenad. Det finns inte någon bestämmelse om att en kommun endast får ingå entreprenadavtal avseende komvux och särvux med en enskild utbildningsanordnare om denne har betygsrätt för motsvarande utbildning. För att skapa bättre förutsättningar för en högre kvalitet på den utbildning som bedrivs på entreprenad skulle ett sådant generellt krav kunna införas.

Det finns dock skäl att även överväga åtgärder för att åstadkomma högre kvalitet i utbildningen hos utbildningsanordnare som har fått betygsrätt. I Skolinspektionens rapport Utbildningsanordnare med betygsrätt från 2016 (dnr 401–2014:8769) konstateras att det förekommer brister i den utbildning som anordnas med betygsrätt. Skolinspektionen anser att det finns utrymme för förbättring och utveckling inom några områden, bl.a. vad gäller kunskap om utbildningsformen och att uppdragsavtalen är alltför styrande för utbildningarnas innehåll. Om utbildningsanordnare saknar kunskap om utbildningsformen eller om uppdragsavtalen styr utbildningen i stället för bestämmelser i författningarna finns det risk för att eleven inte får den utbildning han eller hon har rätt till. Okunnighet om regleringen av betygsrätten är enligt Skolinspektionen stor på flera håll. I vissa fall har anordnaren inte vetat om det är en utbildning med betygsrätt eller en utbildning på entreprenad man bedriver, vilket får konsekvenser då det är olika regler som styr respektive utbildning. Utbildning med betygsrätt står utanför skolväsendet och har en svagare styrning och färre krav på utbildningsanordnaren än utbildning på entreprenad. När det gäller utbildning med betygsrätt finns inte några bestämmelser om att det ska finnas en huvudman

för utbildningen och inte heller något krav på intern kvalitetskontroll hos utbildningsanordnaren. Skolinspektionen anser att det är bekymmersamt att betygssättningen, som är myndighetsutövning, kan utföras utan krav på en intern kvalitetskontroll.

Skolinspektionen konstaterar vidare att det är uppdragsavtalen mellan beställare och utbildningsanordnare som styr utbildningsinnehållet mer än de författningar som gäller för utbildningarna. Exempel som nämns är att studietakten inte anpassas efter elevernas förutsättningar och att validering inte görs när det är möjligt.

Utredaren ska därför

- undersöka om regleringen av betygsrätt för utbildning motsvarande komvux och särvux i tillräcklig grad säkerställer att utbildningsanordnare som får betygsrätt har förutsättningar att bedriva en verksamhet av hög kvalitet och, om så inte bedöms vara fallet, föreslå en reglering som säkerställer detta,
- utreda om det ska vara ett villkor för överlämnande av uppgifter inom komvux och särvux på entreprenad till en enskild utbildningsanordnare, att anordnaren har betygsrätt för motsvarande utbildning, och
- i förekommande fall lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda förändringar när det gäller särvux

Ska särvux vara en egen skolform?

Som nämnts tidigare består kommunernas vuxenutbildning av skolformerna komvux och särvux. Till skillnad från sfi är särvux fortfarande en egen skolform. I propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet (prop. 2009/10:165) pekade regeringen på att en person med utvecklingsstörning kan ha en ojämn begåvningsprofil och att individen därmed i vissa fall kan ha förutsättningar att delta i kurser i komvux. Att särvux ska utformas så att den enskildes studier kan kombineras med studier inom komvux framgår av 1 kap. 3 § förordningen om vuxenutbildning. För att elever i särvux i högre utsträckning ska kunna kombinera studier inom särvux med studier inom komvux kan det dock krävas strukturella förändringar. Regeringen har i propositionen Ökad individanpassning – en

effektivare sfi och vuxenutbildning (prop. 2014/15:85) bedömt att elever inom särvux skulle kunna få bättre tillgång till kurser inom såväl komvux som sfi om särvux inordnas i komvux, men att frågan behöver utredas vidare.

En särskild utredare ska därför

- analysera om särvux bör upphöra som egen skolform och, om det bedöms lämpligt, föreslå hur särvux ska bli en del av komvux, och
- i förekommande fall lämna nödvändiga författningsförslag.

Elever i sfi kan behöva särvux

I Sfi-utredningens betänkande (SOU 2013:76) behandlas frågan om särvuxelever i sfi. Utredningen anger att det sannolikt finns ett antal elever som skulle kunna tillhöra personkretsen för särvux som påbörjar studier inom sfi men avbryter studierna utan att nå målen med utbildningen. Enligt utredningen är det ofta svårt att identifiera dessa individer eftersom det sällan framkommer att de har en utvecklingsstörning. Detta problem påtalas också i Gymnasiesärskoleutredningens betänkande Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning (SOU 2011:8), där det anges att det många gånger kan vara svårt att bedöma varför elever inom sfi har svårigheter med sin utbildning. Svårigheterna kan bero på traumatiska upplevelser men de kan också handla om att individen har en utvecklingsstörning. I elevens tidigare hemland har kanske inte utvecklingsstörningen inneburit något hinder eller så har den av andra skäl inte identifierats. Frågan om tillgång till särvux för denna grupp individer kan ha betydelse för hur skolformen organiseras i förhållande till sfi och komvux i övrigt.

Utredaren ska därför

- analysera om nyanlända i behov av särvux i dag får detta behov tillgodosett och, om så inte bedöms vara fallet, föreslå åtgärder, och
- i förekommande fall lämna nödvändiga författningsförslag.

Vad händer efter särvux?

Särvux har flera syften och liksom när det gäller komvux är ett viktigt syfte med utbildningen att den ska förbereda för arbetslivet och kunna leda till arbete. Det är dock svårt att bedöma hur väl detta syfte uppfylls eftersom statistik, bl.a. om etablering på arbetsmarknaden efter särvux, till viss del saknas.

Enligt Gymnasiesärskoleutredningen är den vanligaste sysselsättningen för eleverna efter att de lämnat särvux daglig verksamhet, dvs. dagtidssysselsättning i kommunal regi, men det är också vanligt att man efter särvux saknar arbete eller annan sysselsättning. Ett fåtal har arbete på den öppna arbetsmarknaden. Trots att det kan vara avgörande för att undanröja hinder för att vuxna med utvecklingsstörning ska kunna få ett reguljärt arbete sker samverkan med arbetslivet inom ramen för utbildningen i liten utsträckning. Det finns starka skäl att se över yrkesutbildningen inom särvux och utreda om förändringar kan göras så att den i högre grad leder till arbete.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera särvuxelevernas övergång till arbetsmarknaden efter studierna, analysera och föreslå vilka åtgärder som bör vidtas för att yrkesutbildningen inom särvux i högre grad ska kunna leda till arbete, och
- i förekommande fall lämna nödvändiga författningsförslag.

Behöver tillgången till fortsatt utbildning bli bättre för personer som har en intellektuell funktionsnedsättning?

Gymnasiesärskolan och särvux ger inte behörighet till högskoleutbildning eller yrkeshögskoleutbildning. I 1 kap. 8 § högskolelagen (1992:1434) anges att högskoleutbildning på grundnivå väsentligen ska bygga på de kunskaper som eleverna får på nationella program i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper. I 5 § lagen (2009:128) om yrkeshögskolan finns motsvarande formulering.

De nationella målen för funktionshinderspolitiken som riksdagen har beslutat om är en samhällsgemenskap med mångfald som grund, att samhället utformas så att människor med funktionshinder

i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet samt jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionshinder (prop. 1999/2000:79, bet. 1999/2000:SoU14, rskr. 1999/2000:240).

Det funktionshinderspolitiska arbetet inriktas särskilt på att identifiera och undanröja hinder för full delaktighet i samhället för människor med funktionsnedsättning, att förebygga och bekämpa diskriminering av personer med funktionsnedsättning samt att ge barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning förutsättningar för självständighet och självbestämmande. Tillgång till utbildning är en viktig del i målsättningen att personer med en intellektuell funktionsnedsättning ska vara lika delaktiga i samhället som andra.

Eftergymnasial utbildning för personer med en intellektuell funktionsnedsättning förekommer i liten utsträckning i de skandinaviska länderna. I andra länder, t.ex. USA, Kanada och Irland, finns det dock högskolor som erbjuder program riktade till och anpassade för personer med en sådan funktionsnedsättning. Det finns dock många faktorer som kan påverka nyttan med eftergymnasial utbildning för personer med en intellektuell funktionsnedsättning. Vissa av dessa faktorer kan skilja sig åt mellan olika länder.

I Sverige finns det viss möjlighet till fortsatt lärande efter gymnasiesärskolan och särvux, bl.a. inom folkhögskolan, som också är den vanligaste utbildningsformen efter gymnasiesärskolan. Det saknas dock kunskap om vilka möjligheter som finns, hur stora möjligheterna är, vilka utbildningsområden som finns osv. Det saknas också kunskap om de befintliga fortsatta utbildningsmöjligheterna svarar mot de behov som finns i målgruppen.

Arbetsmarknaden i Sverige har förändrats och allt fler arbeten kräver numera eftergymnasial utbildning. Personer med en intellektuell funktionsnedsättning är en av de grupper som har svårast att få jobb och för många av dem väntar efter gymnasiesärskolan eller särvux ett liv där de är hänvisade till ersättning via socialförsäkringssystemet. Då personer från gymnasiesärskolan och särvux dessutom inte har möjlighet till högskolestudier finns det anledning att se över och eventuellt förbättra andra möjligheter. Det bör därför övervägas hur tillgången till fortsatt utbildning utanför högskolan och yrkeshögskolan kan förbättras för elever med en intellektuell funktionsnedsättning.

Utredaren ska därför

- kartlägga vilka möjligheter det finns i Sverige till fortsatt utbildning efter gymnasiesärskolan och särvux för personer med en intellektuell funktionsnedsättning och analysera om dessa svarar mot behoven i målgruppen,
- om utbildningsmöjligheterna inte svarar mot behoven av fortsatt utbildning utanför högskolan och yrkeshögskolan för målgruppen, föreslå åtgärder för att fylla behovet, och
- i förekommande fall lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget innefattar inte att se över behörighetsreglerna för utbildning inom högskolan och yrkeshögskolan och inte heller att föreslå olika anpassningar av dessa utbildningsformer.

Behöver tillgången till särvux på gymnasial nivå förbättras?

En vuxen med utvecklingsstörning har rätt att delta i utbildning inom särvux på grundläggande nivå från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, om han eller hon är bosatt i landet, saknar sådana kunskaper som utbildningen i grundsärskolan syftar till att ge och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

I propositionen Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux (prop. 2016/17:5) föreslogs en utökad rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå grundläggande och särskild behörighet till högskoleutbildning. Det hittillsvarande kravet på att individen ska ha en examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan för att det ska finnas en rätt till komvux på gymnasial nivå togs bort. I propositionen föreslogs också en rätt att delta i komvux på sådan nivå i syfte att uppnå grundläggande behörighet till och särskilda kunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen (bet. 2016/17:UbU6, rskr. 2016/17:65).

Statens skolverk och Skolinspektionen noterar i sina remissvar att särvux på gymnasial nivå inte omfattas av förslaget om rätt till grundläggande behörighet till yrkeshögskolan. Skolverket ser en risk för undanträngningseffekter för målgruppen för särvux på gymnasial nivå då denna framöver är den enda målgrupp som inte omfattas av rättighetsreformen. I propositionen uttalar regeringen att det finns

en sådan risk och ser ett behov av en mer genomgripande översyn av skolformen särvux, som även bör innefatta en översyn av tillgången till särvux på gymnasial nivå. Behovet är enligt regeringen särskilt stort eftersom särvux endast i mindre omfattning har omfattats av de senare årens reformer av vuxenutbildningen (prop. 2016/17:5 s. 17 f.).

Skolverket påpekar också att tillgången till särvux kan behöva stärkas då många utlandsfödda inte har fått utbildningsinsatser motsvarande grundsärskola eller gymnasiesärskola i sitt födelseland. Efterfrågan på utbildningsplatser i särvux kan därmed väntas öka.

Utredaren ska därför

- analysera tillgången till särvux på gymnasial nivå och vid behov föreslå åtgärder för att förbättra tillgången till sådan särvux och, i så fall,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Är särvux anpassad efter elevernas behov och förutsättningar?

Enligt skollagen ska varje kommun aktivt verka för att nå de vuxna i kommunen som har rätt att delta i särvux på grundläggande nivå och för att motivera dem att delta i sådan utbildning. Varje kommun ska också informera om möjligheterna till särvux på gymnasial nivå och aktivt verka för att de vuxna i kommunen som är behöriga deltar i sådan utbildning (21 kap. 10 och 14 §§).

Hemkommunen är skyldig att se till att den som avser att påbörja särvux på grundläggande nivå erbjuds studie- och yrkesvägledning samt att det upprättas en individuell studieplan för varje elev inom särvux (21 kap. 8 och 10 a §§). När det gäller studie- och yrkesvägledning i övrigt ska alla elever i komvux och särvux ha tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses. Även den som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till vägledning (2 kap. 29 §).

Skolverket har uppmärksammat flera utvecklingsområden när det gäller studiemöjligheter för vuxna med utvecklingsstörning. Det handlar bl.a. om studie- och yrkesvägledning, studieomfattning och yrkesutbildning (U2013/05639/GV). Vidare har Skolinspektionen i ett antal beslut efter riktad tillsyn påtalat brister i särvux. Bristerna har bl.a.

handlat om att kommunerna i högre grad behöver kartlägga utbildningsbehovet hos vuxna med utvecklingsstörning och fokusera på individens tidigare erfarenheter och kunskaper för att kunna erbjuda en utbildning som motsvarar elevernas behov och förutsättningar. Skolinspektionen påtalar också att huvudmännen i högre grad behöver erbjuda studie- och yrkesvägledning och upprätta individuella studieplaner för elever i särvux. Elever i särvux behöver också erbjudas ett större utbud av utbildningar.

Andra områden inom särvux där Skolinspektionen påpekat brister är i det aktiva rekryteringsarbetet, omfattningen av studier samt det systematiska utvärderings- och uppföljningsarbetet. Dessa brister beskrivs även av Gymnasiesärskoleutredningen som bl.a. pekar på Skolinspektionens bedömning att den systematiska uppföljningen och utvärderingen brister i många kommuner, t.ex. när det gäller utvärderingen av särvuxelevernas kunskapsutveckling utifrån kursplanernas krav.

Utredaren ska därför när det gäller särvux

- undersöka och exemplifiera hur kommunernas arbete med aktiv rekrytering till utbildningen, tillgång till studie- och yrkesvägledning samt upprättande av individuella studieplaner möter elevernas behov och vid behov föreslå åtgärder,
- undersöka och exemplifiera hur utbildningen motsvarar elevers individuella behov och förutsättningar t.ex. när det gäller tillgång till olika utbildningar, utbildningens omfattning och innehåll och uppföljning av utbildningen och vid behov föreslå förbättringsåtgärder,
- analysera och ta ställning till om regelverket behöver skärpas och, om så bedöms vara fallet,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda hur kompetensutvecklingen för lärare inom komvux och särvux kan förbättras

Komvux och särvux är en del av skolväsendet. I vissa avseenden är dock lärarrollen annorlunda inom komvux och särvux än i skolväsendet i övrigt, då förutsättningarna för att undervisa vuxna skiljer sig från förutsättningarna för att undervisa elever i skolformerna för

barn och ungdomar. I komvux och särvux möter läraren vuxna individer med olika utbildningsbakgrund, yrkeserfarenheter och andra erfarenheter som läraren behöver förhålla sig till på olika sätt, bl.a. genom att ta till vara den vuxnes erfarenhet i undervisningen. Till skillnad från de flesta elever i grundskola och gymnasieskola och motsvarande skolformer har de vuxna eleverna dessutom en social situation som kan innefatta ansvar för familj, barn och kanske ett arbete. Komvux och särvux måste vara anpassade till individens behov och förutsättningar samt till individens mål med studierna på ett mycket tydligare sätt än barn- och ungdomsskolan. Komvux och särvux ska med utgångspunkt i den enskildes behov och förutsättningar sträva efter flexibla lösningar när det gäller organisation, arbetssätt och arbetsformer. Det kan handla om platsen för utbildningens genomförande, tiden, studietakten, studieformen och sättet att lära. Utbildningen i komvux och särvux ska också bedrivas kontinuerligt under hela året (2 kap. 25 § förordningen om vuxenutbildning) och det ska vara möjligt för eleven att kombinera olika delar inom komvux och särvux. Utbildningen kan också enligt förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen variera både till längd och innehåll. Lärare inom komvux och särvux behöver därför ha kunskap om hur undervisningen kan utformas för att möta individernas olika behov i flexibla undervisningssituationer.

Den fortsatta utbyggnaden av vuxenutbildningen enligt regeringens satsning på kunskapslyftet och det stora antalet asylsökande innebär att elevantalet i vuxenutbildningen växer, vilket ställer ytterligare krav på lärarna i komvux och särvux.

Behörig att undervisa inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå är den som är behörig att undervisa på motsvarande nivå och i motsvarande ämne i grundskolan eller gymnasieskolan. Behörig att undervisa i särvux är den som är behörig att undervisa på motsvarande nivå och i motsvarande ämne i grundsärskolan och gymnasiesärskolan. Det finns ingen särskild lärarexamen eller inriktning i någon lärarutbildning för den som är intresserad av att arbeta inom komvux eller särvux. Av bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) framgår dock att man för både en yrkeslärarexamen och en ämneslärarexamen ska visa kännedom om vuxnas lärande.

I GRUV-utredningens betänkande (SOU 2013:20) framkommer att lärarna inte alltid får den kompetensutveckling som de behöver. Vidare konstateras att den heterogena studerandegruppen ställer stora

krav på lärarna. Enligt betänkandet efterfrågas därför ökad kompetensutveckling när det gäller individanpassning. I Lärarförbundets rapport Lärare i vuxenutbildningen: stort engagemang – små möjligheter (2014), som bygger på en enkätundersökning, identifieras individanpassning av undervisningen utifrån elevernas olika förutsättningar som en av lärarnas största utmaningar.

Frågor om tillgången på lärare med rätt kompetens är föremål för två pågående utredningar, Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner (U 2016:06) och 2015 års skolkommission (U 2015:03). Utredaren ska, om dessa utredningar inte utreder det särskilda behov av kompetens och kompetensutveckling som kan finnas för lärare inom komvux och särvux,

- kartlägga de behov av kompetens, utöver den som ges i lärarutbildningen, som lärare kan ha för att kunna undervisa i komvux och särvux och i vilken utsträckning detta behov tillgodoses, och
- om lärarna bedöms ha ytterligare behov av kompetens, föreslå insatser, utanför lärarutbildningen, för att tillgodose dessa behov.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren redogöra för förslagens konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden och principen om icke-diskriminering. I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver förslagets konsekvenser, också de särskilda avvägningar som har lett fram till förslaget särskilt redovisas.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta upplysningar från Skolverket, Skolinspektionen och andra myndigheter och organisationer som kan vara berörda av de olika sakfrågorna. Utredaren ska även samråda med pågående

relevanta offentliga utredningar och hålla sig informerad om och beakta övrigt relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet. Utredaren får vidare ta upp frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas, under förutsättning att uppdraget ändå bedöms kunna redovisas i tid.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2018.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2017:125

Tilläggsdirektiv till Komvuxutredningen (U 2017:01)

Beslut vid regeringssammanträde den 13 december 2017

Utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 16 februari 2017 kommittédirektiv om en väl anpassad vuxenutbildning (dir. 2017:21). Enligt direktiven ska utredaren undersöka behovet av förändringar i regleringen av vuxenutbildningen. Utredaren ska nu också

- följa och analysera samverkan inom regionalt yrkesvux, och vid behov föreslå åtgärder för att förbättra samarbetet inom regionalt yrkesvux, och
- analysera och bedöma om det finns yrkesutbildningar inom komvux och särvux som bör vara riksrekryterande för att tillgodose arbetsmarknadens behov av utbildad arbetskraft och, i förekommande fall, lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningen har vidare i uppdrag att utreda vissa frågor som avser fortsatt utbildning för personer med intellektuell funktionsnedsättning. Uppdraget ändras och ska i stället avse att se över hur tillgången till eftergymnasial utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning kan förbättras. Även det nya uppdraget innefattar att kartlägga vilka möjligheter det i dag finns i Sverige till eftergymnasial utbildning för personer med en intellektuell funktionsnedsättning och analysera om dessa tillgodoser behoven i målgruppen.

Uppdraget ska fortfarande redovisas senast den 31 augusti 2018.

Samverkan inom regionalt yrkesvux

Hösten 2016 beslutade regeringen förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux). Förordningen innehåller bestämmelser om statsbidrag för sådan yrkesinriktad utbildning på gymnasial nivå inom kommunal vuxenutbildning (komvux) och särskild utbildning för vuxna (särvux), som planeras och bedrivs i samverkan enligt vad som utvecklas nedan. Genom regionalt yrkesvux skapas bättre förutsättningar för ett bredare utbud av yrkesutbildning, där hänsyn tas både till den enskildes behov och till behoven av kompetens på arbetsmarknaden.

I regionalt yrkesvux ska minst tre kommuner samverka. De samarbetande kommunerna ska planera utbudet efter samråd med den aktör som har det regionala utvecklingsansvaret i länet och med Arbetsförmedlingen. Utbildningen ska också planeras och bedrivas under medverkan av arbetslivet. För att yrkesutbildningar ska kunna tillgodose de olika behoven krävs att både planering och genomförande sker i det större geografiska området.

I regionalt yrkesvux finns krav på arbetsplatsförlagt lärande och på att kommunerna inrättar yrkesråd för samråd mellan företrädare för utbildningen och arbetslivet. Arbetsgivarnas och branschernas intresse och engagemang är en förutsättning för att yrkesutbildningar ska kunna erbjudas utifrån arbetsmarknadens behov.

Statens skolverk har i uppdrag att redovisa utvecklingen i fråga om statsbidraget enligt förordningen. Flera utmaningar för samverkan identifierades inför införandet av regionalt yrkesvux, bl.a. att samverkan mellan kommunerna ofta är bristfällig liksom samrådet med parterna på arbetsmarknaden och arbetslivet. Förutsättningarna och villkoren mellan olika landsändar varierar dessutom vilket kan innebära svårigheter för kommunerna att samverka, t.ex. på grund av långa avstånd mellan kommunerna och till andra aktörer. En viktig fråga är därför hur samverkan kan samordnas inom regionalt yrkesvux.

Det finns skäl att särskilt följa upp och analysera de olika samarbetsformerna som förekommer, dvs. samverkan mellan kommunerna samt mellan kommungruppen och övriga aktörer.

Utredaren ska därför

- följa och analysera samverkan inom regionalt yrkesvux, och
- vid behov föreslå åtgärder för att förbättra samarbetet inom regionalt yrkesvux.

Utredningen ska samordna detta uppdrag med Skolverkets uppdrag att redovisa utvecklingen i fråga om statsbidrag för regionalt yrkesvux.

Riksrekryterande utbildningar inom komvux och särvux

En kommun är huvudman för komvux och särvux och ska tillhandahålla utbildning för vuxna i kommunen. En vuxen kan också ha möjlighet att studera i en annan kommun än hemkommunen. En kommun kan anordna komvux och särvux genom att sluta samverkansavtal med en annan kommun. Inom vuxenutbildningen finns dock inte motsvarande möjligheter att anordna s.k. riksrekryterande utbildningar som det finns i gymnasieskolan. När det gäller nationella program i gymnasieskolan får Skolverket besluta att det till en viss utbildning i första hand ska tas emot sökande från hela landet (riksrekrytering). Regeringen får meddela föreskrifter om villkor för att en viss utbildning ska kunna bli riksrekryterande. Beslut om riksrekrytering ska ange under vilken tid beslutet ska gälla och hur många platser utbildningen får omfatta (16 kap. 45 och 46 §§ skollagen [2010:800]). En utbildning i gymnasieskolan kan godkännas att bli riksrekryterande om det finns en nationell efterfrågan på de kunskaper och färdigheter som utbildningen ger, ett nationellt intresse av att elever ska kunna rekryteras från hela landet eller ett nationellt intresse av att enskilda elevers behov av kunskaper och färdigheter kan tillgodoses (5 kap. 12 § gymnasieförordningen [2010:2039]).

Det kan finnas utbildningar inom komvux och särvux som på samma sätt som inom gymnasieskolan skulle behöva vara riksrekryterande för att tillgodose arbetsmarknadens behov av utbildad arbetskraft. Dessutom kan det finnas ett nationellt intresse av att elever ska kunna rekryteras till komvux och särvux från hela landet om det är fråga om en yrkesutbildning som efterfrågas nationellt därför att den krävs för ett yrke som har en samhällsviktig funktion men som inte

erbjuds i tillräcklig omfattning. Det kan också vara fråga om kostsamma utbildningar med få sökande men som det finns ett stort behov av på arbetsmarknaden.

Utredaren ska därför

- analysera och bedöma om det finns yrkesutbildningar inom komvux och särvux som bör vara riksrekryterande för att tillgodose arbetsmarknadens behov att utbildad arbetskraft, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Tillgången till eftergymnasial utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning

Riksdagens tillkännagivande

Riksdagen har tillkännagett att regeringen särskilt ska se över hur tillgången till eftergymnasial utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning kan förbättras (bet. 2016/17UbU16, rskr. 2016/17:249). Gymnasiesärskolan och särvux ger inte behörighet till högskoleutbildning eller yrkeshögskoleutbildning. Utredningen har i uppdrag att utreda vissa frågor som avser fortsatt utbildning för personer med intellektuell funktionsnedsättning. Uppdraget ändras och ska i stället se över hur tillgången till eftergymnasial utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning kan förbättras. Även det nya uppdraget innefattar att kartlägga vilka möjligheter det i dag finns i Sverige till eftergymnasial utbildning för personer med en intellektuell funktionsnedsättning och analysera om dessa tillgodoser behoven i målgruppen.

Konsekvensbeskrivningar

Det som anges i utredarens ursprungliga direktiv om konsekvensbeskrivningar gäller även vid genomförande av uppdraget enligt dessa tilläggsdirektiv. Utredaren ska vidare, när det gäller hela uppdraget, utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474), redovisa förslagens organisatoriska konsekvenser.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska när det gäller hela uppdraget beakta Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) och det framtagande av kompletterande nationella regelverk om dataskydd som pågår. Utredningen bör vidare särskilt uppmärksamma det arbete som bedrivs inom Arbetsmarknadsutredningen (A 2016:03). I övrigt gäller det som anges i de ursprungliga direktiven om genomförande av uppdraget även vid genomförande av uppdraget enligt tilläggsdirektiven. För tilläggsuppdragen gäller att utredaren inte får ta upp andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Uppdraget ska fortfarande redovisas senast den 31 augusti 2018.

(Utbildningsdepartementet)

Samråd

Under utredningsarbetet har Komvuxutredningen genomfört nedanstående samråd.

Hearings på initiativ av utredningen

Utredningen har genomfört endagars hearings vid fyra tillfällen under utredningsarbetet. Till dessa hearings har myndigheter, nätverk och andra organisationer bjudits in att lämna synpunkter kring de frågor utredningen arbetat med.

Myndigheter m.fl.

Linköpings universitet, Avdelningen för pedagogik och vuxnas lärande
Centrala studiestödsnämnden
Myndigheten för yrkeshögskolan
Nationellt centrum för svenska som andraspråk
Specialpedagogiska skolmyndigheten
Arbetsförmedlingen
Folkbildningsrådet
Universitets och högskolerådet
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
Myndigheten för delaktighet
Skolverket
Skolinspektionen

Nätverk och organisationer m.fl.

Sveriges kommuner och landsting
LO
TCO
SACO
Svenskt Näringsliv
Företagarna
Almega Utbildningsföretagen
Sveriges auktoriserade utbildningsföretag
Vuxenutbildning i Samverkan
Lärarnas Riksförbund
Lärarförbundet
Sveriges vägledarförening
Skolledarna
Lärvuxpedagogerna
Vård- och omsorgscollege
Teknikcollege
Kulturcollege

Samråd med andra utredningar

Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner (U 2016:06)
Delegationen för unga och nyanlända till arbete, (A 2014:06)
Bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad (U 2015:09)
Valideringsdelegationen 2015–2019 (U 2015:10)
Utredningen om praktiknära skolforskning i samverkan (U 2017:03)
Arbetsmarknadsutredningen, (A 2016:03)
Delegationen för arbetsplatslärande vid yrkesintroduktionsanställningar (U 2014:07)
Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning (U 2017:10)
Utredningen om planering och dimensionering av gymnasial utbildning (U 2018:01)
Utredningen om översyn av LSS och assistansersättningen (S 2016:03)

Samråd med huvudmän

Göteborgs stad
Stockholms stad
Malmö stad
Sundsvalls kommun
Härnösands kommun
Skellefteå kommun
Enköpings kommun
Uppsala kommun

Samråd med myndigheter och motsvarande

Skolverket
Skolinspektionen
Specialpedagogiska skolmyndigheten
Centrala studiestödsnämnden
Folkbildningsrådet
Arbetsförmedlingen
Tillväxtverket
Riksrevisionen
Svenska ESF-rådet
Linköpings universitet
Högskolan i Borås
Högskolan i Gävle
Vetenskapsrådet
Skolforskningsinstitutet

Samråd med organisationer, nätverk och motsvarande

Sveriges kommuner och landsting
Lärvuxpedagogerna
Vuxenutbildning i Samverkan
Almega utbildningsföretagen
Svenskt Näringsliv
Lärarnas Riksförbund
Lärarförbundet
FUB

Funktionsrätt Sverige
Teknikföretagen
Vård- och omsorgscollege
Industrirådet
RegioVux projektgrupp
Resam

Samråd med regionala företrädare och motsvarande

Göteborgsregionen
Region Jämtland/Härjedalen
Region Västernorrland
Fyrbodals kommunalförbund
Västra Götalandsregionen
Region Dalarna
Region Västerbotten
Lapplands kommunalförbund

Samråd med enskilda utbildningsanordnare

Lernia
Academedia

Konferensmedverkan och motsvarande

Almedalen
Skolverkets ”Mötesplats sfi” i

- Gävle
- Örebro
- Skellefteå
- Göteborg
- Stockholm
- Malmö

ViS Vuxenutbildningskonferens, Göteborg
ViS Skolledarforum
Lärvuxpedagogernas rikskonferens, Gävle
Kompetensförsörjningsdagarna, Stockholm
Politikforum, Rosenbad, Stockholm

Sida 1

Fråga 1

Webbenkät till huvudmän, Komvuxutredningen

För att få en överblick över enkäten innan du besvarar den, kan du skriva ut ett exemplar med samtliga frågor genom att klicka här: skriv ut blank enkät. Utskriftsversionen är endast avsedd för förhandsgranskning, enkäten ska inte fyllas i via denna länk.

När du besvarat enkäten kommer du att ha möjlighet att skriva ut enkäten inklusive dina svar.

Du kan avbryta besvarandet och återgå senare genom att klicka på enkätlänken i mejlet på nytt. Alla svar du tidigare avgett sparas då du klickat på knappen Nästa och bytt sida.

Observera att enkäten innehåller automatiska hopp, vilket innebär att du kan få olika följdfrågor beroende på vad du tidigare svarat. Vid utskrift efter ifylld enkät får du endast med de frågor som du besvarat.

Klicka på **Nästa** nere till höger för att komma till första frågan!

Sida 2

Fråga 2

Denna enkät avser Regeringskansliet.

Sida 3

Fråga 3

Har ni behövt neka följande personer plats på *komvux* under 2017?

	Nej, inte alls	Ja, i viss utsträckning	Ja, i hög utsträckning	Vet inte
Personer som står långt från arbetsmarknaden	○	○	○	○
Personer som redan är etablerade på arbetsmarknaden	○	○	○	○
Personer med en fullständig gymnasieexamen eller slutbetyg från gymnasieskolan	○	○	○	○
De som endast behöver ett fåtal kurser för att få en fullständig utbildning	○	○	○	○

Beskriv gärna om det finns andra grupper som ni behövt neka plats:

Sida 4

Fråga 4

Har ni behövt neka följande personer plats på *regionalt yrkesvux* under 2017?

	Nej, inte alls	Ja, i viss utsträckning	Ja, i hög utsträckning	Vet inte
Personer som redan är etablerade på arbetsmarknaden	○	○	○	○
Personer med en fullständig gymnasieexamen eller slutbetyg från gymnasieskolan	○	○	○	○
De som endast behöver ett fåtal kurser för att få en fullständig utbildning	○	○	○	○

Beskriv gärna om det finns andra grupper som ni behövt neka plats:

Sida 5

Fråga 5

Har kommunen *betygsrätt som villkor för vuxenutbildning* på entreprenad idag?

○ Ja

○ Nej

○ I vissa fall

○ Vi har ingen vuxenutbildning på entreprenad

○ Vet ej

Sida 6

Fråga 6

Har *betygsrätt som villkor för entreprenad* underlättat ert arbete vid val av anordnare?

○ Nej, inte alls

○ Ja, i viss utsträckning

○ Ja, i hög utsträckning

○ Vet ej

Sida 7

Fråga 7

Skulle ett *statligt krav på betygsrätt som villkor för entreprenad* kunna underlätta ert arbete vid val av anordnare?

- ◯ Nej, inte alls
- ◯ Ja, i viss utsträckning
- ◯ Ja, i hög utsträckning
- ◯ Vet ej

Sida 8

Fråga 8

Delegerar kommunen *rektors arbetsuppgifter* till enskilda anordnare vid entreprenad?

- ◯ Ja
- ◯ Nej
- ◯ Vet ej

Sida 9

Fråga 9

Vad följer ni upp hos den enskilde anordnaren?

Flera alternativ möjliga

- ☐ Elevresultat
- ☐ Kvalitetsarbete
- ☐ Rutiner för betygssättning
- ☐ Fortbildning
- ☐ Elevinflytande
- ☐ Medarbetarinflytande

Kommentera gärna

Sida 10

Fråga 10

På vilket sätt följer kommunen upp den enskilde anordnaren vid entreprenad?

Flera alternativ möjliga

☐ Skriftliga rapporter

☐ Verksamhetsbesök

☐ Möten med anordnaren

Kommentera gärna

Sida 11

Fråga 11

Hur ofta följer kommunen upp den enskilde anordnaren vid entreprenad?

◯ Någon gång per avtalsperiod

◯ En gång per år

◯ Flera gånger per år

◯ Vid behov

Kommentera gärna

Sida 12

Fråga 12

Högskoleförberedande examen och yrkesexamen

Fråga 13

Innebär dagens krav på gymnasiearbete för att nå en högskoleförberedande examen inom komvux några särskilda problem?

◯ Ja

◯ Nej

◯ Vet ej

Sida 13

Fråga 14

Om ja, vilka?

Sida 14

Fråga 15

Innebär dagens krav på gymnasiearbete för att nå en yrkesexamen inom komvux några särskilda problem?

◯ Ja

◯ Nej

◯ Vet ej

Sida 15

Fråga 16

Om ja, vilka?

Sida 16

Fråga 17

Innebär nuvarande regler för att nå en högskoleförberedande examen inom komvux några problem utöver eventuellt gymnasiearbete?

◯ Ja

◯ Nej

◯ Vet ej

Sida 17

Fråga 18

Om ja, vilka?

Sida 18

Fråga 19

Innebär nuvarande regler för att nå en yrkesexamen inom komvux några övriga problem utöver eventuellt gymnasiearbete?

◯ Ja

◯ Nej

◯ Vet ej

Sida 19

Fråga 20

Om ja, vilka?

Sida 20

Fråga 21

Kan ni idag erbjuda samtliga kurser som krävs för en högskoleförberedande examen?

◯ Ja

◯ Nej

◯ Vet ej

Sida 21

Fråga 22

Om ja, hur gör ni?

Sida 22

Fråga 23

Om nej, varför inte?

Sida 23

Fråga 24

Kan ni idag erbjuda samtliga kurser som krävs för en yrkesexamen?

◯ Ja

◯ Nej

◯ Vet ej

Sida 24

Fråga 25

Om ja, hur gör ni? ☐

Sida 25

Fråga 26

Om nej, varför inte? ☐

Sida 26

Fråga 27

Kompetensutveckling för lärare

Fråga 28

Erbjuder kommunen likvärdiga möjligheter till kompetensutveckling till lärare inom vuxenutbildningen som till lärare i grund- och gymnasieskolan?

◯ Ja

◯ Nej

◯ Vet ej

Sida 27

Fråga 29

Om nej, vad är orsakerna till det? ☐

Sida 28

Fråga 30

Inom vilka områden behövs mer kompetensutveckling för lärarna inom vuxenutbildningen?
Fler alternativ är möjliga

- ☐ Metodik och didaktik för vuxna
- ☐ Ämneskunskaper
- ☐ I andraspråksinlärning/språkutveckling
- ☐ För att bedöma den enskilde elevens kunskapsnivå
- ☐ För att sätta rättvisa betyg
- ☐ För att undervisa vuxna
- ☐ För att kunna individualisera undervisningen
- ☐ För att upptäcka elever i behov av stöd
- ☐ För att kunna stödja elever i behov av stöd
- ☐ För att aktivt kunna motverka mobbing och annan kränkande behandling

Annat, ange vad

Sida 29

Fråga 31

Inom vilka områden erbjuder kommunen kompetensutveckling för lärare inom vuxenutbildningen?

Fler alternativ är möjliga

- ☐ Metodik och didaktik för vuxna
- ☐ Ämneskunskaper
- ☐ I andraspråksinlärning/språkutveckling
- ☐ För att bedöma den enskilde elevens kunskapsnivå
- ☐ För att sätta rättvisa betyg
- ☐ För att undervisa vuxna
- ☐ För att kunna individualisera undervisningen
- ☐ För att upptäcka elever i behov av stöd
- ☐ För att kunna stödja elever i behov av stöd
- ☐ För att aktivt kunna motverka mobbing och annan kränkande behandling

Annat, ange vad

Sida 30

Fråga 32

Särvux

Fråga 33

Inom vilka av följande områden anordnas yrkeskurser inom gymnasial särvux?

Fler alternativ är möjliga

- ☐ Administration, handel och varuhantering
- ☐ Fastighet, anläggning och byggnation
- ☐ Fordonsvård och godshantering
- ☐ Hantverk och produktion
- ☐ Hotell, restaurang och bageri
- ☐ Hälsa, vård och omsorg
- ☐ Skog, mark och djur

Annat, ange vad

☐

Sida 31

Fråga 34

Känner kommunen till vilka behov av gymnasial särvux målgruppen har?

- ◯ Ja
- ◯ Nej
- ◯ Vet ej

Sida 32

Fråga 35

Finns det behov av utbildning hos målgrupperna för gymnasial särvux som inte blir tillgodosedda?

- ◯ Ja
- ◯ Nej

Sida 33

Fråga 36

Hur tar kommunen reda på hur behoven ser ut hos målgruppen för gymnasial särvux?

Sida 34

Fråga 37

Finns det behov av andra kurser inom gymnasial särvux än inom gymnasiesärskolan?

◯ Ja

◯ Nej

◯ Vet ej

Sida 35

Fråga 38

Om ja, kommentera gärna

Sida 36

Fråga 39

Hur ser samverkan ut mellan särvux och komvux idag?

☐ Särvux delar lokaler med komvux

☐ Elever inom särvux läser även kurser på grundläggande nivå inom komvux

☐ Elever inom särvux läser även kurser på gymnasial nivå inom komvux

☐ Elever inom särvux läser sfi

☐ Lärare på särvux och lärare på komvux samarbetar

Kommentera gärna om samverkan ser ut på något annat sätt

Sida 37

Fråga 40

Förekommer arbetsplatsförlagd utbildning inom gymnasial särvux?

- ◯ Nej
- ◯ Inte alls
- ◯ Ja, i viss utsträckning
- ◯ Ja, i hög utsträckning
- ◯ Vet inte

Om inte, vad hindrar detta?

Sida 38

Fråga 41

Har kommunen gjort en egen uppföljning av vad studier i gymnasial särvux leder till?

- ◯ Ja
- ◯ Nej
- ◯ Vet ej

Sida 39

Fråga 42

Vad är den vanligaste sysselsättningen för de som under 2016 och 2017 har lämnat gymnasial särvux?

Rangordna de fem vanligaste alternativen där 1 = vanligast

Har ett arbete på den öppna arbetsmarknaden	Inget valt...
Har fått en lönebidragstjänst	Inget valt...
Deltar i arbetspraktik	Inget valt...
Studerar inom komvux	Inget valt...
Har börjat på folkhögskola	Inget valt...
Deltar i daglig verksamhet	Inget valt...
Saknar sysselsättning/är arbetslösa	Inget valt...
Vet ej/vi har ingen information	Inget valt...

Sida 40

Fråga 43

Vilka fördelar och/eller nackdelar skulle det innebära om särvux upphör som egen skolform och blir en del av komvux?

Sida 41

Fråga 44

Du kan skriva ut dina svar genom att klicka på denna länk: skriv ut enkäten.

Klicka på **Nästa** för att avsluta enkäten och undvika påminnelser.

Sida 42
Fråga 45
Dina svar är nu inskickade. Tack för att du tog dig tid att besvara enkäten! Du kommer strax automatiskt att skickas vidare till Sveriges Kommuner och Landstings webbplats. Klicka här om du inte automatiskt skickas till www.skl.se

Enkät till studie- och yrkesvägledare inom vuxenutbildningen

Komvuxutredningen (U 2017:01) ska utreda ett stort antal frågor inom komvux och särvux. Uppdraget gäller alla delar av komvux, d.v.s. sfi, grundläggande- och gymnasial komvux samt yrkesutbildningar och särvux.

Bland annat ska utredningen se över möjliga förändringar av de nuvarande urvalsreglerna och undersöka om det behövs en förenklad högskoleförberedande examen samt hur den i så fall bör utformas. Utredningen har också ett omfattande uppdrag som rör särvux. Dina svar som studie- och yrkesvägledare inom vuxenutbildningen är av stor vikt för vårt arbete.

Vi skulle behöva ha dina svar senast den 30/10 2017.

Har du frågor rörande enkäten eller vill veta mer om Komvuxutredningen hittar du info och kontaktuppgifter här: http://www.sou.gov.se/komvuxutredningen/

Med vänlig hälsning,

Komvuxutredningen.

*Obligatorisk

Inom vilket eller vilka områden har du din huvudsakliga tjänstgöring? *

- [ ] Gymnasial komvux
- [ ] Grundläggande komvux
- [ ] Sfi
- [ ] Gymnasial yrkesvux
- [ ] Särvux

Hur stor är kommunen där du arbetar?

- ◯ Liten (mindre än 40 000)
- ◯ Medelstor (40- 100 000)
- ◯ Stor kommun (fler än 100 000 invånare)

Vilken typ av anordnare är du anställd av? *

- ◯ Kommunal anordnare
- ◯ Enskild anordnare

I vilken utsträckning söker sig personer med högskoleförberedande gymnasieexamen/slutbetyg från gymnasieskolan till dig för att de vill söka till en yrkesutbildning? *

- ◯ I mycket hög grad
- ◯ I ganska hög grad
- ◯ I ganska liten grad
- ◯ I mycket liten grad
- ◯ Vet inte

Kommentar till frågan ovan

Ditt svar

Vilket svar får de personer med ovanstående bakgrund som söker en yrkesutbildning?

Ditt svar



I vilken utsträckning söker personer som redan är etablerade på arbetsmarknaden till kurser inom komvux? *

- I mycket hög grad
- I ganska hög grad
- I ganska liten grad
- I mycket liten grad
- Vet ej

I vilken utsträckning söker personer som redan är etablerade på arbetsmarknaden till kurser inom yrkesvux? *

- I mycket hög grad
- I ganska hög grad
- I ganska liten grad
- I mycket liten grad
- Vet ej

Kommentar till de två frågorna ovan

Ditt svar

I vilken utsträckning söker personer som inte har kort utbildning och inte är etablerade på arbetsmarknaden till yrkesvux? *

- I mycket hög grad
- I ganska hög grad
- I ganska liten grad
- I mycket liten grad
- Vet ej

Kommentar till frågan ovan

Ditt svar

Hur vanligt är det att den sökande endast behöver kortare kurser för att få en fullständig utbildning? *

- Mycket vanligt
- Ganska vanligt
- Ganska ovanligt
- Mycket ovanligt
- Vet inte

Kommentar till frågan ovan

Ditt svar

I vilken utsträckning efterfrågas kurser som ni inte kan tillhandahålla? *

- ◯ I hög grad
- ◯ I ganska hög grad
- ◯ I ganska liten grad
- ◯ I mycket liten grad
- ◯ Vet inte

Kommentar till frågan ovan

Ditt svar

Innebär nuvarande regler för att få en högskoleförberedande examen inom komvux några särskilda problem? *

- ◯ Ja
- ◯ Nej
- ◯ Vet inte

Om svaret på frågan ovan är ja, vilka är dessa problem?

Ditt svar

Hur vanligt är det med sökande som behöver komplettera till en högskoleförberedande gymnasieexamen? *

- ◯ Mycket vanligt
- ◯ Ganska vanligt
- ◯ Ganska ovanligt
- ◯ Mycket ovanligt
- ◯ Vet inte

Vilka ämnen eller ämnesområden är det vanligast att man behöver komplettera för att få en högskoleförberedande gymnasieexamen?

Ditt svar

Innebär dagens krav på gymnasiearbete för att nå en högskoleförberedande examen inom komvux några särskilda problem? *

- ◯ Ja
- ◯ Nej
- ◯ Vet inte

Om svaret på frågan ovan är ja, vilka är dessa problem?

Ditt svar

Hur vanligt är det att man behöver komplettera gymnasiearbetet för att nå en högskoleförberedande gymnasieexamen? *

- ◯ Mycket vanligt
- ◯ Ganska vanligt
- ◯ Ganska ovanligt
- ◯ Mycket ovanligt
- ◯ Vet inte

Övriga kommentarer som rör högskoleförberedande examen inom komvux.

Ditt svar

Innebär nuvarande regler för att nå en yrkesexamen inom komvux några särskilda problem? *

- ◯ Ja
- ◯ Nej
- ◯ Vet inte

Om svaret på frågan ovan är ja, vilka är dessa problem?

Ditt svar

Hur vanligt är det med sökande som behöver komplettera till en yrkesexamen? *

- ◯ Mycket vanligt
- ◯ Ganska vanligt
- ◯ Ganska ovanligt
- ◯ Mycket ovanligt
- ◯ Vet inte

Vilka ämnen eller ämnesområden är det vanligast att man behöver komplettera för att få en yrkesexamen?

Ditt svar

Innebär dagens krav på gymnasiearbete för att nå en yrkesexamen inom komvux några särskilda problem? *

- ◯ Ja
- ◯ Nej
- ◯ Vet inte

Om svaret på frågan ovan är ja, vilka är dessa problem?

Ditt svar



Hur vanligt är det att man behöver komplettera gymnasiearbetet för att nå en yrkesexamen? *

- ◯ Mycket vanligt
- ◯ Ganska vanligt
- ◯ Ganska ovanligt
- ◯ Mycket ovanligt
- ◯ Vet inte

Övriga kommentar rörande yrkesexamen inom komvux.

Ditt svar

Är du delaktig i upprättandet av individuella studieplaner för elever inom komvux? *

- ◯ Ja
- ◯ Nej

Kommentar till frågan ovan

Ditt svar

Har elever inom särvux i din kommun tillgång till studie- och yrkesvägledning av utbildad vägledare? *

- ◯ Ja
- ◯ Nej

Kommentar till frågan ovan

Ditt svar



Finns det enligt din uppfattning behov av andra kurser inom särvux än de som erbjuds? *

- ◯ Ja
- ◯ Nej

Om svaret på frågan ovan är ja, vilka kurser?

Ditt svar

Andra kommentarer på frågan ovan

Ditt svar

Är du delaktig i upprättandet av individuella studieplaner för elever inom särvux? *

- ◯ Ja
- ◯ Nej

Kommentarer tll frågan ovan

Ditt svar

SKICKA

Skicka aldrig lösenord med Google Formulär

Det här innehållet har varken skapats eller godkänts av Google. Anmäl otillåten användning - Användarvillkor - Ytterligare villkor

Google Formulär

Enkät vuxenutbildning

Komvuxutredningen (U 2017:01) ska bl.a. utreda hur kompetensutvecklingen för lärare inom komvux och särvux kan förbättras. Uppdraget gäller alla delar av komvux, d.v.s. sfi, grundläggande- och gymnasial komvux samt yrkesutbildningar och särvux. Utredningen ska kartlägga de behov av kompetens, utöver den som ges i lärarutbildningen, som lärare kan ha för att kunna undervisa i komvux och särvux och i vilken utsträckning detta behov tillgodoses. Om lärarna bedöms ha ytterligare behov av kompetens, ska utredningen föreslå insatser, utanför lärarutbildningen, för att tillgodose dessa behov Enligt Skollagen, SFS 2010:800, ska utbildningen vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Av den anledningen bör även den kompetensutveckling som erbjuds lärare inom komvux och särvux vila på vetenskaplig grund och beprövad verksamhet.

För att få en bättre uppfattning om lärosätenas roll i den kompetensutveckling som mer specifikt erbjuds till lärare inom komvux och särvux har utredningen formulerat ett antal enkätfrågor som rör forskning och utbildning inom området vuxenutbildning och vuxnas lärande. Enkäten har skickats till de lärosäten som har lärarutbildning och / eller pedagogisk forskning.

Din medverkan är mycket viktig för utredningens arbete, och vi hoppas att du har tid och möjlighet att besvara nedanstående frågor. Vi skulle behöva ha dina svar senast den 30/9 2017.

Har du frågor rörande enkäten eller vill veta mer om Komvuxutredningen hittar du info och kontaktuppgifter här: http://www.sou.gov.se/komvuxutredningen/

Med vänlig hälsning, Komvuxutredningen.

*Obligatorisk

Arbetar du med: *

- ◯ Lärarutbildning
- ◯ Pedagogisk forskning
- ◯ Båda
- ◯ Annat

Anser du att det finns tillräckligt med forskning som grund för utbildningen av vuxenutbildningslärare? *

- ◯ Ja
- ◯ Nej
- ◯ Har ingen uppfattning

Erbjuder ni utbildning eller fortbildning specifikt riktad till lärare inom komvux? *

- ◯ Ja
- ◯ Nej
- ◯ Vet inte

Om ja, vad erbjuder ni?

Ditt svar

Erbjuder ni utbildning eller fortbildning specifikt riktad till lärare inom särvux? *

- ◯ Ja
- ◯ Nej
- ◯ Vet inte

Om ja, vad erjuder ni?

Ditt svar



Har ni samarbete med någon huvudman (kommun eller enskild anordnare) rörande kompetensutveckling inom komvux? *

- ◯ Ja
- ◯ Nej
- ◯ Vet inte

Om ja, beskriv samarbetet kortfattat.

Ditt svar

Har ni samarbete med någon huvudman (kommun eller enskild anordnare) rörande kompetensutveckling inom särvux? *

- ◯ Ja
- ◯ Nej
- ◯ Vet inte

Om ja, beskriv samarbetet kortfattat.

Ditt svar

Har ni fått förfrågningar från någon huvudman rörande samarbete kring kompetensutveckling inom komvux? *

- ◯ Ja
- ◯ Nej
- ◯ Vet inte

Om ja, vad rörde denna förfrågan sig om?

Ditt svar

Har ni fått förfrågningar från någon huvudman rörande samarbete kring kompetensutveckling inom särvux? *

- ◯ Ja
- ◯ Nej
- ◯ Vet inte

Om ja, vad rörde denna förfrågan sig om?

Ditt svar

Anser du att ditt lärosäte erbjuder tillräckligt med fortbildning för komvux och särvux? *

- ◯ Ja
- ◯ Nej
- ◯ Har ingen uppfattning

Om nej, vad tycker du saknas?

Ditt svar

Vilken roll anser du att lärosätena bör ha rörande kompetensutveckling för lärare inom komvux och särvux?

Ditt svar

Bedriver ni forskning inom området vuxendidaktik? *

- ◯ Ja
- ◯ Nej
- ◯ Vet inte

Om ja, beskriv kortfattat vilken forskning ni bedriver

Ditt svar

Om nej, beskriv kortfattat anledningen till att ingen forskning bedrivs

Ditt svar

Vad anser du rörande omfattningen av forskningen rörande vuxendidaktik på ditt lärosäte? *

- ◯ Lagom
- ◯ För mycket
- ◯ För lite
- ◯ Har ingen uppfattning

Vilka faktorer anser du påverkar omfattningen av forskningen rörande vuxendidaktik på ditt lärosäte?

Ditt svar

Finns det något inom området vuxnas lärande du anser behöver beforskas ytterligare?

Ditt svar

Övriga synpunkter

Ditt svar

SKICKA

Skicka aldrig lösenord med Google Formulär

Det här innehållet har varken skapats eller godkänts av Google. Anmäl otillåten användning - Användarvillkor - Ytterligare villkor

Google Formulär



Webbenkät till lärare inom vuxenutbildningen, Komvuxutredningen

Bakgrundsvariabler

Var har du huvuddelen av din tjänstgöring?

1. gymnasial komvux högskoleförberedande kurser, 2. gymnasial komvux yrkeskurser, 3. grundläggande vuxenutbildning, 4.svenska för invandrare, 5. grundläggande särvux, 6. gymnasial särvux

Jag jobbar för: 1. En privat anordnare 2. En kommunal anordnare

Kön: 1. Kvinna 2. Man 3. Annat

Frågor till samtliga lärare inom vuxenutbildningen

I vilken utsträckning anser du att du har tillräcklig kunskap och kompetens:

	I mycket hög grad	I ganska hög grad	I ganska liten grad	I mycket liten grad	Vet inte	Ej aktuellt
a) i metodik och didaktik?	☐	☐	☐	☐	☐	
b) i det ämne/de ämnen som du undervisar i?	☐	☐	☐	☐	☐	
c) i andraspråksinlärning/språkutveckling?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
d) för att bedöma den enskilde elevens kunskapsnivå?	☐	☐	☐	☐	☐	
e) för att sätta rättvisa betyg?	☐	☐	☐	☐	☐	
f) för att undervisa vuxna?	☐	☐	☐	☐	☐	
g) för att kunna individualisera undervisningen?	☐	☐	☐	☐	☐	
h) för att kunna upptäcka elever i behov av stöd?	☐	☐	☐	☐	☐	
i) för att kunna stödja elever i behov av stöd?	☐	☐	☐	☐	☐	
j) för att aktivt motverka mobbning och annan kränkande behandling?	☐	☐	☐	☐	☐	

I vilken utsträckning finns det tillräckligt med kompetensutveckling inom de områden du har behov?

	I mycket hög grad	I ganska hög grad	I ganska liten grad	I mycket liten grad	Vet inte	Ej aktuellt
a) i metodik och didaktik?	☐	☐	☐	☐	☐	
b) i det ämne/de ämnen som du undervisar i?	☐	☐	☐	☐	☐	
c) i andraspråksinlärning/språkutveckling?	☐	☐	☐	☐	☐	☐
d) för att bedöma den enskilde elevens kunskapsnivå?	☐	☐	☐	☐	☐	
e) för att sätta rättvisa betyg?	☐	☐	☐	☐	☐	
f) för att undervisa vuxna?	☐	☐	☐	☐	☐	
g) för att kunna individualisera undervisningen?	☐	☐	☐	☐	☐	
h) för att kunna upptäcka elever i behov av stöd?	☐	☐	☐	☐	☐	
i) för att kunna stödja elever i behov av stöd?	☐	☐	☐	☐	☐	
j) för att aktivt motverka mobbning och annan kränkande behandling?	☐	☐	☐	☐	☐	

Anser du att särvux bör upphöra som egen skolform och bli en del av komvux?

Ja, Nej, Ingen åsikt

Om ja - Varför/Om nej - varför inte?

Frågor som endast ska besvaras av lärare inom grundläggande komvux, grundläggande särvux och sfi.

Hur ofta ser du att elever tar längre tid på sig i utbildningen för att nå ett högre betyg?

I mycket hög utstäckning, i ganska hög utstäckning, i ganska liten utstäckning, i mycket liten utstäckning, inte alls, vet ej

På vilket sätt tror du att en betygsskala med färre steg skulle påverka din arbetsbörda?

Minska i liten grad, minska i ganska hög grad, minska mycket, öka i liten grad, öka i ganska hög grad, öka i mycket hög grad, inte alls, vet ej.

Tror du att färre betygssteg skulle påverka elevernas motivation generellt sett?

Ja postivt, Ja negativt, Nej, Vet ej

Har betygssteget F (inom grundläggande vuxenutbildning och sfi) någon praktisk betydelse?

Ja, Nej, Vet ej

Om ja, vilken?

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobanker. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
28. En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Ju.
29. Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. U.
30. Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. Ju.
31. En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Fö.
32. Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. S.
33. Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. Ju.
34. Vägar till hållbara vattentjänster. M.
35. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. N.
36. Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. U.
37. Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. S.

38. Styra och leda med tillit.
Forskning och praktik. Fi.
39. God och nära vård.
En primärvårdsreform. S.
40. Vissa fredspliktsfrågor. A.
41. Statliga skolmyndigheter.
– för elever och barn i en bättre skola.
U.
42. Tryggad tillgång till kontanter. Fi.
43. Statliga servicekontor
– mer service på fler platser. Fi.
44. Möjligt, tillåtet och tillgängligt
– förslag till enklare och flexiblare
upphandlingsregler och vissa regler
om överprövningsmål. Fi.
45. Behandling av personuppgifter vid
Myndigheten för arbetsmiljökunskap.
A.
46. En utvecklad översiktsplanering.
Del 1: Att underlätta efterföljande
planering. Del 2: Kommunal reglering
av upplåtelseformen. N.
47. Med tillit växer handlingsutrymmet.
– tillitsbaserad styrning och ledning
av välfärdssektorn. Fi.
48. En lärande tillsyn. Statlig granskning
som bidrar till verksamhetsutveckling
i vård, skola och omsorg. Fi.
49. F-skattesystemet
– några särskilt utpekade frågor. Fi.
50. Ett oberoende public service för alla
– nya möjligheter och ökat ansvar. Ku.
51. Resurseffektiv användning av
byggmaterial. N.
52. Behandling av personuppgifter
vid Myndigheten för vård-
och omsorgsanalys. S.
53. Översyn av maskinell dos, extempore,
prövningsläkemedel m.m. S.
54. En effektivare kommunal räddnings-
tjänst. Ju.
55. Styrning och vårdkonsumtion
ur ett jämlikhetsperspektiv.
Kartläggning av socioekonomiska
skillnader i vårdutnyttjande och
utgångspunkter för bättre styrning. S.
56. Bättre kommunikation för fler
investeringar. UD.
57. Barns och ungas läsning
– ett ansvar för hela samhället. Ku.
58. Särskilda persontransporter
– moderniserad lagstiftning för ökad
samordning. N.
59. Statens gruvliga risker. M.
60. Tillträde till Rotterdamreglerna. Ju.
61. Rättssäkerhetsgarantier och hemliga
tvångsmedel. Ju.
62. Kamerabevakning i brottsbekämp-
ningen – ett enklare förfarande. Ju.
63. Behandlingen av personuppgifter
vid Försvarsmakten och Försvarets
radioanstalt. Fö.
64. Utökad tillsyn
över fastighetsmäklarbranschen. Ju.
65. Informationsutbyte vid samverkan
mot terrorism. Ju.
66. Ett mer konkurrenskraftigt system
för stöd vid korttidsarbete. Fi.
67. Ett snabbare bostadsbyggande. N.
68. Nya regler om faderskap
och föräldraskap. Ju.
69. Ökat skydd mot hedersrelaterad
brottslighet. Ju.
70. En arvsfond i takt med tiden.
En översyn av regelverket kring
Allmänna arvsfonden. S.
71. En andra och en annan chans
– ett komvux i tiden. U.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. [12]

Flexibel rehabilitering. [21]

Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]

Tid för utveckling. [24]

Vissa fredspliktsfrågor. [40]

Behandling av personuppgifter vid Myndigheten för arbetsmiljökunskap. [45]

Finansdepartementet

Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. [1]

Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]

Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]

Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]

Gräsrotsfinansiering. [20]

Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. [25]

Styra och leda med tillit. Forskning och praktik. [38]

Tryggad tillgång till kontanter. [42]

Statliga servicekontor – mer service på fler platser. [43]

Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexiblare upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål. [44]

Med tillit växer handlingsutrymmet. – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn. [47]

En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg. [48]

F-skattesystemet – några särskilt utpekade frågor. [49]

Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete [66]

Försvarsdepartementet

Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]

Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]

En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. [31]

Behandlingen av personuppgifter vid Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt. [63]

Justitiedepartementet

Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]

Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]

En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. [28]

Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. [30]

Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. [33]

En effektivare kommunal räddningstjänst. [54]

Tillträde till Rotterdamreglerna. [60]

Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel. [61]

Kamerabevakning i brottsbekämpningen – ett enklare förfarande. [62]

Utökad tillsyn över fastighetsmäklarbranschen. [64]

Informationsutbyte vid samverkan mot terrorism. [65]

Nya regler om faderskap och föräldraskap. [68]

Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet. [69]

Kulturdepartementet

Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. [18]

Konstnär – oavsett villkor? [23]

Ett oberoende public service för alla – nya möjligheter och ökat ansvar. [50]

Barns och ungas läsning – ett ansvar för hela samhället. [57]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. [8]

Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. [15]

Vägar till hållbara vattentjänster. [34]

Statens gruvliga risker. [59]

Näringsdepartementet

Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. [16]

Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. [35]

En utvecklad översiktsplanering. Del 1: Att underlätta efterföljande planering. Del 2: Kommunal reglering av upplåtelseformen. [46]

Resurseffektiv användning av byggmaterial. [51]

Särskilda persontransporter – moderniserad lagstiftning för ökad samordning. [58]

Ett snabbare bostadsbyggande. [67]

Socialdepartementet

Framtidens biobanker. [4]

Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. [5]

Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. [32]

Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. [37]

God och nära vård. En primärvårdsreform. [39]

Behandling av personuppgifter vid Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. [52]

Översyn av maskinell dos, extempore, prövningsläkemedel m.m. [53]

Styrning och vårdkonsumtion ur ett jämlikhetsperspektiv. Kartläggning av socioekonomiska skillnader i vårdutnyttjande och utgångspunkter för bättre styrning. [55]

En arvsfond i takt med tiden. En översyn av regelverket kring Allmänna arvsfonden. [70]

Utbildningsdepartementet

En strategisk agenda för internationalisering. [3]

Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. [9]

Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. [11]

Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. [17]

Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. [19]

Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. [29]

Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. [36]

Statliga skolmyndigheter. – för elever och barn i en bättre skola. [41]

En andra och en annan chans
– ett komvux i tiden. [71]

Utrikesdepartementet

Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]
Bättre kommunikation för fler
investeringar. [56]