

Utbildningsdepartementet  
103 33 Stockholm  
u.remissvar@regeringskansliet.se

## Yttrande över *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden (SOU 2018:71)*

U2018/03652/GV

### Sammanfattning

Skolinspektionen har tagit del av SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*.

Skolinspektionen tillstyrker följande förslag:

- Förtydligat mål för komvux (4.1).
- Förändrad prioriteringsregel om urval till komvux (5.13.2).
- Särsvux upphör som egen skolform och blir en del av komvux (9.2.1).
- Utbildning inom särskild utbildning görs tillgänglig för fler (9.2.7).

Skolinspektionen avstyrker följande förslag:

- Enskild utbildningsanordnare ska vara huvudman för utbildning motsvarande komvux (8.12.2).
- Betygsrätt ska vara en förutsättning för överlämnande av komvux på entreprenad (8.12.6).
- Dokumentation av betyg inom betygsrätten (8.12.7).
- Skolinspektionen ska få i uppdrag att granska kommunernas arbete med att anordna/erbjuda särskild utbildning på gymnasial nivå framför allt med fokus på yrkeskurser (del av 9.5.9).

I vissa avseenden saknar Skolinspektionen en tillräcklig analys av förslagets konsekvenser. I dessa fall pekar Skolinspektionen på aspekter som bör analyseras mer. Detta gäller följande förslag:

- En mer flexibel högskoleförberedande examen (7.9).
- Likvärdighet mellan regelverken (8.12.3).
- Ett eller två tillstånd (8.12.5).
- Tillstånd (8.12.8).

I avsnitt där Skolinspektionen inte är berörd avstår Skolinspektionen från kommentarer.

Vidare framhåller Skolinspektionen att den utökning av Skolinspektionens verksamhet som förslagen innebär medför behov av ett tillskott till Skolinspektionens ramanslag.

## **Inledning**

Skolinspektionen delar uppfattningen att vuxenutbildningen i många fall hamnar i skymundan, bland annat i den allmänna diskussionen om skolan och i kommuners huvudmannaarbete med att utveckla skolan. Det är därför viktigt med en genomlysning på vuxenutbildningens område.

Utredarens direktiv har inte öppnat för större översyn av vuxenutbildningen som system utan avser i flera fall relativt specifika frågor. Skolinspektionen vill uppmärksamma att det finns en risk för att systemet för vuxenutbildning kan bli brokigt med bland annat olika regelsystem, och att detta kan vara problematiskt i kvalitets- och rättshänseende. Våra synpunkter nedan utgår bland annat från denna aspekt.

### **4.1 Förtydligat mål för komvux**

Skolinspektionen är positiv till att målet förtydligas så att det relaterar även till arbetsmarknadens behov av kompetensförsörjning. Skolinspektionen vill dock framhålla att det är viktigt att de bakomliggande syftena framgår av förarbeten och av stödmaterial riktat till kommunerna.

## **5 Alternativa urvalsregler för gymnasial komvux**

Skolinspektionen tillstyrker förslaget att ändra formuleringen i bestämmelsen om urval till "mest behov". Skolinspektionen är positiv till syftet med förslaget. Vem som har mest behov av utbildning på komvux sammanfaller många gånger, men inte alltid med vem som har minst utbildning. Den föreslagna ändringen är rimlig enligt Skolinspektionens bedömning.

Samtidigt är det givetvis fortsatt viktigt att personer med kort tidigare utbildning och som står långt från arbetsmarknaden ges stora möjligheter till utbildning eller andra insatser som kan stärka deras ställning. Skolinspektionen menar att det därför finns skäl att följa utvecklingen för att bevaka att grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden inte missgynnas.

Skolinspektionen ser dock betydande svårigheter i hur "mest behov" ska tolkas på ett likvärdigt sätt. Att bedöma vem som har mest behov är sannolikt i

många fall svårare än att bedöma vem som har minst utbildning. Även det faktum att den föreslagna regleringen inte innehåller någon rangordning kan innebära svårigheter i bedömningen. Det är mycket viktigt att tillämpningen av ändrade urvalsregler blir rättssäker och förutsägbar. Av denna anledning bör de bakomliggande syftena tydligt framgå av förarbeten till de föreslagna reglerna. Det är också viktigt att kommunerna ges ytterligare stöd och vägledning kring hur den ändrade bestämmelsen bör tolkas och tillämpas.

## **7 En mer flexibel högskoleförberedande examen**

Förslaget rör en förändring av examensstrukturer. Skolinspektionen ser fördelar med förslaget, men menar att en kompletterande analys behövs inför ett fortsatt arbete. En aspekt som Skolinspektionen saknar i utredningens diskussion är en analys av om de olikheter som kommer att uppstå mellan skolformer kan leda till exempelvis minskad överskådlighet för sökande och olikheter vid antagning.

## **8 Betygsrätt och entreprenad**

Skolinspektionen avstyrker vissa förslag inom detta område och i andra avseenden pekar på behov av ytterligare analys.

Skolinspektionen instämmer i att de syften utredningen vill uppnå om ökad tydlighet, stärkt kvalitet och stärkt ansvarstagande inom utbildning på entreprenad och inom utbildning motsvarande komvux är mycket viktiga och angelägna.

Skolinspektionen har sett vid granskning att det förekommer brister och kvalitetsproblem på området. Det handlar bland annat om att huvudmännen behöver utveckla sin uppföljning av vuxenutbildning. Vidare har Skolinspektionen i en tematisk tillsyn av utbildningsanordnare med betygsrätt sett att regelverket uppfattas som svårgenomträngligt och att kunskapen om utbildningsformen varierar kraftigt. Studietakten styrs ofta av avtalen och inte av elevernas förutsättningar och behov.

Ur ett elevperspektiv är det viktigt att stärka kvaliteten och rättssäkerheten. Utredningens ambition har varit att förenkla regelverken och göra dem lättare att förstå. Skolinspektionen delar utredningens bild av vilka syften som bör uppnås.

Skolinspektionen bedömer dock att betänkandet i flera delar i detta kapitel inte ger tillräckligt underlag för ett ställningstagande till huruvida de åtgärder som

föreslås är de mest lämpliga för att nå dessa syften. Skolinspektionen saknar utvecklade motiveringar till de föreslagna åtgärderna liksom resonemang om alternativa åtgärder och deras för- och nackdelar. Skolinspektionen ser risker för att flera av de förändringar utredningen föreslår kan innebära att regelverket blir fortsatt oklart och otydligt, bland annat genom att förslagen kan skapa nya oklarheter om dessa utbildningsformer.

Skolinspektionen ser liksom utredningen behovet av ett stort och brett utbud av vuxenutbildningar för att bland annat kunna möta arbetslivets behov av kompetens. Skolinspektionen bedömer dock att det ändå bör övervägas om en bredare utredning bör göras om utbildningar motsvarande komvux och behovet av dessa innan beslut om åtgärder fattas. Detta mot bakgrund av de komplikationer och problem som finns med dagens system på detta område.

Problembilden handlar om att regelverket är komplicerat och otydligt samt att det förekommer kvalitetsproblem. Även om utredningen föreslår åtgärder som syftar till att stärka kvaliteten, vilket är positivt, menar Skolinspektionen att det inte är säkert att detta skapar en tillräcklig tydlighet. Skolinspektionen avstyrker därför vissa av utredningens förslag inom detta delområde. Innan beslut fattas som innebär att utbildningar motsvarande komvux byggs ut och uppfattas som en permanent del i systemet för vuxenutbildning menar Skolinspektionen att en bredare utredning kan behövas.

### **8.12.2 Enskild utbildningsanordnare ska vara huvudman för utbildning motsvarande komvux**

Skolinspektionen avstyrker förslaget. Ett motiv för detta är att förslaget, enligt Skolinspektionens bedömning, riskerar att skapa ny otydlighet kring vilket ansvar som gäller för olika aktörer.

Det är, enligt Skolinspektionens bedömning, inte givet att ett införande av begreppet huvudman i sig skulle tydliggöra anordnarnas ansvar eller vara nödvändigt för att tydliggöra deras ansvar. Tvärtom ser Skolinspektionen en risk för fortsatt och ny otydlighet, eftersom ansvaret och villkoren faktiskt skiljer sig åt mellan kommunernas huvudmannaskap och det huvudmannaskap som skulle gälla för enskilda utbildningsanordnare med betygsrätt om de definierades som huvudmän. Det kan vara missvisande att använda samma begrepp – huvudman – för olika innehåll.

Skolinspektionen menar också att man behöver analysera och problematisera hur det föreslagna införandet av ett huvudmannaskap skulle relatera till systemet med fristående skolor och enskilda huvudmän inom grund- och gymnasieskolan.

De motiv utredningen anför för att enskilda anordnare ska vara huvudman för utbildning motsvarande komvux är bland annat att;

- Skolinspektionen har gjort en tolkning att de har ett ansvar "motsvarande huvudman", utanför skolväsendet. (s. 265),
- det skulle tydliggöra och skärpa anordnarnas ansvar (s. 265 och s. 283),
- ett sådant angivande av huvudmannaskap gör det lättare för Skolinspektionen att utöva tillsyn över verksamheten. (s 283).

### ***Enskilda anordnare bör inte betraktas som huvudmän***

Vad gäller det förstnämnda motivet ovan vill Skolinspektionen klargöra att Skolinspektionen inte generellt betraktar enskilda utbildningsanordnare som huvudmän. I rapporten från 2016 om Skolinspektionens riktade tillsyn på området användes uttrycket "har ett ansvar som motsvarar huvudmans". Detta avsåg i sammanhanget att den enskilda utbildningsanordnaren är den som ansvarar för att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen i fråga, och därmed är tillsynsobjekt och mottagare av Skolinspektionens beslut om eventuella konstaterade brister vid tillsyn. Uttrycket ska inte tolkas som att Skolinspektionen anser att de enskilda utbildningsanordnarna generellt har samma ansvar och uppgifter som en huvudman inom skolväsendet har. I exempelvis Skolinspektionens arbete med att pröva ansökningar om betygsrätt, betraktas de inte som aktörer som ansöker om att bli huvudman, utan som aktörer som ansöker om just betygsrätt.

### ***Tillsyn är möjlig även utan att anordnare av utbildning motsvarande komvux blir huvudmän***

Skolinspektionen har redan idag möjlighet att utöva tillsyn över dessa verksamheter. Denna möjlighet är inte beroende av om de definieras som huvudmän eller inte. Däremot bedömer Skolinspektionen att möjligheterna att utöva en mer omfattande tillsyn förbättras om regleringen av utbildningsanordnarnas ansvar skärps och förtydligas, eftersom Skolinspektionens tillsyn då kan omfatta fler aspekter. Se även synpunkterna på avsnitt 8.12.9 *Tillsyn* nedan.

### **8.12.3 Likvärdighet mellan regelverken**

Skolinspektionen tillstyrker inriktningen mot likvärdighet men har synpunkter på förslagets utformning.

Utredningen vill att det i så stor utsträckning som möjligt ska ställas samma krav på all vuxenutbildning, oavsett om den bedrivs inom eller utom skolväsendet. I likhet med utredningen anser Skolinspektionen att reglerna för utbild-

ning motsvarande kommunal vuxenutbildning bör skärpas och Skolinspektionen ställer sig positiv till att införa krav på systematiskt kvalitetsarbete m.m. även när det gäller sådan utbildning.

Skolinspektionen är dock tveksam till förslagets utformning. Utredningen föreslår att de nya kraven ska införas genom en hänvisning i 6 kap. vuxenutbildningsförordningen och till relevanta delar i skollagen (se den föreslagna bestämmelsen i 6 kap. 2 a § vuxenutbildningsförordningen). Det finns vissa fördelar med en sådan reglering och Skolinspektionen förstår avsikten med detta, men är tveksam eftersom Skolinspektionen ser en risk för att bestämmelserna blir komplicerade och att det förblir ottydligt vad som ingår i de enskilda anordnarnas ansvar för utbildningen. Genom att till exempel hänvisa till 2 kap. 10 § skollagen som bland annat föreskriver att rektorn fattar de beslut och har det ansvar som framgår av *skollagen* och andra författningar kan det skapas mer tydlighet. Ytterligare en sak som försvårar förståelsen av 6 kap. vuxenutbildningsförordningen är att utredningens uppdrag inte har omfattat de regler som gäller för sfi på folkhögskola. Utredningen har därför föreslagit att de nuvarande reglerna i 3–6 §§ ska fortsätta att tillämpas för sfi på folkhögskola medan vissa nya regler, *med undantag från föreskrifterna i 3–6 §§*, ska tillämpas för utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning.

Som tidigare nämnts är Skolinspektionen positiv till att exempelvis krav på systematiskt kvalitetsarbete blir tydligare. Skolinspektionen bedömer att tydligheten sannolikt skulle gynnas mer om man införde särskilda bestämmelser om dessa anordnares ansvar.

#### **8.12.4 Betygsrätt för gymnasiearbete**

Skolinspektionen hänvisar till vad som nämnts ovan om behovet av en bredare utredning om utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning. I det fall utredningens förslag genomförs vill Skolinspektionen peka på behovet av resurser för en utökad tillståndsgivning.

#### **8.12.5 Ett eller två tillstånd**

Denna fråga är avhängig frågan om krav på betygsätt för komvux på entreprenad. Skolinspektionen utvecklar detta nedan under 8.12.6.

#### **8.12.6 Betygsrätt ska vara en förutsättning för överlämnande av komvux på entreprenad**

Skolinspektionen avstyrker förslaget i sin nuvarande utformning. Skolinspektionen menar att frågan är komplicerad. Å ena sidan finns kortsiktiga kvalitets-

vinster med att kräva betygsrätt för alla anordnare även vid entreprenad. Skolinspektionen delar på det sättet utredningens bild att det är viktigt med åtgärder för att stärka kvaliteten i dessa utbildningar. Å andra sidan stannar utredningens förslag inte vid enbart nu gällande krav utan fler krav föreslås för tillstånd när det gäller entreprenad. Detta innebär att förslaget bygger ut ett system som är svåröverskådligt redan idag i lagteknisk mening och för tillsyn. Det är viktigt att tillsynen av vuxenutbildningen i första hand avser den som är primärt ansvarig, dvs. i detta fall kommunen som huvudman.

Som utredningen nämner finns dessutom en möjlig risk för att det föreslagna kravet på betygsrätt kan ge kommuner en felaktig bild av att de avlastats ansvar för kontroll och uppföljning. (S. 274 i utredningen). Skolinspektionen menar att det är mycket viktigt att det råder klarhet om att kommunerna har ett helhetsansvar för utbildningarnas kvalitet.

#### **8.12.7 Dokumentation av betyg inom betygsrätten**

Skolinspektionen avstyrker förslaget. Motivet är att det redan idag i 6 kap. 17 § vuxenutbildningsförordningen finns ett krav på att utbildningsanordnaren ska lämna betyg och intyg till elevernas respektive hemkommuner. Med betygshandlingar avses enligt Skolverkets föreskrifter utdrag ur betygs katalog enligt 4 kap. 12 § förordningen om vuxenutbildning. Överlämnandet ska ske i anslutning till avslutad utbildning dock senast en månad därefter (SKOLFS 2014:119).

Att kommunen ska ta emot handlingarna och hålla dessa ordnade följer vidare av offentlighetsprincipen och skyldigheten att arkivera allmänna handlingar. En liknande reglering finns för fristående skolor i 29 kap.18 § skollagen enligt vilken slutbetyg eller de betygsdokument som eleven får efter fullföljd gymnasieutbildning ska lämnas över till den kommun där skolan är belägen. Där finns dock ingen reglering om att kommunen ska ta emot betygshandlingarna.

#### **8.12.8 Tillstånd**

##### *Utredningens förslag om tillståndsprocessen*

Utredningen föreslår att tillståndsprocessen från Skolinspektionen ska fokusera på den enskilde anordnarens förmåga att leva upp till kraven på god kvalitet och de bestämmelser som rör myndighetsutövning inom tillståndet.

Skolinspektionens prövning av tillstånd för betygsrätt ska baseras på de bestämmelser som finns vad gäller berörda utbildningsanordnarens ansvar. Om bestämmelserna om dessa utbildningsanordnarens ansvar ändras, enligt utredningens förslag eller enligt det alternativa sätt Skolinspektionen pekat på ovan

(8.12.3), kommer Skolinspektionen att anpassa sin tillståndsprövning till de nya bestämmelserna.

Redan inom dagens prövning av tillstånd för betygsrätt bedömer Skolinspektionen viktiga aspekter av den sökande utbildningsanordnarens förmåga till myndighetsutövning och förmåga att leva upp till kraven på god kvalitet. Aspekter som omfattas i denna bedömning är bl.a. utbildningsanordnarens övergripande systemkunskap och organisation, förmågan att ordna exempelvis lokaler, tillgång till utrustning, användning av lärare samt rektors förtrogenhet med verksamheten.

#### *Utredningens förslag om generellt tillstånd för samtliga nationella kurser*

Utredningen framför synpunkten att ett generellt tillstånd för samtliga nationella kurser inom komvux och särvox vore mer lämpligt än dagens specificerade tillstånd (s. 276-277). Enligt Skolinspektionens bedömning kan det finnas både för- och nackdelar med detta, men Skolinspektionen vill framhålla att det saknas tillräcklig konsekvensbedömning för att kunna ta ställning till förslaget. Ett eventuellt beslut om förändring bör utgå från en mer utförlig konsekvensanalys. Ett sådant utrednings- och analysarbete låg till grund för Skolinspektionens tidigare förändring som innebar en övergång från lokala till nationella beslut.

#### *Utredningens förslag om ny bestämmelse om föreskriftsrätt*

Utredningen anser att Skolinspektionen ska ha ansvar för att meddela föreskrifter om ansökningsförfarandet (s. 278). Utredningen föreslår vidare att en ny bestämmelse införs som anger att Skolinspektionen får meddela ytterligare föreskrifter om kvalitet och tillstånd (föreslagen bestämmelse 6 kap. 20 a § i förordningen om vuxenutbildning, s. 91 i betänkandet).

Skolinspektionen menar att det inte framgår tydligt av utredningen vilken föreskriftsrätt som saknas för Skolinspektionen idag och som därför behöver regleras i den föreslagna bestämmelsen. I dagsläget framgår av 6 kap. 19 § vuxenutbildningsförordningen att Skolinspektionen får meddela föreskrifter om elektronisk överföring av en ansökan och elektronisk underskrift samt de ytterligare föreskrifter som behövs för ansökningsförfarandet. Enligt 26 § samma kapitel framgår även att Skolinspektionen får meddela de föreskrifter som i övrigt (exklusive Skolverkets föreskriftsrätt) behövs för verkställigheten av bestämmelserna i detta kapitel.

#### **8.12.9 Tillsyn**

Utredningen föreslår att Skolinspektionens tillsyn av betygsrätten bör utökas. Mot bakgrund av att det finns indikationer på brister inom detta område delar



Skolinspektionen bedömningen att det kan finnas behov av utökad tillsyn och kvalitetsgranskning. Om regelverket vad gäller enskilda utbildningsanordnares ansvar skärps och förtydligas framöver, antingen genom utredningens åtgärdsförslag om hänvisning till skollagen eller genom andra åtgärder som exempelvis att skapa särskilda bestämmelser, kommer inspektionen att kunna omfatta fler aspekter än idag. Skolinspektionen vill dock framhålla att det är lämpligt att prioriteringarna av tillgängliga resurser för inspektion görs av Skolinspektionen inom den behovsanalys som ska göras.

#### **8.12.10 En mer överskådlig utbildningsform**

Skolinspektionen anser i likhet med utredningen att det vore bra om användningen av betygsrätten dokumenterades eller registrerades på något sätt.

Utredningen lämnar dock inte något förslag i denna fråga utan anser att det faller inom Skolinspektionens befogenhet att föreskriva att varje enskild utbildningsanordnare med betygsrätt ska ha ett register över användningen av betygsrätten m.m. Enligt Skolinspektionen faller emellertid en sådan fråga inte inom bemyndigandet i 6 kap. 26 § vuxenutbildningsförordningen.

### **9 Förändringar när det gäller särvox samt vidare studier för individer med intellektuell funktionsnedsättning**

#### **9.2.1 Särvox upphör som egen skolform och blir en del av komvux**

Skolinspektionen tillstyrker förslaget. Att ingå som en del av komvux kan innebära möjligheter att stärka denna skolform. Det kan också underlätta för elever att kombinera studier inom särskild utbildning med sfi eller övrig komvux. I en granskning av särvox som Skolinspektionen genomförde i femton kommuner 2017<sup>1</sup> framkom bl.a. positiva erfarenheter av lokalmässig och organisatorisk samordning mellan särvox och övrig vuxenutbildning. Samordningen ledde i de aktuella fallen till att kunskapsuppdraget sattes mer i fokus och till att elever såg att de var en del i ett större utbildningssammanhang.

Samtidigt vill Skolinspektionen betona att det finns en risk att behov för särvox inte uppmärksammas, bland annat mot bakgrund av att särvox har betydligt färre elever än övriga delar av komvux och av att elevsammansättningen inom komvux har förändrats över åren. Det är angeläget att värna om målgruppen för särvox.

---

<sup>1</sup> Särskild utbildning för vuxna. Riktad tillsyn i 15 kommuner och ett kommunalförbund. Skolinspektionen, 2017.

### **9.2.7 Utbildning inom särskild utbildning för vuxna görs tillgänglig för fler**

Skolinspektionen tillstyrker förslaget.

Skolinspektionen vill dock framhålla följande. Det är viktigt att stöd ges inom alla delar av komvux och särsvux. Möjligheten att särsvux görs tillgänglig för fler får inte leda till att elever i behov av stöd i större utsträckning hänvisas till särsvux. Det är viktigt att elever ges det stöd de behöver i den skolform som passar dem bäst. Den specialpedagogiska bedömning som ska föregå ett beslut om att erbjuda en plats inom särskild utbildning blir, enligt Skolinspektionens mening, av avgörande vikt. Skolinspektionen menar att det behövs mer analys, diskussion och stöd om hur denna bedömning bör göras.

Utredningen tar upp dessa möjliga risker och skriver att förslagen inte ska tolkas som ett sätt att minska skyldigheten att individanpassa inom övriga komvux, och att de inte heller ska tolkas som att en elev ska anvisas en plats på utbildningen utan att det ska vara ett erbjudande. Skolinspektionen menar att dessa risker bör beaktas i det fortsatta arbetet.

### **9.5.9 Komvuxbevis och vad som inom särskild utbildning ska motsvara ett nationellt program i gymnasiesärskolan**

Skolinspektionen avstyrker förslaget om ett särskilt uppdrag att granska hur kommuner erbjuder yrkeskurser. Det är lämpligt att prioriteringarna av tillgängliga resurser för inspektion görs av Skolinspektionen inom den behovsanalys som ska göras enligt myndighetens instruktion.

## **13 Konsekvenser av utredningens förslag**

Utredningen skriver i avsnitt 13.4.4 att utredningens förslag innebär en utökning av Skolinspektionens verksamhet, och att en uppskattad kostnad för detta enligt Skolinspektionens beräkningar är 8 miljoner kronor årligen samt 1 miljon kronor i engångskostnad.

Skolinspektionen vill framhålla att ett tillskott till Skolinspektionens ramanslag är en förutsättning och nödvändigt, för att inte andra angelägna inspektionsinsatser ska behöva trängas undan om förslagen genomförs.

I ärendets slutliga handläggning har chefsjuristen Christina Ridderman Karlsson deltagit.

Helén Ängmo

Generaldirektör

Anne-Marie Lindström

Utredare