

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 8 mars 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att undersöka och lämna förslag på hur ett system med fristående utbildningsverksamheter som motsvarar skolformerna inom det offentliga skolväsendet för vuxna ska införas (U 2007:02). Samtidigt fastställdes direktiv för utredningen (dir 2007:32, bilaga 1). Samma dag förordnades riksdagsledamoten Mats Gerdau till särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 17 april 2007 departementssekreteraren Cecilia Danielsson, ämnesrådet Berndt Ericsson, rättsakkunniga Eva Fridén, departementssekreteraren Karin Gustafsson, departementssekreteraren Johannes Sjögren, och departementssekreteraren Tommi Teljosuo. Med verkan fr.o.m. den 11 september 2007 entledigades departementssekreteraren Johannes Sjögren och förordnades i hans ställe departementssekreteraren Jesper Ahlgren.

Som huvudsekreterare i utredningen förordnades den 1 april 2007 utvecklingschefen Mikael Andersson. Som sekreterare i utredningen förordnades den 1 april 2007 rektorn Britt-Marie Lövquist, och den 1 maj 2007 hovrättsassessorn Helena Forsaeus.

Utredningen, som tagit namnet Frivuxutredningen, överlämnar betänkandet *Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen* (SOU 2008:17).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i mars 2008

Mats Gerdau

/Mikael Andersson
Helena Forsaeus
Britt-Marie Lövquist

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	21
1 Förslag till Lag om ändring i skollagen (1985:1100)	21
2 Förslag till förordning om ändring i förordning (1992:736) om vuxenutbildning för utvecklingsstörda	65
3 Förslag till förordning om ändring i förordning (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för skolhuvud- männen inom det offentliga skolväsendet m.m.	67
4 Förslag till förordning om ändring i förordning (1994:895) om svenskundervisning för invandrare	69
5 Förslag till förordning om ändring i förordning (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m.	71
6 Förslag till förordning om ändring i förordning (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning.....	72
Inledning	77
Uppdraget.....	77
Arbetet	77
Referensgrupp	79
Samråd.....	79

1	Frivux – ett nytt system för vuxenutbildning.....	81
1.1	Bakgrund.....	81
1.1.1	Några ord om uttryck.....	82
1.1.2	Två vågrörelser – ett perspektiv på utvecklingen.....	83
1.1.3	Den formella vuxenutbildningen idag.....	86
1.1.4	Efter kunskapslyftet.....	86
1.1.5	Vuxenutbildningen och den regionala utvecklingen.....	89
1.1.6	Vuxenutbildning på entreprenad.....	91
1.1.7	Vuxenutbildning ur ett EU-perspektiv.....	93
1.1.8	Vuxenutbildningens framtida kontext.....	94
1.2	Överväganden.....	97
1.2.1	Ökad efterfrågestyrning.....	97
1.2.2	Ökad valfrihet.....	98
1.2.3	Ökad mångfald.....	98
1.2.4	Konkurrensneutralitet.....	98
1.2.5	Ökad kvalitet.....	99
1.2.6	Den enskilde individen i fokus.....	100
1.2.7	Ett system i balans.....	100
1.2.8	Nu och i framtiden.....	100
1.2.9	Likvärdigt och konkurrensneutralt.....	101
1.2.10	Terminologi och omfattningen av Frivux.....	101
1.2.11	Anordnare av fristående vuxenutbildning.....	107
2	Roller och ansvar.....	109
2.1	Bakgrund.....	109
2.1.1	Statens intresseområden.....	109
2.1.2	Statens ansvarsområden.....	110
2.1.3	Kommunens intresseområden.....	112
2.1.4	Kommunens ansvarsområden.....	112
2.1.5	Den privata utbildningsanordnarens intresseområden.....	113
2.2	Överväganden.....	114
2.2.1	Ansvarsfördelning och övergripande mål.....	114
2.2.2	Statens ansvarsområden inom Frivux.....	115
2.2.3	Kommunens ansvarsområden inom Frivux.....	118
2.2.4	Antagningsprocessen.....	127

3	Tillståndsgivning	129
3.1	Bakgrund	129
3.1.1	Fristående skolor för barn och ungdomar	129
3.1.2	Vuxenutbildning på entreprenad	133
3.2	Överväganden	135
3.2.1	Några inledande reflektioner kring tillämpningen av nuvarande regelverk	135
3.2.2	Vägledande synpunkter	137
3.3	Krav för tillstånd	139
3.3.2	Tillståndet omfattning.....	145
3.3.3	Tillståndets innebörd.....	148
3.3.4	Handläggningen av tillståndsärenden.....	150
4	Ersättningsmodeller	155
4.1	Bakgrund	155
4.1.1	Ersättning till fristående skolor	155
4.1.2	Ersättning inom vuxenutbildning på entreprenad....	158
4.1.3	Kostnader inom den kommunalt genomförda vuxenutbildningen	161
4.2	Överväganden	163
4.2.1	Kostnaderna för formell vuxenutbildning	163
4.2.2	Reflektioner kring dagens system	164
4.2.3	Utgångspunkter och avvägningar	169
4.2.4	Modeller för fastställande av ersättningsbelopp	172
4.2.5	Ansvar för att ta fram ersättningsbelopp inom den formella vuxenutbildningen	181
4.2.6	Skäl för förslaget	182
4.2.7	Fastställandet av ersättningsbelopp och dess beståndsdelar.....	184
4.2.8	Ersättningsformer samt en möjlighet till överklagande genom förvaltningsbesvär	187
4.2.9	Är ersättningsmodellen förenlig med upphandlingsregler och gemenskapsrättens statsstödsbestämmelser?	189

5	Tillsyn m.m.....	191
5.1	Bakgrund.....	191
5.1.1	Syftet med uppföljning och tillsyn m.m.....	191
5.1.2	Terminologi.....	192
5.1.3	Rollfördelningen mellan stat och kommun.....	193
5.1.4	Regleringen av tillsyn över samt uppföljning och utvärdering av fristående skolor och enskild förskoleverksamhet m.m.....	197
5.1.5	Sanktionsmöjligheter.....	200
5.2	Överväganden.....	201
5.2.1	Statens och kommunens ansvar.....	201
5.2.2	Statlig tillsyn, uppföljning och utvärdering.....	203
5.2.3	Kommunal insyn samt uppföljning och utvärdering.....	209
5.2.4	Sanktioner.....	214
5.2.5	Branschens internkontroll.....	215
6	En fristående vuxenutbildning och utbildning i svenska för invandrare.....	217
6.1	Bakgrund.....	217
6.1.1	Samverkan med myndigheter och interkommunal samverkan.....	219
6.1.2	Sfi och folkhögskolan.....	220
6.2	Överväganden.....	221
6.2.1	Sfi inom eller utanför Frivux.....	221
6.2.2	Utbildning i svenska för invandrare vid folkhögskolor.....	222
7	Avgränsningar mot andra system.....	225
7.1	Överväganden.....	225
7.1.1	Vuxenutbildning på entreprenad.....	225
7.1.2	Folkbildning.....	226
7.1.3	Arbetsmarknadsutbildning m.m.....	228
7.1.4	Annan utbildning på gymnasial nivå.....	233

8	Följändringar samt ikraftträdande- och övergångsfrågor	235
8.1	Två etapper	236
8.2	Stöd till kommunerna	237
9	Konsekvenser av utredningens förslag	239
9.1	Ekonomiska konsekvenser	239
9.1.1	Staten	239
9.1.2	Kommunerna	243
9.2	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	246
9.3	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	246
10	Författningskommentar	247
10.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100).....	247
10.2	Förslag till förordning om ändring i förordning (1992:736) om vuxenutbildning för utvecklingsstörda	301
10.3	Förslag till förordning om ändring i förordning (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för skolhuvudmännen inom det offentliga skolväsendet m.m.	301
10.4	Förslag till förordning om ändring i förordning (1994:895) om svenskundervisning för invandrare	301
10.5	Förslag till förordning om ändring i förordning (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m.	302
10.6	Förslag till förordning om ändring i förordning (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning.....	302
	Referenser	303

Bilagor

- 1 Kommittédirektiv 2007:32
- 2 Förteckning över genomförda samråd.....319

Sammanfattning

Uppdraget

En viktig utgångspunkt för samhällets satsningar på vuxenutbildning är att den enskilde individens önskemål i hög grad ska vara styrande. Vuxenutbildningen har utvecklats mot allt större mångfald och flexibilitet. Lärcentra har utvecklats och kommuner har inom ramen för vuxenutbildning på entreprenad engagerat fler anordnare som bidragit till utbildningar som i större utsträckning svarar mot den enskildes efterfrågan och behov. Regeringens bedömning är dock att detta inte är tillräckligt. Mer behöver göras för att främja en mångfald av utbildningar med hög kvalitet.

Utredningen för en fristående vuxenutbildning har som uppdrag att undersöka och lämna förslag på utformning och införande av ett system för fristående vuxenutbildning med verksamheter som motsvarar skolformerna inom det offentliga skolväsendet för vuxna; kommunal vuxenutbildning, vuxenutbildning för utvecklingsstörda och svenskundervisning för invandrare.

Utredningen ska lämna förslag kring tillstånd, bidrag, avgifter, tillsyn och uppföljning inom ett system för fristående vuxenutbildning.

Bakgrund

Vuxenutbildningens mål är att ge alla vuxna möjligheter att utveckla sin kunskap och kompetens i syfte att främja personlig utveckling, demokrati, jämställdhet, ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt en rättvis fördelning. Vuxenutbildningen spelar också en allt viktigare roll för den regionala utvecklingen. Kompetensbehoven hos det regionala näringslivet förändras i dagsläget snabbare än kompetensprofilen hos arbetskraften, vilket ställer nya krav på vuxenutbild-

ningen. För att nå dessa mål krävs en modern vuxenutbildning som präglas av hög flexibilitet och anpassningsbarhet.

Vuxenutbildning på entreprenad är idag det främsta komplementet till kommunernas vuxenutbildning i egen regi. Entreprenadformen fick sitt stora genombrott inom kunskapslyftet men uppvisade då ett antal brister såväl hos den kommunala hanteringen som hos entreprenörerna. Entreprenadformen har dock utvecklats över tiden, och uppvisar i dag inte samma brister, även om vissa problem kvarstår på en del håll.

En modern vuxenutbildning, beredd att möta de nya krav som ett globaliserat kunskapssamhälle kräver, måste vara mer efterfrågestyrd än idag. Individens och näringslivets utbildningsbehov förändras snabbt, och anpassningen till dessa förändringar ska ske på basis av direkt efterfrågan. Vuxenutbildningens målgrupp förändras också snabbt. Dagens ungdomar och unga vuxna är morgondagens vuxenstudierande. Denna grupp har ett starkt fokus på individualisering och valfrihet, vilket måste speglas i en modern vuxenutbildning. En ökad mångfald av utbildningsanordnare stärker vuxenutbildningens flexibilitet och bidrar samtidigt såväl till en kvalitetshöjande konkurrens som till en ökad utbudsbredd.

Ett nytt system för vuxenutbildning

Vuxenutbildningsområdet innehåller ett antal begrepp som stundtals är såväl otydliga som mångtydiga. Begreppet komvux används idag både som en beteckning för skolformen kommunal vuxenutbildning och för den kommunala organisationen för genomförande av det offentliga skolväsendet för vuxna. Jag föreslår därför att beteckningen för dagens skolform kommunal vuxenutbildning ersätts med beteckningen allmän utbildning för vuxna. Jag föreslår också att dagens beteckningar för vuxenutbildning för utvecklingsstörda och svenskundervisning för vuxna ersätts med beteckningarna särskild utbildning för vuxna respektive utbildning i svenska för invandrare, och att samlingsnamnet formell vuxenutbildning används för dessa tre skolformer. Formell vuxenutbildning till skillnad från t.ex. informell vuxenutbildning präglas främst av fastställda kursplaner med utfallsredovisning i form av betyg.

Förutom kommuner och landsting ska även enskilda få vara anordnare av formell vuxenutbildning, om de har beviljats tillstånd. Tillstånd ska kunna ges för samtliga skolformer utom för påbygg-

nadsutbildning som finansieras med statliga medel enligt beslut av Statens skolverk. Med enskild avses i detta sammanhang bolag, förening, stiftelse, registrerat trossamfund och fysisk person som anordnar utbildning.

Roller och ansvar

Dagens principer för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun ska ligga fast även inom systemet för fristående vuxenutbildning. Syftet med den formella vuxenutbildningen bör dock förtydligas och kompletteras i lagen. Det bör anges särskilt att utbildningen syftar till att stärka demokrati, jämställdhet och en socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling, öka ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt gynna en rättvis fördelning.

Staten

Systemet för fristående vuxenutbildning ska vara ett nationellt system med samma villkor för alla anordnare. Staten ska därför ansvara för tillståndsgivningen inom systemet. Staten står som yttersta garant för rätts säkerheten inom den formella vuxenutbildningen, och ska därför även ansvara för tillsyn över den formella vuxenutbildningen, såväl kommunal som fristående. Staten ska ansvara för upprättande och drift av en nationell betygss databas för kurser på gymnasial nivå. En nationell kursdatabas bör även upprättas på statligt initiativ.

Kommunen

Kommunen ska ansvara för beslut och offentliggörande rörande inriktning och omfattning av kommunens utbud inom den formella vuxenutbildningen. Kommunen bör använda sig av ett antal informationskällor för underlag till beslut om utbildningsutbud. Lokala och regionala samrådsgrupper bör bildas för detta ändamål. Skollagens (1985:1100) bestämmelser om kommunernas ansvar förtydligas. Kommunen ska även fortsättningsvis ansvara för den formella vuxenutbildningens infrastruktur, i vilken ingår den organisation som behövs för att utöva de myndighetsuppgifter som leder fram till att den vuxne kan börja studera. Det kommunala ansvaret innebär också ett tillhandahållande av sådan kompetens inom studie- och yrkes-

vägledning att vuxnas behov av vägledning och information inför framtida utbildnings- och yrkesval tillgodoses samt en kommunal rektorsfunktion. Kommunerna bör tillhandhålla lärcentraresurser.

Antagningsprocessen

Den inledande fasen av den vuxnes väg till studier faller under kommunens ansvarsområde. Förslagen i denna del innebär att kommunen alltjämt behåller ansvaret för det som har benämnts mottagande och intagning. Dessa termer utmönstras dock ur lagstiftningen.

Prövningen av den sökandes behörighet och rätt till utbildning ska göras av hemkommunen, såvida det inte är fråga om allmän utbildning för vuxna på påbyggnadsnivå som finansieras med statliga medel eller utbildning som ett landsting anordnar eller låter anordna, i vilka fall nuvarande bestämmelser alltjämt ska gälla. Om förutsättningar för rätt att delta föreligger ska hemkommunen åta sig betalningsansvar för sökandens utbildning. Beträffande vuxenutbildning över grundläggande nivå måste, utöver bedömning av behörighet och eventuell urvalsprövning, den sökta utbildningen omfattas av hemkommunens fastställda utbildningsutbud för att sökanden ska finnas ha rätt att delta i utbildningen. Hemkommunens beslut om betalningsansvar innebär att sökanden fritt kan välja var utbildningen ska genomföras samt att kommunen blir skyldig att betala ersättning till den eller de utbildningsanordnare där utbildningen genomförs. Beslutet om åtagande av betalningsansvar för den sökandes utbildning får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd. Hemkommunen ska ta tillvara den enskilde individens intressen gentemot anordnare av formell vuxenutbildning.

Kommunalt anordnad formell vuxenutbildning ska hållas åtskild från kommunens övriga ansvar för den formella vuxenutbildningen.

Utbildningsanordnaren

Efter att kommunens beslutsprocess har avslutats tar utbildningsanordnarna vid. Utbildningsanordnaren avgör om en sökande, som av sin hemkommun förklarats behörig och ha rätt till utbildning, ska antas till en utbildningsplats. Om urval sker ska det göras efter kriterier som är fastställda i lag eller med stöd av lag alternativt godkända av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. En

fristående utbildningsanordnare är inte skyldig att anta en sökande som har ett omfattande behov av särskilt stöd, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter skulle uppstå för anordnaren. Hemkommunen är å sin sida inte skyldig att, för en sökande med ett sådant stödbehov, betala ersättning för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter skulle uppstå för kommunen. En utbildningsanordnares antagningsbeslut får inte överklagas.

Tillståndsgivning

För att en enskild ska få utöva myndighetsuppgifter krävs förutom lagstöd, ett tillstånd från en ansvarig statlig myndighet. Med tillståndet följer också rätten att erhålla offentlig finansiering. Villkoren för tillstånd att bedriva fristående vuxenutbildning bör utformas med hänsyn till vuxenutbildningens egenart. Detaljregleringen i fråga om tillståndsgivningen bör vara så liten som möjligt.

Krav för tillstånd

Enskilda ska få vara utbildningsanordnare inom den formella vuxenutbildningen om de har beviljats tillstånd. Ett tillstånd ska beviljas om den enskilde har åtagit sig och har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och att verksamheten ställs under statlig tillsyn. Tillståndsvillkor som kan uppfyllas på flera sätt ska anses vara uppfyllda efter en bedömning av den enskildes beskrivning av den planerade verksamheten. För tillstånd att anordna utbildning i svenska för invandrare krävs dessutom att utbildningsanordnaren åtar sig att samverka med kommuner och myndigheter som ansvarar för samhällets integrationsinsatser.

För ledningen av utbildningen och ansvaret för undervisningen ska det finnas rektor och lärare som uppfyller de krav som gäller inom det offentliga skolväsendet.

Utbildningsanordnaren ska vara skyldig att bereda alla sökande, vars hemkommun åtagit sig betalningsansvaret för utbildningen, en utbildningsplats. Detta gäller dock inte om det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för anordnaren. Om det inte finns plats för alla ska ett urval ske efter grunder som

har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Utbildningsanordnaren ska ha ett väl fungerande internt system för kvalitetssäkring och kvalitetsarbete.

Tillståndets omfattning

Tillståndet för fristående vuxenutbildning ska gälla i hela landet. Tillståndet, som gäller tills vidare, ska omfatta alla kurser inom den formella vuxenutbildningen, med undantag för sådan allmän utbildning för vuxna på påbyggnadsnivå som finansieras med statliga medel.

Tillståndet ger rätt till ersättning från elevens hemkommun och omfattar betygssättning, anordnande av provning samt utfärdande av betyg och intyg. Slutbetyg får utfärdas för en utbildning om den har bedrivits i sammanhållande form av utbildningsanordnaren samt om den är baserad antingen på kursbetyg som en elev har erhållit enbart från utbildningsanordnaren eller på kursbetyg från både utbildningsanordnaren och grund- eller gymnasieskolan. Rätten till provning gäller endast för utbildning som ingår i anordnarens ordinarie verksamhet eller för vilken det finns behöriga lärare. En utbildningsanordnare, som erhållit ett tillstånd kan utfärda betyg och intyg inom uppdragsutbildningar.

En utbildningsanordnare som har beviljats tillstånd ska informera den eller de kommuner där anordnaren avser att bedriva sin verksamhet. Information ska också lämnas till tillståndsmyndigheten. Sådan information ska lämnas inom sex månader innan verksamheten ska starta. I de fall anordnaren avser etablera en nationell verksamhet i form av distansutbildning utan någon fysisk etablering, behöver information endast lämnas till tillståndsmyndigheten.

Vid övertagande av vuxenutbildningsverksamhet ska nytt tillstånd sökas.

Handläggningen av tillståndsärenden

Ärenden om tillståndsprovning ska handläggas av en statlig myndighet. En tillståndsansökan får lämnas in och ska behandlas löpande under året. Ett beviljat tillstånd ska kunna återkallas om det inte utnyttjas inom tre år. Ansökan ska vara avgiftsfri. Beslut i frågor om tillstånd ska kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Handläggningstiden av en ansökan om fristående vuxenutbildning

bör understiga tre månader. Beslut om återkallande av tillstånd bör kunna fattas såväl som en sanktion som en administrativ åtgärd.

Ersättningsmodell

En accepterad ersättningsmodell är en av de viktigaste förutsättningarna för ett fungerande system för fristående vuxenutbildning. Såväl ersättningsnivåer som former för ersättningens utbetalande måste upplevas som rimliga av både fristående anordnare och kommunerna.

Ersättningsbeloppen för formell vuxenutbildning ska fastställas av kommunen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska dock fastställa lägsta ersättningsbelopp för sådana kurser som den enskilde individen har rätt till enligt lag. Ersättningen ska vara lika för alla anordnare.

Ersättningsbelopp ska i första hand anges i kronor per poäng. Om det inte är lämpligt ska i andra hand ersättningsbeloppen anges i kronor per kurs. Ersättningen ska bestå av ett grundbelopp och ett tilläggsbelopp. Grundbeloppet ska omfatta kostnader för undervisning, utrustning och läromedel, administration samt lokal-kostnader. Till en fristående utbildningsanordnare ska kompensation för mervärdesskatt om 6 procent läggas till.

Tilläggsbeloppet ska ge möjlighet till ersättning för studerande i omfattande behov av särskilt stöd. En kommun får reducera den fastställda ersättningsnivån för en kurs som helt anordnas på distans med 15 procent.

Om en kommun och en utbildningsanordnare inte kommer överens om annat, ska ersättning från kommunen betalas till anordnaren månadsvis mot faktura.

Kommunens beslut om ersättningsnivå ska få överklagas till förvaltningsdomstol genom förvaltningsbesvär.

Tillsyn m.m.

Fördelningen av tillsynsansvaret inom systemet för fristående vuxenutbildning ska utformas i enlighet med vad som gäller inom systemet för fristående skolor för barn och ungdomar, med ett statligt tillsynsansvar och en kommunal insynsrätt i de fristående anordnarnas verksamhet.

Statens tillsyn, uppföljning och utvärdering

En enskild som har beviljats tillstånd att anordna formell vuxenutbildning ska stå under statlig tillsyn och delta i uppföljning och utvärdering av verksamheten. Former för och omfattning av tillsynen, uppföljningen och utvärderingen ska vara densamma för alla anordnare av formell vuxenutbildning, oberoende av om det är fråga om en offentlig eller enskild huvudman. Tillsynen av den formella vuxenutbildningen ska ske på såväl huvudmanna- som verksamhetsnivå.

Tillsynen ska utövas av samma myndighet som har sådant ansvar över det offentliga skolväsendet i övrigt. Tillsynsmyndigheten ska för sin tillsyn ha rätt att inspektera utbildningsanordnarens verksamhet och annat som anordnaren ansvarar för enligt skollagen. Tillsynsmyndigheten ska få inhämta upplysningar och ta del av de handlingar och annat material som behövs för tillsynen. Offentliga självvärderingar från anordnaren kan fungera som underlag för den enskildes val av anordnare.

Tillsynen bör baseras på platsbesök i samband med inspektion och kvalitetsredovisningar. Tidsintervallet för inspektionen bör vara detsamma för samtliga anordnare inom det offentliga skolväsendet, eller vid behov, ännu tätare. Förstagångsinspektion av en fristående vuxenutbildningsanordnare ska genomföras senast ett år efter etablering.

Den vars verksamhet inspekteras ska vara skyldig att lämna den hjälp som behövs vid inspektionen. Nationella prov ska vara obligatoriska inom den formella vuxenutbildningen utom för särskild utbildning för vuxna. Formerna för de nationella proven bör utvecklas så de anpassas till vuxenutbildningens flexibilitet i tid. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utformningen av de nationella proven.

Kommunens rätt till insyn

Den kommun där en fristående utbildningsanordnare är etablerad ska ha rätt till insyn i verksamheten. Omfattningen av kommunens rätt till insyn bör definieras av syftena med insynsrätten. Kommunens insynsrätt bör utövas genom inhämtande av skriftligt material och en dialog med den fristående anordnaren.

Även en elevs hemkommun ska på förekommen anledning ha rätt till insyn hos en fristående utbildningsanordnare i annan kommun.

Den fristående utbildningsanordnaren ska vara skyldig att delta i lägeskommunens uppföljning och utvärdering av vuxenutbildningen, i den utsträckning kommunen bestämmer.

Sanktioner m.m.

En utbildningsanordnare som har beviljats tillstånd och som inte längre uppfyller kraven för tillståndet får av tillsynsmyndigheten föreläggas att uppfylla dem. Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som myndigheten anser nödvändiga för att tillståndskraven ska uppfyllas. Om föreläggandet inte följs får tillsynsmyndigheten besluta om återkallande av tillståndet. Detsamma gäller om utbildningsanordnaren inte iakttar skyldigheten att tillse att eleverna deltar i riksomfattande prov.

Ett beslut om återkallande av tillstånd får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Fristående vuxenutbildning bör omfattas av eventuella beslut om skärpta sanktionsmöjligheter inom utbildningsväsendet i övrigt.

Branschernas interna kontroll

I många branscher tillämpas en intern kvalitetssäkring genom utfärdande av branschspecifika kvalitetsindikatorer, auktorisationer, peer-reviews m.m. En sådan praxis torde även kunna utvecklas av branschorganisationerna inom utbildningsområdet.

Utbildning i svenska för invandrare

Utbildning i svenska för invandrare ska, som inledningsvis har nämnts omfattas av systemet för fristående vuxenutbildning. En enskild ska alltså kunna beviljas tillstånd att anordna även denna skolform.

Det saknas skäl för att folkhögskolor ska ha en särskild rätt, motsvarande kommuners, att anordna utbildning i svenska för invandrare. Även folkhögskolor har möjlighet att ansöka om och beviljas tillstånd att anordna denna skolform såsom fristående utbildningsanordnare. Folkhögskolor bör dock kunna få rätt att utfärda

intyg om kunskaper motsvarande godkänt i sådan utbildning som uppfyller målen för utbildning i svenska för invandrare. Denna möjlighet bör endast gälla verksamhet inom ramen för det ordinarie folkbildningsanslaget.

Avgränsning mot andra system

Kommunernas möjlighet att uppdrag åt annan att anordna formell vuxenutbildning ska kvarstå oförändrad.

Rätten att sätta och utfärda betyg ska inte få användas för deltagare och elever inom verksamhet finansierad av folkbildningsanslaget.

Statlig upphandling av arbetsmarknadsutbildning och rehabiliteringsutbildning där utbildningen resulterar i betyg bör ersättas av ett kommunalt ansvar för erbjudande av sådan utbildning. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ska finansiera utbildningen med bidrag till kommunerna. Ett samlat kommunalt ansvar för vuxenutbildning leder till bättre resursutnyttjande och en tydligare struktur för den enskilde individen.

Utbildning för vuxna på gymnasial nivå bör vara ett kommunalt ansvar. Högskolan bör enbart erbjuda utbildning på akademisk nivå.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om ändring i skollagen (1985:1100)

Härigenom föreskrivs att i fråga om skollagen (1985:1100)¹
dels att 11 kap. 6², 7³ §§, 12 kap. 7⁴, 9⁵ och 10⁶ §§ ska upphöra
att gälla,

dels att rubrikerna närmast före 11 kap. 14, 22 §§, 12 kap. 7, 9,
13 §§ och 13 kap. 12 § ska utgå,

dels att nuvarande 11 kap. 21 a och 24⁷ §§ ska betecknas 11 kap.
20 a § och 25 §§,

dels att 1 kap. 8, 9, 10, 11 §§, 11 kap. 1–3, 5, 7 a, 10, 11, 14–20,
21, 22, 23, 24 §§, 12 kap. 1, 1 a, 2 b–3, 5, 6, 8, 11, 12–14 §§, 13 kap.
1, 3–4 c och 6–13 §§, rubrikerna till 11–13 kap., rubriken närmast
efter 11 kap. 7 a, rubrikerna närmast före 11 kap. 11, 16, 17, 21,
24 §§, 12 kap. 3, 11, 12 §§, 13 kap. 3, 8, 9 och 11 §§ ska ha följande
lydelse,

dels att rubrikerna närmast före 12 kap. 2 a § ska lyda ”Utbild-
ning på grundläggande nivå” och ”Kommunens ansvar”,

dels att det i lagen ska införas 12 nya bestämmelser i 1 kap. 8 a, 8
b, 9 a, 9 b, 10 a §§, 11 kap. 11 a, 22 a, §§, 12 kap. 11 a–11 c, 15 §§
och 13 kap. 14 §, samt närmast före 11 kap. 7 a, 20 a §§, 12 kap.
15 § och 13 kap. 14 § nya rubriker av följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas två nya kapitel, 13 a och 13 b kap.
av följande lydelse.

¹ Lagen omtryckt 1997:1212.

² Senaste lydelse 2006:528.

³ Senaste lydelse 1991:1684.

⁴ Senaste lydelse 1996:566.

⁵ Senaste lydelse 2006:528.

⁶ Senaste lydelse 1992:598.

⁷ Senaste lydelse 2006:528.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

**1 kap.
Utbildning för vuxna**

8 §⁸

För vuxna anordnar det allmänna utbildningsväsendet i form av kommunal vuxenutbildning (komvux), vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvox) och svenskundervisning för invandrare (sfi).

Komvux, särvox och sfi bildar det offentliga skolväsendet för vuxna. Dessutom finns särskilda utbildningsformer som anordnas av det allmänna som komplettering till vuxenutbildningen inom det offentliga skolväsendet för vuxna.

Den formella vuxenutbildningen omfattar följande skolformer

- allmän utbildning för vuxna*
- särskild utbildning för vuxna*
- utbildning i svenska för invandrare,*

samt därtill hörande verksamhet och annat som är knutet till denna.

Dessutom finns särskilda utbildningsformer som anordnas av det allmänna som komplettering till den formella vuxenutbildningen.

8 a §

Varje kommun fastställer årligen omfattning och inriktning för den formella vuxenutbildningen som erbjuds i kommunen. I utbildningsutbudet ska även ingå sådan utbildning som kommunen är skyldig att tillhandahålla enligt bestämmelserna i 11 kap. 8 §, 12 kap. 2 a § och 13 kap. 3 §. Kommunen får under året utvidga fastställt utbud.

⁸ Senaste lydelse 1993:800.

8 b §

Varje kommun ansvarar för att tillhandahålla den organisation som behövs för att möjliggöra en antagningsprocess till studier för vuxna kommuninnevånare, resurser för studie- och yrkesvägledning samt rektorsfunktion.

Den organisation som avses i första stycket får vara gemensam för flera kommuner samt för den formella vuxenutbildningen och gymnasieskolan.

Om en kommun också anordnar formell vuxenutbildning ska denna utbildningsverksamhet hållas åtskild från sådan verksamhet som avses i första stycket.

9 §⁹

Det offentliga skolväsendet för vuxna skall ge vuxna tillfälle att i enlighet med individuella önskemål komplettera sin utbildning. Härigenom skall främst de som erhållit minst utbildning få möjlighet att stärka sin ställning i arbetslivet och i det kulturella och politiska livet. Utbildningen skall inom varje skolform vara likvärdig, varhelst den anordnas i landet.

Verksamheten inom det offentliga skolväsendet för vuxna skall utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Var och en som verkar inom det skolväsendet skall främja aktning för varje människas egen-

Den formella vuxenutbildningen ska ge vuxna möjlighet att i enlighet med individuella önskemål utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt främja den personliga utvecklingen. De som erhållit minst utbildning ska prioriteras.

Utbildningen syftar också till att stärka demokrati, jämställdhet och en socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling samt öka ekonomisk tillväxt och sysselsättning.

⁹ Senaste lydelse 1997:1212.

värde och respekt för vår gemensamma miljö. Särskilt skall den som verkar inom skolväsendet

1. främja jämställdhet mellan könen samt

2. aktivt motverka alla former av kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden.

Utbildningen ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas.

9 a §

All verksamhet inom den formella vuxenutbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar såsom människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Var och en som verkar inom den formella vuxenutbildningen ska främja aktning för varje människas egenvärde och aktivt motverka diskriminering och annan kränkande behandling.

9 b §

Verksamheten inom den formella vuxenutbildningen ska vara avgiftsfri, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 6 §. Det får dock förekomma enstaka inslag som kan föranleda en obetydlig kostnad för eleverna.

10 §¹⁰

Kommuner och landsting är huvudmän för komvux.

Kommuner får vara utbildningsanordnare för samtliga skolformer inom den formella vuxenutbildningen.

Kommunerna är huvudmän för särsvux och sfi.

Efter överenskommelse med en kommun får ett landsting vara huvudman för viss utbildning inom särsvux.

Landsting får vara utbildningsanordnare för allmän utbildning för vuxna och särskild utbildning för vuxna i den omfattning som anges i 11 och 12 kap.

Enskilda får vara utbildningsanordnare för samtliga skolformer inom den formella vuxenutbildningen, om de har beviljats tillstånd enligt bestämmelserna i 13 a kap. Detta gäller dock inte för sådan allmän utbildning för vuxna på påbyggnadsnivå som finansieras med statliga medel enligt beslut av Statens skolverk. Med enskild avses bolag, förening, stiftelse, registrerat trossamfund och fysisk person som anordnar formell utbildning.

10 a §

En kommun eller ett landsting får med bibehållet huvudmannaskap uppdra åt någon annan att anordna verksamhet inom den formella vuxenutbildningen (entreprenad). Regeringen får meddela föreskrifter om vem som får ges ett sådant uppdrag om och villkor för det.

Om en kommun eller ett landsting uppdrar åt någon annan att

¹⁰ Senaste lydelse 1996:566.

anordna verksamhet på entreprenad, får huvudmannen endast överlämna den myndighetsutövning som hör till lärarens uppgift.

För sådan verksamhet som på huvudmannens uppdrag anordnas av någon annan gäller inte bestämmelserna i 2 kap. 4–7 §§.

Gemensamma bestämmelser för det offentliga skolväsendet

11 §¹¹

Det offentliga skolväsendet för barn och ungdom och *det offentliga skolväsendet för vuxna* bildar tillsammans det offentliga skolväsendet.

Det offentliga skolväsendet för barn och ungdom och *den formella vuxenutbildningen* bildar tillsammans det offentliga skolväsendet.

11 kap.

Kommunal vuxenutbildning (komvux)

Allmän utbildning för vuxna

Gemensamma bestämmelser

1 §¹²

Komvux består av grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning.

Utbildningen i *komvux* skall anordnas i form av kurser.

Allmän utbildning för vuxna delas in i grundläggande nivå, gymnasial nivå och påbyggnadsnivå.

Utbildningen *ska* anordnas i form av kurser.

2 §¹³

Grundläggande vuxenutbildning syftar till att ge vuxna sådana kunskaper och färdigheter som de behöver för att delta i samhälls- och arbetsliv. Den *skall* också syfta till att möjliggöra fortsatta studier.

Utbildningen på grundläggande nivå syftar till att ge vuxna sådana kunskaper och färdigheter som de behöver för att delta i samhälls- och arbetsliv. Den *ska* också syfta till att möjliggöra fortsatta studier.

¹¹ Senaste lydelse 1990:1477.

¹² Senaste lydelse 1993:1478.

¹³ Senaste lydelse 2001:293.

Gymnasial vuxenutbildning syftar till att ge vuxna kunskaper och färdigheter på en nivå som motsvarar den som utbildningen i gymnasieskolan *skall* ge.

Påbyggnadsutbildning syftar till att ge vuxna en *sådan utbildning* som leder till en ny nivå inom deras yrke eller till ett nytt yrke. Vad som sägs i detta kapitel om *gymnasial vuxenutbildning* gäller också *påbyggnadsutbildning*.

Utbildningen på gymnasial nivå syftar till att ge vuxna kunskaper och färdigheter på en nivå som motsvarar den som utbildningen i gymnasieskolan *ska* ge.

Utbildningen på påbyggnadsnivå syftar till att ge vuxna *kunskaper* som leder till en ny nivå inom deras yrke eller till ett nytt yrke. Vad som sägs i detta kapitel om *utbildning på gymnasial nivå* gäller också *utbildning på påbyggnadsnivå*.

3 §¹⁴

Bestämmelserna om *komvux* gäller inte vuxna som behöver *undervisning* motsvarande den obligatoriska eller *frivilliga särskolans*. *Beträffande sådana vuxna* gäller i stället lagens bestämmelser om *särvox*.

Bestämmelserna *i detta kapitel* gäller inte för vuxna som behöver *utbildning* motsvarande *utbildningen i den obligatoriska särskolan* eller *gymnasiesärskolan*. *Då* gäller i stället lagens bestämmelser om *särskild utbildning för vuxna*.

Bestämmelserna i detta kapitel gäller inte heller den som är *intagen i kriminalvårdsanstalt*. För *utbildning för den som är intagen i kriminalvårdsanstalt* ansvarar *kriminalvården*.

5 §¹⁵

Utbildningen i komvux skall vara *avgiftsfri* för *eleverna*, om inte annat följer av 21 a § eller 15 kap. 6 §.

Såvitt gäller läroböcker, skrivmateriel, verktyg, skyddskläder och andra därmed jämförliga hjälpmedel som varje elev har

En utbildningsanordnare får bestämma att litteratur, skrivmateriel, verktyg, skyddskläder och andra därmed jämförliga

¹⁴ Senaste lydelse 1992:598.

¹⁵ Senaste lydelse 1992:599.

för eget bruk och behåller som sin egendom, får *huvudmannen bestämma att hjälpmedlen skall* anskaffas av eleverna själva på egen bekostnad eller erbjudas mot avgifter som högst motsvarar *huvudmannens* anskaffningskostnader.

I övrigt skall hjälpmedel som används i *komvux* tillhandahållas utan kostnad för eleverna, om inte något annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen.

hjälpmedel som varje elev har för eget bruk och får *behålla* som sin egendom *ska* anskaffas av eleverna själva på egen bekostnad eller erbjudas mot avgifter som högst motsvarar *utbildningsanordnarens* anskaffningskostnader.

I övrigt *ska* hjälpmedel som används i *utbildningen* tillhandahållas utan kostnad för eleverna, om inte något annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen.

Rätt att fullfölja utbildning

7 a §¹⁶

Den som har påbörjat utbildning på en kurs i komvux har rätt att fullfölja kursen.

Undervisningen för en elev skall dock upphöra, om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg.

Den för vilken *grundläggande vuxenutbildning* har upphört enligt andra stycket skall på nytt beredas sådan utbildning, om särskilda skäl talar för detta. Den för vilken annan *komvux* har upphört enligt andra stycket får på nytt beredas sådan utbildning, om särskilda skäl talar för detta.

En elev har rätt att fullfölja den kurs eller de kurser som hemkommunen har åtagit sig betalningsansvar för enligt 11 § första stycket och 22 § första och andra styckena.

Hela eller delar av en elevs utbildning ska dock avbrytas, om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg.

Den för vilken *utbildning på grundläggande nivå* har avbrutits enligt andra stycket *ska* på nytt beredas sådan utbildning, om *det finns* särskilda skäl för det. Den för vilken annan *allmän utbildning för vuxna* har avbrutits enligt andra stycket *kan* på nytt beredas sådan utbildning, om *det finns* särskilda skäl för det.

¹⁶ Senaste lydelse 1993:1478.

Utbildningen kan även avbrytas som en disciplinär åtgärd.

Rätt att delta

10 §¹⁷

Varje kommuninnevånare har rätt att delta i *grundläggande vuxenutbildning* från och med andra kalenderhalvåret det år han fyller 20 år, om han saknar sådana färdigheter som normalt uppnås i grundskolan och är bosatt i landet.

Regeringen får föreskriva att också den som inte är bosatt i landet *skall* ha rätt att delta.

Den som har rätt att delta i grundläggande vuxenutbildning har rätt att delta i sådan undervisning i en annan kommun om utbildningen finns där.

Bestämmelserna i denna paragraf gäller inte den som är intagen i kriminalvårdsanstalt.

Anmälan

Den som vill delta i grundläggande vuxenutbildning skall anmäla detta till styrelsen för utbildningen i sin hemkommun. Om anmälan avser en utbildning som en annan kommun anordnar eller låter anordna, skall styrelsen omedelbart sända anmälan vidare

Varje kommuninnevånare har rätt att delta i *utbildning på grundläggande nivå* från och med andra kalenderhalvåret det år *hon* eller han fyller 20 år, om *hon* eller han

1. är bosatt i landet,
2. saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan, och
3. har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Regeringen får föreskriva att också den som inte är bosatt i landet *ska* ha rätt att delta.

Ansökan och antagningsprocess

11 §¹⁸

En ansökan om att delta i utbildning på grundläggande nivå ska ges in till den sökandes hemkommun. Om de villkor som anges i 10 § är uppfyllda ska kommunen

1. förklara sökanden behörig att delta i utbildningen, och

¹⁷ Senaste lydelse 1991:1107.

¹⁸ Senaste lydelse 1991:1107.

till den kommunen.

2. åta sig betalningsansvaret för sökandens utbildning.

Kommunens beslut enligt första stycket ger sökanden rätt att välja hos vilken eller vilka utbildningsanordnare hon eller han önskar genomgå utbildningen.

11 a §

Utbildningsanordnaren avgör om en behörig sökande enligt 11 § ska antas till utbildningen.

Om det inte finns plats för samtliga sökande, ska anordnaren göra ett urval enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag eller efter grunder som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

En utbildningsanordnare behöver inte anta eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för anordnaren.

För enskilda som har beviljats tillstånd enligt denna lag att anordna formell vuxenutbildning finns bestämmelser om antagning och urval i 13 a kap.

Styrelsens uppgifter

Frågor om mottagande av en elev till grundläggande vuxenutbildning avgörs av styrelsen för utbildningen. Styrelsen beslutar även om utbildningen för en elev

14 §¹⁹

Den kommun som har meddelat beslut enligt 11 § första stycket får även besluta om att avbryta utbildningen och om att på nytt bereda en elev utbildning en-

¹⁹ Senaste lydelse 1991:1107.

skall upphöra och om att på nytt bereda en elev utbildning. *ligt 7 a § andra och tredje styckena.*

Överklagande

15 §²⁰

Styrelsens beslut enligt 14 § får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd av eleven.

Hemkommunens beslut enligt 11 § första stycket och 14 § får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd av eleven.

En utbildningsanordnares beslut enligt 11 a § får inte överklagas.

Interkommunal ersättning

Ersättning

16 §²¹

En kommun som i sin grundläggande vuxenutbildning har tagit emot en elev som kommer från en annan kommun, har rätt till ersättning för kostnaderna för elevens utbildning från elevens hemkommun.

Hemkommunen blir genom ett beslut enligt 11 § första stycket skyldig att betala ersättning till den eller de utbildningsanordnare som eleven genomgår utbildningen hos.

Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd, behöver hemkommunen inte betala ersättning för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Bestämmelser om ersättning finns i 13 b kap. §

²⁰ Senaste lydelse 1991:1111.

²¹ Senaste lydelse 1991:1107.

*Gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning**Utbildning på gymnasial nivå och påbyggnadsnivå**Huvudmannens ansvar**Ansvar att erbjuda utbildning, m.m.*17 §²²

Kommunerna *skall* erbjuda gymnasial vuxenutbildning. De *skall härvid* sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov.

Landstingen får anordna gymnasial vuxenutbildning inom områdena naturbruk och omvårdnad.

Efter överenskommelse med en kommun får ett landsting anordna gymnasial vuxenutbildning även inom andra områden.

Kommunerna *ska* erbjuda utbildning på gymnasial nivå. De ska sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov.

Landstingen får anordna utbildning på gymnasial nivå inom områdena naturbruk och omvårdnad.

Efter överenskommelse med en kommun får ett landsting anordna utbildning på gymnasial nivå även inom andra områden.

18 §²³

Varje kommun *skall* informera om möjligheterna till gymnasial vuxenutbildning samt verka för att vuxna i kommunen deltar i sådan utbildning.

Varje kommun *ska* informera om möjligheterna till utbildning på gymnasial nivå samt verka för att vuxna i kommunen deltar i sådan utbildning.

19 §²⁴

Varje kommuninnevånare är behörig att delta i gymnasial vuxenutbildning om han är bosatt i landet och i övrigt uppfyller föreskrivna villkor,

1. från och med andra kalenderhalvåret det år han fyller 20 år, eller

2. när han slutfört utbildning på nationellt program eller lik-

Varje kommuninnevånare är behörig att delta i utbildning på gymnasial nivå från och med andra kalenderhalvåret det år hon eller han fyller 20 år, om hon eller han

1. är bosatt i landet,

2. saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge.

3. har förutsättningar att till-

²² Senaste lydelse 1996:566.

²³ Senaste lydelse 1991:1107.

²⁴ Senaste lydelse 1992:232.

värdig utbildning i gymnasieskolan.

Regeringen får föreskriva att också den som inte är bosatt i landet *skall* vara behörig att delta.

Föreskrifter om ytterligare behörighetsvillkor och om urval mellan behöriga sökande meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Bestämmelserna i denna paragraf gäller inte den som är intagen i kriminalvårdsanstalt.

godogöra sig utbildningen, och 4. i övrigt uppfyller föreskrivna villkor.

Regeringen får föreskriva att också den som inte är bosatt i landet *ska* vara behörig att delta.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om behörighetsvillkor.

20 §²⁵

Kommuner och landsting är skyldiga att till sin gymnasiala vuxenutbildning ta emot en behörig sökande från en annan kommun, om

1. *hemkommunen har åtagit sig att svara för kostnaderna för elevens utbildning,*

2. *det är fråga om en sådan utbildning eller utbildningsplats för vilken kommunen eller landstinget har rätt till ersättning enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 24 §, eller*

3. *det är fråga om en påbyggnadsutbildning som finansieras med statliga medel enligt beslut av Statens skolverk.*

Ett landsting är skyldigt att till sin utbildning på gymnasial nivå ta emot en behörig sökande från en annan kommun, om

1. *elevens hemkommun har åtagit sig betalningsansvaret för elevens utbildning, eller*

2. *det är fråga om en utbildning på påbyggnadsnivå som finansieras med statliga medel enligt beslut av Statens skolverk.*

Motsvarande skyldighet gäller för en kommun som anordnar sådan utbildning som avses i första stycket 2.

²⁵ Senaste lydelse 2006:528.

Kostnader20 a §²⁶

Huvudmannen får, när det gäller *gymnasial vuxenutbildning*, ta ut ansökningsavgift av den som ansöker om att få delta i utbildningen.

Avgiften *skall* vara skälig.

Ansökningsavgift, som har tagits ut enligt första stycket, *skall* betalas tillbaka

1. om den sökande inte kommer in på den kurs som avgiften avser, eller

2. om den sökande slutför och får betyg från den kurs som avgiften avser.

Ansökan21 §²⁷

Den som vill delta i gymnasial vuxenutbildning skall ansöka om detta hos styrelsen för utbildningen i sin hemkommun. Detta gäller dock inte ansökan om att delta i påbyggnadsutbildning som finansieras med statliga medel enligt beslut av Statens skolverk. En sådan ansökan skall lämnas till styrelsen för utbildningen i den kommun eller det landsting som anordnar eller låter anordna utbildningen.

Om ansökan i andra fall avser en utbildning som *en annan kommun eller ett landsting anordnar eller låter anordna, skall styrelsen skyndsamt sända ansökan vidare till styrelsen för*

En kommun eller ett landsting får, när det gäller *utbildning på gymnasial nivå*, ta ut ansökningsavgift av den som ansöker om att få delta i utbildningen.

Avgiften *ska* vara skälig.

Ansökningsavgift, som har tagits ut enligt första stycket, *ska* betalas tillbaka

1. om den sökande inte kommer in på den kurs som avgiften avser, eller

2. om den sökande slutför och får betyg från den kurs som avgiften avser.

Ansökan och antagningsprocess

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 påbyggnadsnivå som finansieras med statliga medel enligt beslut av Statens skolverk ska dock lämnas till den kommun eller det landsting som anordnar eller låter anordna utbildningen för avgörande av frågor om sökandens behörighet och antagning.

Om ansökan i andra fall avser en utbildning som ett landsting anordnar eller låter anordna, *ska hemkommunen skyndsamt sända ansökan vidare dit för avgörande av frågor om sökandens*

²⁶ Senaste lydelse 1992:599.

²⁷ Senaste lydelse 2006:528.

utbildningen där. Till en sådan ansökan *skall styrelsen* foga ett yttrande av vilket det framgår om hemkommunen åtar sig *att svara för kostnaderna* för elevens utbildning, såvida det inte på grund av tidigare överenskommelse är onödigt. Regeringen får vidare meddela föreskrifter om när ett yttrande inte behöver fogas till en ansökan.

Åtagande *att svara för kostnaderna* skall alltid lämnas om den sökande med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå i *en annan kommuns gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning.* I sådant fall äger 5 kap. 33 § motsvarande tillämpning beträffande ungdomar fram till och med det första kalenderhalvåret det år då ungdomarna fyller tjugo år.

behörighet och antagning. Till en sådan ansökan *ska hemkommunen* foga ett yttrande av vilket det framgår om hemkommunen åtar sig *betalningsansvaret* för elevens utbildning, såvida det inte på grund av tidigare överenskommelse är onödigt. Regeringen får vidare meddela föreskrifter om när ett yttrande inte behöver fogas till en ansökan.

Åtagande om *betalningsansvar enligt andra stycket* ska alltid lämnas om den sökande med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå i *ett landstings utbildning på gymnasial nivå.* I sådant fall äger 5 kap. 33 § motsvarande tillämpning beträffande ungdomar fram till och med det första kalenderhalvåret det år då ungdomarna fyller tjugo år.

Styrelsens uppgifter

Frågor om mottagande av en elev till gymnasial utbildning och om intagning till sådan utbildning avgörs av styrelsen för utbildningen. Styrelsen beslutar även om utbildningen för en elev skall upphöra och om att på nytt bereda en elev utbildning.

Intagningsorganisationen får vara gemensam för flera kommuner samt för gymnasial vuxenutbildning och gymnasieskolan.

22 §²⁸

Om de villkor som anges i 19 § är uppfyllda, ska hemkommunen förklara den sökande behörig att delta i utbildningen. För rätt att delta krävs också att den sökta utbildningen omfattas av hemkommunens kursutbud enligt 1 kap. 8 a §.

Om sökanden bedöms ha rätt att delta i utbildningen ska hemkommunen åta sig betalningsansvaret för den.

²⁸ Senaste lydelse 1993:1478.

Hemkommunens beslut ger den sökande rätt att välja hos vilken eller vilka utbildningsanordnare hon eller han önskar genomgå utbildningen.

22 a §

Utbildningsanordnaren avgör om en sökande ska antas till utbildningen.

Om det inte finns plats för alla sökande ska utbildningsanordnaren göra ett urval enligt föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag eller efter grunder som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

En utbildningsanordnare behöver inte anta eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för anordnaren.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om urval mellan behöriga sökande. För enskilda som har beviljats tillstånd enligt denna lag att anordna formell vuxenutbildning finns bestämmelser om antagning och urval i 13 a kap.

22 b §

Den kommun som har meddelat beslut enligt 22 § får även besluta i frågor om att avbryta utbildningen och att på nytt bereda en elev utbildning enligt 7 a § andra och tredje styckena.

Överklagande23 §²⁹

Styrelsens beslut om mottagande, om att utbildningen för en elev skall upphöra och beslut om att inte på nytt bereda en elev utbildning får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd av eleven.

En hemkommuns beslut enligt 21 § andra stycket, 22 § samt beslut enligt 22 b § får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd av eleven.

En utbildningsanordnares beslut enligt 22 a § andra stycket får inte överklagas.

Interkommunal ersättning**Ersättning**

24 §

Hemkommunen blir genom ett beslut enligt 22 § andra stycket skyldig att betala ersättning till den eller de utbildningsanordnare som eleven genomgår utbildningen hos. Bestämmelser om ersättning finns i 13 b kap.

Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd, behöver hemkommunen inte betala ersättning för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

12 kap.**Vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvox)****Särskild utbildning för vuxna****Allmänna bestämmelser**1 §³⁰

Särvox består av grundläggande särvox och gymnasial särvox.

Utbildningen i särvox skall

Särskild utbildning för vuxna delas in i grundläggande nivå och gymnasial nivå.

²⁹ Senaste lydelse 1993:1478.

³⁰ Senaste lydelse 2006:528.

anordnas i form av kurser.

Utbildningen *ska* anordnas i form av kurser.

1 a §³¹

Grundläggande särvox syftar till att ge vuxna som är *utvecklingsstörda* kunskaper och färdigheter motsvarande dem som barn och ungdomar kan få i den obligatoriska särskolan.

Gymnasial särvox syftar till att ge vuxna som är *utvecklingsstörda* kunskaper och färdigheter motsvarande dem som ungdomar kan få på nationella eller specialutformade program i gymnasie-särskolan.

Särskild utbildning för vuxna på grundläggande nivå syftar till att ge vuxna med *utvecklingsstörning* kunskaper och färdigheter motsvarande dem som barn och ungdomar kan få i den obligatoriska särskolan.

Särskild utbildning för vuxna på gymnasial nivå syftar till att ge vuxna med *utvecklingsstörning* kunskaper och färdigheter motsvarande dem som ungdomar kan få på nationella eller specialutformade program i gymnasie-särskolan.

2 b §³²

Varje kommun *skall* aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till *grundläggande särvox* och att motivera dem att delta i utbildningen.

Varje kommun *ska* aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till *utbildning på grundläggande nivå* och att motivera dem att delta i utbildningen.

Rätt att delta

2 c §³³

Varje kommuninnevärdare som är *utvecklingsstörd* har rätt att delta i *grundläggande särvox* 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 i den obliga-

Varje kommuninnevärdare med *utvecklingsstörning* har rätt att delta i *utbildning på grundläggande 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 i den obliga-

³¹ Senaste lydelse 2006:528.

³² Senaste lydelse 2006:528.

³³ Senaste lydelse 2006:528.

toriska särskolan syftar till att ge, och

3. har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Regeringen får meddela föreskrifter om att också den som inte är bosatt i landet *skall* ha rätt att delta.

Bestämmelserna i denna paragraf gäller inte den som är intagen i kriminalvårdsanstalt.

toriska särskolan syftar till att ge, och

3. har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Regeringen får meddela föreskrifter om att också den som inte är bosatt i landet *ska* ha rätt att delta.

Bestämmelserna i denna paragraf gäller inte den som är intagen i kriminalvårdsanstalt. *För utbildning för den som är intagen i kriminalvårdsanstalt ansvarar kriminalvården.*

Undervisning på annat språk än svenska

2 d §³⁴

Om en elev i *grundläggande särvox* har bristfälliga kunskaper i svenska språket, får undervisningen ges på elevens eget språk. Sådan undervisning *skall* kompletteras med undervisning eller träning i svenska språket.

Om en elev i *utbildning på grundläggande nivå* har bristfälliga kunskaper i svenska språket, får undervisningen ges på elevens eget språk. Sådan undervisning *ska* kompletteras med undervisning eller träning i svenska språket.

Gymnasial särvox

Utbildning på gymnasial nivå

Huvudmannens ansvar

Kommunens ansvar

3 §³⁵

Kommunerna *skall* erbjuda gymnasial särvox. De *skall* härvid sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot behov och efterfrågan.

Efter överenskommelse med en kommun får ett landsting anordna gymnasial särvox som motsvarar den utbildning som

Kommunerna *ska* erbjuda utbildning på gymnasial nivå. De *ska* härvid sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot behov och efterfrågan.

Efter överenskommelse med en kommun får ett landsting anordna utbildning på gymnasial nivå som motsvarar den utbild-

³⁴ Senaste lydelse 2006:528.

³⁵ Senaste lydelse 2006:528.

ges på nationella och specialutformade program i gymnasiesärskolan.

ning som ges på nationella och specialutformade program i gymnasiesärskolan.

5 §³⁶

Varje kommun *skall* informera om möjligheterna till *gymnasial särvox* och verka för att vuxna *utvecklingsstörda* deltar i sådan utbildning.

Varje kommun *ska* informera om möjligheterna till *utbildning på gymnasial nivå* och verka för att vuxna *med utvecklingsstörning* deltar i sådan utbildning.

Behörighet

6 §³⁷

Varje kommuninnevånare *som är utvecklingsstörd* är behörig att delta i *gymnasial särvox*, om han eller hon är bosatt i landet och i övrigt uppfyller föreskrivna villkor

1. från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, eller
2. när han eller hon har slutfört utbildning i gymnasiesärskolan.

Varje kommuninnevånare *med utvecklingsstörning* är behörig att delta i *utbildning på gymnasial nivå från och med andra kalenderhalvåret det år hon eller han fyller 20 år*, om hon eller han,

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

Regeringen får meddela föreskrifter om att också den som inte är bosatt i landet *skall* vara behörig att delta.

Regeringen får meddela föreskrifter om att också den som inte är bosatt i landet *ska* vara behörig att delta.

Föreskrifter om ytterligare behörighetsvillkor och om urval mellan behöriga sökande meddelas av regeringen.

Bestämmelserna i denna paragraf gäller inte den som är intagen i kriminalvårdsanstalt.

Bestämmelserna i denna paragraf gäller inte den som är intagen i kriminalvårdsanstalt. För utbildning för den som är intagen i kriminalvårdsanstalt ansvarar kriminalvården.

³⁶ Senaste lydelse 2006:528.

³⁷ Senaste lydelse 2006:528.

Kostnader

8 §³⁸

Utbildningen i särvox skall vara avgiftsfri för eleverna.

Såvitt gäller läroböcker, skrivmateriel, verktyg, skyddskläder och andra därmed jämförliga hjälpmedel som varje elev har för eget bruk och behåller som sin egendom, får huvudmannen bestämma att hjälpmedlen skall anskaffas av eleverna själva på egen bekostnad eller erbjudas mot avgifter som högst motsvarar huvudmannens anskaffningskostnader.

I övrigt skall hjälpmedel som används i särvox tillhandahållas utan kostnad för eleverna, om inte något annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen.

Ansökan

Den som vill delta i särvox skall ansöka om detta hos styrelsen för utbildningen i sin hemkommun.

Om ansökan avser en utbildning som en annan kommun eller ett landsting anordnar eller låter anordna skall styrelsen skyndsamt sända ansökan vidare till styrelsen för utbildningen där. Till ansökan skall styrelsen foga ett yttrande av vilket det framgår om hemkommunen åtar sig att svara för kostnaderna för ele-

En utbildningsanordnare får bestämma att litteratur, skrivmateriel, verktyg, skyddskläder och andra därmed jämförliga hjälpmedel, som varje elev har för eget bruk och får behålla som sin egendom ska anskaffas av eleverna själva på egen bekostnad eller erbjudas mot avgifter som högst motsvarar utbildningsanordnarens anskaffningskostnader.

I övrigt ska hjälpmedel som används i utbildningen tillhandahållas utan kostnad för eleverna, om inte något annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen.

Ansökan och antagningsprocess

11 §³⁹

Den som vill delta i särskild utbildning för vuxna ska ansöka om detta hos sin hemkommun.

Om ansökan avser en utbildning som ett landsting anordnar eller låter anordna ska hemkommunen skyndsamt sända ansökan vidare dit för avgörande av behörighet och antagning. Till ansökan ska hemkommunen foga ett yttrande av vilket det framgår om hemkommunen åtar sig betalningsansvaret för elevens utbildning, såvida det inte på grund av

³⁸ Senaste lydelse 1991:1107.

³⁹ Senaste lydelse 1996:566.

vens utbildning, såvida det inte på grund av tidigare överenskommelse är onödigt.

Landstinget är skyldigt att till sin utbildning anta en sökande, vars hemkommun har åtagit sig betalningsansvaret för den sökta utbildningen.

11 a §

Om ansökan avser utbildning på grundläggande nivå och de villkor som anges i 2 c § är uppfyllda ska hemkommunen

- 1. förklara sökanden behörig att delta i utbildningen, och*
- 2. åta sig betalningsansvaret för sökandens utbildning.*

11 b §

Om ansökan avser utbildning på gymnasial nivå och de villkor som anges i eller har meddelats med stöd av 6 § är uppfyllda, ska hemkommunen förklara den sökande behörig att delta i utbildningen. För rätt att delta krävs också att den sökta utbildningen omfattas av hemkommunens kursutbud enligt 1 kap. 8 a §.

Om sökanden bedöms ha rätt att delta i utbildningen ska hemkommunen åta sig betalningsansvaret för den.

11 c §

Hemkommunens beslut enligt 11 a § och 11 b § ger den sökande rätt att välja hos vilken eller vilka utbildningsanordnare hon eller han önskar genomgå utbildningen.

Utbildningsanordnaren avgör om en sökande ska antas till utbildningen. Om det inte finns plats för alla sökande ska utbildningsanordnaren göra ett urval enligt föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag eller efter grunder som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

En utbildningsanordnare behöver inte anta eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för anordnaren.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om urval mellan behöriga sökande. För enskilda som har beviljats tillstånd enligt denna lag att anordna formell vuxenutbildning finns bestämmelser om antagning och urval i 13 a kap.

Rätt att slutföra en kurs

Den som har påbörjat utbildning på en kurs i särvox har rätt att fullfölja kursen.

Undervisningen för en elev skall dock upphöra, om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredställande framsteg.

Rätt att fullfölja utbildning

12 §⁴⁰

En elev har rätt att fullfölja den kurs eller de kurser som hemkommunen har åtagit sig betalningsansvar för, enligt 11 a § och 11 b §.

Hela eller delar av en elevs utbildning ska dock avbrytas, om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg.

⁴⁰ Senaste lydelse 1993:1478.

Den för vilken *särvox* har upphört enligt andra stycket får på nytt beredas sådan utbildning, om särskilda skäl talar för detta.

Den för vilken utbildning på grundläggande nivå har avbrutits enligt andra stycket ska på nytt beredas sådan utbildning, om det finns särskilda skäl för det. Den för vilken utbildning på gymnasial nivå har avbrutits enligt andra stycket kan på nytt beredas sådan utbildning, om det finns särskilda skäl för det.

Utbildningen kan även avbrytas som en disciplinär åtgärd.

Styrelsens uppgifter

13 §⁴¹

Frågor om mottagande av en elev till *särvox* och om intagning till sådan utbildning prövas av styrelsen för utbildningen. Styrelsen beslutar även om utbildningen för en elev skall upphöra och om att på nytt bereda en elev utbildning.

Den kommun som har meddelat beslut enligt 11 § andra stycket, 11 a och 11 b §§ får även besluta i frågor om att avbryta och om att på nytt bereda en elev utbildning enligt 12 § andra och tredje styckena.

Överklagande

14 §⁴²

Styrelsens beslut om mottagande, om att utbildningen för en elev skall upphöra och beslut om att inte på nytt bereda en elev utbildning får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd av eleven.

Beslut enligt 13 § får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd av eleven.

Beslut om intagning får inte överklagas.

En utbildningsanordnares beslut om antagning får inte överklagas.

⁴¹ Senaste lydelse 1991:1107.

⁴² Senaste lydelse 1991:1111.

Ersättning**15 §**

Hemkommunen blir genom ett beslut enligt 11 a § och 11 b § skyldig att betala ersättning till den eller de utbildningsanordnare som eleven genomgår utbildningen hos. Bestämmelser om ersättning finns i 13 b kap.

Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd, behöver kommunen inte betala ersättning för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

13 kap.

*Svenskundervisning för
invandrare (sfi)*

*Utbildning i svenska för
invandrare*

Allmänna bestämmelser**1 §⁴³**

Sfi syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket.

Sfi syftar också till att ge vuxna som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter. Läs- och skrivinläringen får ske på elevens modersmål eller annat språk.

Utbildningen anordnas som kurser.

Utbildning i svenska för invandrare syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket.

Utbildningen syftar också till att ge vuxna som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter. Läs- och skrivinläringen får ske på elevens modersmål eller annat språk.

Utbildningen anordnas som kurser.

⁴³ Senaste lydelse 2006:528.

Huvudmannens ansvar

Varje kommun är skyldig att se till att *sfi* erbjuds de personer som anges i 6 §.

Undervisningen skall finnas att tillgå så snart som möjligt efter det att rätt till *sfi* inträtt. Om inte särskilda skäl finns, skall undervisningen kunna påbörjas inom tre månader.

*Kommunens ansvar*3 §⁴⁴

Varje kommun ansvarar för att den kommuninnevärdare som enligt 6 § har rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare och önskar det, också får delta i sådan utbildning.

Utbildningen ska tillhandahållas så snart som möjligt efter det att rätt att delta i utbildningen har inträtt. Utbildningen ska kunna påbörjas inom tre månader, om det inte föreligger särskilda skäl mot det.

4 §⁴⁵

Varje kommun skall aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till *sfi* och för att motivera dem att delta i utbildningen.

Varje kommun ska aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till utbildning i svenska för invandrare och för att motivera dem att delta i sådan utbildning.

4 a §⁴⁶

Sfi skall i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 15 timmar undervisningstid i veckan. Undervisningstiden får dock minskas om eleven begär det och *kommunen* finner att det är förenligt med utbildningens syfte.

Utbildning i svenska för invandrare ska i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 15 timmar undervisningstid i veckan. Undervisningstiden får dock minskas om eleven begär det och *hemkommunen* finner att det är förenligt med utbildningens syfte.

⁴⁴ Senaste lydelse 1994:517.

⁴⁵ Senaste lydelse 1991:1107.

⁴⁶ Senaste lydelse 2006:528.

4 b §⁴⁷

Kommunen skall i samarbete med Arbetsförmedlingen verka för att eleven ges möjligheter att öva det svenska språket i arbetslivet och att *sfi* kan kombineras med andra aktiviteter såsom

- arbetslivsorientering,
- validering,
- praktik, eller
- annan utbildning.

Kommunen skall också verka för att *sfi* kan bedrivas samtidigt som eleven uppbär ersättning från sjukförsäkringen enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring och för att *sfi* kan kombineras med aktiviteter som erbjuds inom hälso- och sjukvården.

Utbildningsanordnaren ska i samarbete med Arbetsförmedlingen verka för att eleven ges möjligheter att öva det svenska språket i arbetslivet och att *utbildning i svenska för invandrare* kan kombineras med andra aktiviteter såsom

- arbetslivsorientering,
- validering,
- praktik, eller
- annan utbildning.

Utbildningsanordnaren ska också verka för att *utbildningen* kan bedrivas samtidigt som eleven uppbär ersättning från sjukförsäkringen enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring och för att *utbildningen* kan kombineras med aktiviteter som erbjuds inom hälso- och sjukvården.

4 c §⁴⁸

Sfi skall kunna kombineras med förvärvsarbete.

Utbildning i svenska ska kunna kombineras med förvärvsarbete.

Rätt att delta6 §⁴⁹

Rätt att delta i *en kommuns sfi* har, med det undantag som följer av 7 §, följande personer från och med det andra kalenderhalvåret det år de fyller 16 år:

1. Den som är bosatt i kommunen och som saknar sådana grundläggande kunskaper i

Rätt att delta i *utbildning i svenska för invandrare* har, med det undantag som följer av 7 §, följande personer från och med det andra kalenderhalvåret det år de fyller 16 år:

1. Den som är bosatt i kommunen och som saknar sådana

⁴⁷ Senaste lydelse 2007:404.

⁴⁸ Senaste lydelse 2006:528.

⁴⁹ Senaste lydelse 1994:517.

svenska språket som utbildning-
en syftar till att ge. Regeringen
får föreskriva att också den som
inte är bosatt i landet *skall* ha
rätt att delta i *sfi*.

2. Finländska medborgare
som stadigvarande arbetar i kom-
munen, men som är bosatta i
Finland nära gränsen till Sverige
och som saknar sådana grund-
läggande kunskaper i svenska
språket som utbildningen syftar
till att ge.

grundläggande kunskaper i
svenska språket som utbildning-
en syftar till att ge. Regeringen
får föreskriva att också den som
inte är bosatt i landet *ska* ha rätt
att delta i *sådan utbildning*.

2. Finländska medborgare
som stadigvarande arbetar i kom-
munen, men som är bosatta i
Finland nära gränsen till Sverige
och som saknar sådana grund-
läggande kunskaper i svenska
språket som utbildningen syftar
till att ge.

7 §⁵⁰

Den som har sådana kunska-
per i det danska eller norska
språket att grundläggande *svensk-
undervisning* inte kan anses nöd-
vändig, har inte rätt att delta i
sfi.

Den som har sådana kunska-
per i det danska eller norska
språket att grundläggande *utbild-
ning i svenska språket* inte kan
anses nödvändig, har inte rätt att
delta i *utbildning i svenska för
invandrare*.

*Bestämmelserna i detta kapitel
gäller inte den som är intagen i
kriminalvårdsanstalt. För utbild-
ning för den som är intagen i kri-
minalvårdsanstalt ansvarar krimi-
nalvården.*

Kostnader

*Utbildningen i sfi skall vara
avgiftsfri för eleverna. De skall
utan kostnad ha tillgång till
böcker och andra hjälpmedel som
behövs för en tidsenlig utbild-
ning. Huvudmannen får dock*

Kostnader för litteratur och andra hjälpmedel

8 §⁵¹

*I utbildning i svenska för in-
vandrare ska eleverna utan kost-
nad ha tillgång till litteratur och
andra hjälpmedel som behövs
för en tidsenlig utbildning. Ut-
bildningsanordnaren får dock be-*

⁵⁰ Senaste lydelse 1994:517.

⁵¹ Senaste lydelse 1991:1107.

besluta att eleverna *skall* hålla sig med enstaka egna hjälpmedel. *I verksamheten får också förekomma enstaka inslag som kan medföra en obetydlig kostnad för eleverna.*

sluta att eleverna *ska* hålla sig med enstaka hjälpmedel.

Uppdrag att anordna utbildning *Ansökan och antagningsprocess*

9 §⁵²

En kommun får uppdra åt andra att anordna sfi. Regeringen får meddela föreskrifter om vem som får ges ett sådant uppdrag och om villkor för det.

En ansökan om att delta i utbildning i svenska för invandrare ska ges in till den sökandes hemkommun eller, i fall som avses i 6 § 2, den kommun som sökanden stadigvarande arbetar i. Om de villkor som anges i 6 § är uppfyllda ska kommunen

1. förklara sökanden behörig att delta i utbildningen, och

2. åta sig betalningsansvaret för sökandens utbildning.

Om en kommun uppdrar åt någon annan att anordna sfi, får kommunen till denna överlämna endast den myndighetsutövning som hör till lärarens uppgifter.

Kommunens beslut enligt första stycket ger den sökande rätt att välja hos vilken eller vilka utbildningsanordnare hon eller han önskar genomgå utbildningen.

10 §⁵³

För sådan sfi som anordnas av någon annan än en kommun gäller inte bestämmelserna i 2 kap. 4–7 §§.

Utbildningsanordnaren avgör om en sökande ska antas till utbildningen.

Om det inte finns plats för samtliga sökande, ska anordnaren göra ett urval enligt föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag eller efter grunder som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

⁵² Senaste lydelse 2006:528.

⁵³ Senaste lydelse 1991:1107.

En utbildningsanordnare behöver inte anta eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för anordnaren.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om urval mellan behöriga sökande. För enskilda som har beviljats tillstånd enligt denna lag att anordna formell vuxenutbildning finns bestämmelser om antagning och urval i 13 a kap.

Undervisningens upphörande

Den som har påbörjat en kurs i sfi har rätt att fullfölja kursen.

Undervisningen för en elev skall dock upphöra, om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig undervisningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg.

Den för vilken sfi har upphört enligt andra stycket eller som frivilligt avbrutit utbildningen skall på nytt beredas sådan utbildning, om särskilda skäl talar för detta.

Rätt att fullfölja utbildning

11 §⁵⁴

En elev har rätt att fullfölja den kurs eller de kurser som kommunen, enligt 9 §, har åtagit sig betalningsansvaret för.

Hela eller delar av en elevs utbildning ska dock avbrytas, om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg.

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

Utbildningen kan även avbrytas som en disciplinär åtgärd.

⁵⁴ Senaste lydelse 1994:517.

Styrelsens uppgifter12 §⁵⁵

Frågor om mottagande av en elev till sfi avgörs av styrelsen för utbildningen. Styrelsen beslutar även om utbildningen för en elev skall upphöra och om att på nytt bereda en elev utbildning.

Den kommun som har meddelat beslut enligt 9 § första stycket får även besluta i frågor om att avbryta utbildningen och om att på nytt bereda en elev utbildning enligt 11 § andra och tredje styckena.

Överklagande13 §⁵⁶

Styrelsens beslut enligt 12 § får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd av eleven.

Beslut enligt 12 § får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd av eleven.

En utbildningsanordnares beslut enligt 10 § får inte överklagas.

Ersättning

14 §

Hemkommunen blir genom ett beslut enligt 9 § första stycket skyldig att betala ersättning till den eller de utbildningsanordnare som eleven genomgår utbildningen hos. Bestämmelser om ersättning finns i 13 b kap.

Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd, behöver kommunen inte betala ersättning för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

⁵⁵ Senaste lydelse 1991:1107.

⁵⁶ Senaste lydelse 1991:1111.

*13 a kap.**Fristående utbildningsanordnare inom den formella vuxenutbildningen**Tillstånd och tillståndsgivning**1 §*

Ett tillstånd att anordna allmän utbildning för vuxna, särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare ska beviljas en enskild som har åtagit sig och har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Tillstånd får dock inte beviljas för att anordna allmän utbildning för vuxna på påbyggnadsnivå som finansieras med statliga medel enligt beslut av Statens skolverk.

För ett tillstånd att anordna utbildning i svenska för invandrare krävs dessutom ett särskilt åtagande från den enskilde att samverka med elevens hemkommun och myndigheter, vilka ansvarar för samhällets integrationsinsatser.

2 §

Ett tillstånd enligt 1 § gäller i hela landet och omfattar all sådan utbildning som ges i form av nationellt och lokalt fastställda kurser.

Om utbildningsverksamheten inte påbörjas inom tre år från att tillståndet beviljades ska det återkallas av X-myndigheten.

3 §

Tillståndsärenden prövas av X-myndigheten.

Tillståndsansökningar får ges in och ska prövas löpande under året.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för tillståndsgivningen och för tillämpningen av bestämmelserna i detta kapitel.

4 §

En utbildningsanordnare som har beviljats tillstånd enligt 1 § ska informera den eller de kommuner där anordnaren avser att bedriva sin verksamhet. Information om etableringsort ska också lämnas till X-myndigheten.

Om verksamheten avses att bedrivas endast i form av distansutbildning ska information om detta lämnas till X-myndigheten.

Sådan information som avses i första och andra styckena ska lämnas inom sex månader innan verksamheten påbörjas.

5 §

En utbildningsanordnare som har beviljats ett tillstånd enligt 1 § får sälja utbildning, som till art och nivå motsvarar anordnarens ordinarie verksamhet, till myndigheter, kommuner och organisationer där uppdragsgivaren utser deltagarna i utbildningen. Utbildningen får också säljas till företag för utbildning av dess per-

sonal.

Utbildningen får inte säljas direkt till fysiska personer.

Utbildningsanordnarens ansvar för utbildningen

6 §

Utbildningsanordnaren ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelser som anges i detta kapitel och att verksamheten i övrigt uppfyller de krav som gäller för utbildningsanordnare med offentlig huvudman enligt denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

7 §

Utbildningsanordnaren är skyldig att se till att det för ledningen av utbildningen och ansvaret för undervisningen finns rektor och lärare som uppfyller de krav som anges i 2 kap. och sådana föreskrifter som meddelats med stöd denna lag.

8 §

Utbildningsanordnaren ska systematiskt planera, följa upp och utvärdera sin verksamhet såväl på huvudmannanivå som på verksamhetsnivå.

Med utgångspunkt i detta underlag ska utbildningsanordnaren årligen upprätta kvalitetsredovisning enligt bestämmelserna i förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m.

9 §

Utbildningen ska vara öppen för alla elever som har förklarats behöriga att delta i utbildning och vars hemkommun har åtagit betalningsansvaret för den.

Utbildningsanordnaren behöver dock inte anta eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för anordnaren.

Utbildningsanordnarens urvalskriterier måste vara godkända av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Ersättning

10 §

Bestämmelser om ersättning från elevens hemkommun finns i 13 b kap.

Betyg, intyg och prövning

11 §

Betygsättning, anordnande av prövning samt utfärdande av betyg och intyg ska ske i enlighet med bestämmelserna i detta kapitel och i överensstämmelse med de författningar som gäller för utbildning i det offentliga skolväsendet.

Betyg får utfärdas i samlat betygsdokument och endast till den elev som har uppnått kunskapsmålen enligt gällande betygs-kriterier som avses i de författningar som anges i första stycket.

Slutbetyg får utfärdas för en utbildning om den

1. har bedrivits i sammanhållen form av utbildningsanordnaren, eller

2. är baserad antingen på kursbetyg som en elev erhållit enbart från utbildningsanordnaren eller på kursbetyg från både utbildningsanordnaren och en grund- eller gymnasieskola. I övrigt får slutbetyg inte utfärdas.

Slutbetyg får utfärdas endast till den elev som har uppnått kunskapsmålen enligt gällande betygs-kriterier som avses i de författningar som anges i första stycket.

12 §

Prövning får anordnas för allmän utbildning för vuxna utom orienteringskurser och individuella kurser samt i utbildning i svenska för invandrare. Prövning får dock endast anordnas om utbildningen ingår i anordnarens ordinarie verksamhet eller om det finns lärare som uppfyller kraven i 2 kap. Prövning får också anordnas för projektarbete, om anordnaren bedriver utbildning inom det kunskapsområde som projektarbetet avser.

13 §

Betyg sätts av den lärare som ansvarar för undervisningen. Om ett betyg beror på två eller flera lärares bedömning och lärarna inte kan enas, ska betyget sättas av rektor.

Rektor utfärdar betyg, intyg och slutbetyg och ansvarar för att betygssättning, anordnande av

prövning samt utfärdande av betyg och intyg sker i enlighet med vad som anges i 11 och 12 §§.

I 26 § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om rättelse av skrivfel och liknande. Rektorn får besluta om rättelse av betyg och intyg.

Disciplinära åtgärder

14 §

En elev får stängas av helt eller delvis från sin utbildning, om hon eller han inte kan anpassa sig till de arbetsformer som utbildningen bygger på eller, i fall där arbetsplatsförlagd utbildning eller praktik ingår i utbildningen, visat sig uppenbart olämplig i den praktiska tjänstgöringen.

15 §

Om en elev har

1. gjort sig skyldig till upprepade förseelser eller en allvarlig förseelse,

2. uppträtt olämpligt vid upprepade tillfällen eller på annat sätt uppfört sig på ett sätt som kan antas inverka skadligt på andra elever, eller

3. om det finns andra särskilda skäl, får eleven stängas av från undervisningen helt eller delvis under högst två veckor av terminen.

Om eleven står under åtal för en gärning får eleven stängas av på grund av den endast om han eller hon erkänt denna eller om

en domstol funnit utrett att eleven har begått gärningen.

Om en åtgärd enligt första stycket inte bedöms tillräcklig får eleven i stället förvisas från utbildningen för en viss tid, dock högst ett och ett halvt år.

16 §

Ärenden om avstängning eller förvisning avgörs av elevens hemkommun efter anmälan från utbildningsanordnaren.

I avvaktan på att ärendet om avstängning eller förvisning har avgjorts får rektor hos utbildningsanordnaren besluta att med omedelbar verkan tillfälligt avstänga eleven, om det bedöms nödvändigt med hänsyn till risken för andra elever eller för utbildningsanordnarens personal.

Ett beslut om tillfällig avstängning gäller till dess ärendet prövats av elevens hemkommun.

17 §

En hemkommuns beslut om avstängning och förvisning får förordnas att gälla med omedelbar verkan.

18 §

En hemkommun som ska avgöra ett ärende om avstängning eller förvisning ansvarar för att det finns en utredning som allsidigt klarlägger de omständigheter som är av betydelse för ärendets bedömning.

Utredningen ska inledas omgående och genomföras så skyndsamt som möjligt. Eleven ska få tillfälle att muntligen yttra sig. Var och en som antas kunna lämna upplysningar av betydelse ska höras under utredningen.

19 §

Ett beslut av hemkommunen om avstängning eller förvisning enligt 14 och 15 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller även för ett beslut av rektorn i fråga om att med omedelbar verkan stänga av en elev enligt 16 § andra stycket.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Tillsyn

20 §

En utbildningsanordnare som har beviljats tillstånd enligt 1 § ska i fråga om sin utbildningsverksamhet stå under tillsyn av X-myndigheten. Utbildningsanordnaren är skyldig att delta i den uppföljning och utvärdering av det offentliga skolväsendet som genomförs av X-myndigheten.

Utbildningsanordnaren är också ansvarig för att eleverna deltar i nationellt fastställda prov.

21 §

X-myndigheten har för sin tillsyn enligt detta kapitel rätt att inspektera, inhämta upplysningar och ta del av de handlingar och annat material som behövs för till-

synen.

Den vars utbildning inspekteras är skyldig att lämna den hjälp som behövs vid inspektionen.

En första inspektion av en utbildningsanordnare som har beviljats tillstånd enligt 1 § ska genomföras senast ett år efter det att anordnaren har etablerat sin verksamhet.

Insyn

22 §

Den kommun där utbildningsanordnaren är etablerad har rätt till insyn i verksamheten. Anordnaren ska delta i den uppföljning och utvärdering som kommunen gör av sin egen verksamhet. Deltagandet ska ske i den utsträckning som kommunen bestämmer.

En elevs hemkommun har också rätt till insyn i anordnarens utbildningsverksamhet om eleven hos sin hemkommun har påtalat allvarliga brister i verksamheten:

Sanktioner

23 §

Om en utbildningsanordnare som har beviljats tillstånd enligt 1 § inte längre uppfyller kraven för tillståndet, får X-myndigheten förelägga anordnaren att uppfylla dem.

Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som X-myndigheten anser nödvändiga för att kraven för tillståndet ska uppfyllas.

Om föreläggandet inte följs, får X-myndigheten återkalla tillståndet. Detsamma gäller om utbildningsanordnaren trots påpekande inte iakttar sina skyldigheter enligt 20 §.

Överklagande

24 §

Beslut i fråga om tillstånd och beslut om återkallelse av tillstånd får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

13 b kap.

Ersättning till utbildningsanordnare inom den formella vuxenutbildningen

1 §

Varje kommun bestämmer årligen ersättningsbeloppen för det utbildningsutbud som har fastställts enligt 1 kap. 8 a §. Ersättningsbeloppen ska gälla för samtliga utbildningsanordnare hos vilka kommuninnevånarna genomför sin utbildning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om det lägsta belopp som ska betalas för utbildning som kommunerna ska tillhandahålla enligt 11 kap. 8 §, 12 kap. 2 a § och 13 kap. 3 §.

2 §

Ersättningsbeloppen ska i första hand anges i kronor per poäng. Om det inte är lämpligt ska er-

sättningsbeloppet i andra hand anges i kronor per kurs.

Kommunen får reducera ett fastställt ersättningsbelopp för utbildning som helt anordnas på distans med högst 15 procent.

Kommunen ska kunna redovisa hur ersättningsbeloppet har beräknats.

3 §

Ersättningsbeloppen ska omfatta kostnader för undervisning, utrustning, läromedel, administration och lokaler (grundbelopp). Därutöver får ersättning lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd (tilläggsbelopp).

Till en fristående utbildningsanordnare ska det även utgå kompensation för mervärdesskatt med sex procent på det fastställda ersättningsbeloppet.

4 §

Om en kommun och en utbildningsanordnare inte kommer överens om annat, ska ersättningsbeloppet utbetalas månadsvis mot faktura.

5 §

En kommuns beslut enligt 1 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

15 kap. Övriga föreskrifter

6 §⁵⁷

Regeringen får utan hinder av föreskrifterna i 4 kap. 4 §, 5 kap. 21 §, 11 kap. 5 § och 13 kap. 8 § meddela föreskrifter om skyldighet för den som vill genomgå särskilt anordnad prövning i grundskolan, gymnasieskolan, *kommunal vuxenutbildning* eller *svenskundervisning för invandrare* att betala en avgift som tillfaller huvudmannen för utbildningen.

Regeringen får utan hinder av föreskrifterna i 1 kap. 9 b §, 4 kap. 4 § och 5 kap. 21 § meddela föreskrifter om skyldighet för den som vill genomgå särskilt anordnad prövning i grundskolan, gymnasieskolan, *allmän utbildning för vuxna* eller *utbildning i svenska för invandrare* att betala en avgift som tillfaller huvudmannen för utbildningen.

11 §⁵⁸

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för *skolhuvudmannen* att lämna sådana sakuppgifter om *skolverksamheten* och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten. Detsamma gäller skyldighet för en kommun att lämna sakuppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av förskolverksamheten och skolbarnsomsorgen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmannen

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för *huvudmannen för verksamheten i denna lag* att lämna sådana sakuppgifter om *skol- och utbildningsverksamheten* samt sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten. Detsamma gäller skyldighet för en kommun att lämna sakuppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av förskolverksamheten och skolbarnsomsorgen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmannen

⁵⁷ Senaste lydelse 1996:1456.

⁵⁸ Senaste lydelse 2005:21.

för en fristående skola att lämna ekonomisk redovisning över verksamheten.

för en fristående skola *eller fristående utbildningsanordnare inom den formella vuxenutbildningen* att lämna ekonomisk redovisning över verksamheten.

Regeringen får vidare meddela föreskrifter om vite för den som inte följer bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i första eller andra stycket.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2009.

2 Förslag till förordning om ändring i förordning (1992:736) om vuxenutbildning för utvecklingsstörda

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2002:1012) om vuxenutbildning för utvecklingsstörda

dels att förordningen ska betecknas förordning (2002:1012) om särskild utbildning för vuxna,

dels att i 1 kap. 1–6 §§, 2 kap. 1–4, 9 a, 16 §§, 3 kap. 3–5, 7 §§, 4 kap. 1, 3, och 5 §§ uttrycken ”vuxenutbildning för utvecklingsstörda (sär vux)”, ”grundläggande sär vux”, ”gymnasial sär vux”, ”styrelsen för utbildningen” i olika böjningsformer ska bytas mot ”särskild utbildning för vuxna”, ”särskild utbildning på grundläggande nivå”, ”särskild utbildning på gymnasial nivå” respektive ”kommunen” i motsvarande form,

dels att 2 kap. 10 §, 3 kap. 1 och 6 §§ samt mellanrubrikerna närmast före 3 kap. 1 och 6 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

10 §⁵⁹

För *sär vux* som anordnas enligt 12 kap. 9 § skollagen (1985:1100) gäller, *utöver vad som följer av 12 kap. 10 § skollagen*, bestämmelserna i denna förordning. Bestämmelser om rektor avser alltid den rektor inom det offentliga skolväsendet som är ansvarig för ledningen av utbildningen.

För *särskild utbildning för vuxna* som anordnas enligt 1 kap. 10 a § skollagen (1985:1100) gäller bestämmelserna i denna förordning. Bestämmelser om rektor avser alltid den rektor inom det offentliga skolväsendet som är ansvarig för ledningen av utbildningen.

⁵⁹ Senaste lydelse 1993:1224.

3 kap.

Behörighet till *gymnasial särvox* Behörighet till *särskild utbildning för vuxna på gymnasial nivå*1 §⁶⁰

I 12 kap. 6 § skollagen (1985:1100) finns bestämmelser om vem som är behörig att delta i *gymnasial särvox*. I 3–5 §§ finns ytterligare bestämmelser om sådan behörighet.

I 12 kap. 6 § skollagen (1985:1100) finns bestämmelser om vem som är behörig att delta i *särskild utbildning för vuxna på gymnasial nivå*. I 3–5 §§ finns ytterligare bestämmelser om sådan behörighet.

Urval mellan behöriga sökande till *gymnasial särvox* Urval mellan behöriga sökande till *särskild utbildning för vuxna på gymnasial nivå*6 §⁶¹

Om antalet platser är mindre än antalet behöriga sökande till en kurs inom *gymnasial särvox* skall företräde ges dem som har störst behov av utbildningen.

Om antalet platser är mindre än antalet behöriga sökande till en kurs inom *särskild utbildning på gymnasial nivå* ska företräde ges dem som har störst behov av utbildningen.

Vid urvalet skall det särskilt beaktas att sökande

- inte tidigare har deltagit i motsvarande utbildning,
- har behov av utbildningen för pågående eller planerad yrkesverksamhet eller står inför yrkesval.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2009.

⁶⁰ Senaste lydelse 2006:1197.

⁶¹ Senaste lydelse 2006:1197.

3 Förslag till förordning om ändring i förordning (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för skolhuvudmännen inom det offentliga skolväsendet m.m.

Härigenom föreskrivs att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁶²

Statens skolverk får meddela föreskrifter om skyldighet att lämna uppgifter dels för uppföljning och utvärdering av skolväsendet, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen, dels för Skolverkets nationella utvärderingsprojekt.

Föreskrifterna får omfatta uppgifter som lämnas av

1. skolhuvudmännen inom det offentliga skolväsendet,

2. skolhuvudmännen för sådana fristående skolor som avses i 9 kap. 1, 5, 8 och 8 b §§ skollagen (1985:1100),

3. skolhuvudmännen för sådana fristående skolor som har ställts under statlig tillsyn med stöd av 3 kap. 1 § förordningen (1996:1206) om fristående skolor,

4. huvudmannen för utbildningen vid sådana särskilda resurscenter som avses i 10 kap. 3 a § skollagen, och

5. en kommun, om det gäller förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som bedrivs av kommunen.

Föreskrifterna får omfatta uppgifter som lämnas av

1. skolhuvudmännen inom det offentliga skolväsendet,

2. skolhuvudmännen för sådana fristående skolor som avses i 9 kap. 1, 5, 8 och 8 b §§ skollagen (1985:1100) *och sådana fristående utbildningsanordnare som avses i 13 a kap. skollagen,*

3. skolhuvudmännen för sådana fristående skolor som har ställts under statlig tillsyn med stöd av 3 kap. 1 § förordningen (1996:1206) om fristående skolor,

4. huvudmannen för utbildningen vid sådana särskilda resurscenter som avses i 10 kap. 3 a § skollagen, och

5. en kommun, om det gäller förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som bedrivs av kommunen.

⁶² Senaste lydelse 2005:610.

Föreskrifterna skall begränsas till vad som behövs för en effektiv uppföljning och utvärdering av de mål för skolverksamheten, förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen som har bestämts av riksdagen eller regeringen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2009.

4 Förslag till förordning om ändring i förordning (1994:895) om svenskundervisning för invandrare

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare

dels att förordningen ska betecknas förordning (1994:895) om utbildning i svenska för invandrare,

dels att i 1, 3, 4, 7, 12, 13, 17, 17 a och 18 §§ uttrycket "svenskundervisning för invandrare" och förkortningen "sfi", "rektorn" samt uttrycket "styrelsen för utbildningen" ska bytas mot "utbildning i svenska för invandrare", "rektorn hos utbildningsanordnaren" respektive "kommunen",

dels att rubriken närmast före 12 § ska lyda "Ledighet m.m.", samt att 2 och 16 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas en ny bestämmelse, 13 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

För *sfi* som anordnas enligt 13 kap. 9 § skollagen (1985:1100) gäller, *utöver vad som följer av 13 kap. 10 § skollagen*, bestämmelserna i denna förordning.

För *utbildning i svenska för invandrare* som anordnas enligt 1 kap. 10 a § skollagen (1985:1100) gäller bestämmelserna i denna förordning.

Bestämmelser om rektor avser alltid den rektor inom det offentliga skolväsendet som är ansvarig för ledningen av utbildningen.

13 a §

Föreskrifterna i 6 kap. 4–8 §§ i förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning ska tillämpas i fråga om disciplinära åtgärder.

16 §⁶³

Läraren *skall* vid betygssättningen utnyttja all tillgänglig information om elevens kunskaper i förhållande till kraven i kursplanen.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om betygskriterier som läraren *skall* använda vid betygssättningen. Betygskriterierna *skall* precisera vilka kunskaper enligt kursplanen som krävs för att eleven *skall* få betygen Godkänt eller Väl godkänt.

Lärarna *bör* använda centralt fastställda prov som ett hjälpmedel för att bedömningsgrunderna *skall* bli så enhetliga som möjligt över landet. Sådana prov fastställs av Skolverket som också meddelar närmare föreskrifter om dem.

Om en elev inte når upp till nivån för betyget Godkänt skall läraren i ett intyg ange vad eleven kan i förhållande till kursens mål.

Läraren *ska* vid betygssättningen utnyttja all tillgänglig information om elevens kunskaper i förhållande till kraven i kursplanen.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om betygskriterier som läraren *ska* använda vid betygssättningen. Betygskriterierna *ska* precisera vilka kunskaper enligt kursplanen som krävs för att eleven *ska* få betygen Godkänt eller Väl godkänt.

Lärarna *ska* använda centralt fastställda prov som ett hjälpmedel för att bedömningsgrunderna *ska* bli så enhetliga som möjligt över landet. Sådana prov fastställs av Skolverket som också meddelar närmare föreskrifter om dem.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2009.

⁶³ Senaste lydelse 2006:529.

5 Förslag till förordning om ändring i förordning (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m.

Härigenom föreskrivs att 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Det som sägs om skolor i 1–4 §§ gäller även för sådana fristående skolor som avses i 9 kap. 1, 8, och 8 b §§ skollagen (1985:1100), riksinternatskolorna och sådana särskilda resurscenter som anordnar utbildning enligt 10 kap. 3 a § skollagen.

Det som sägs i 1–3 a §§ om skyldighet för en kommun gäller också i tillämpliga delar för andra huvudmän inom det offentliga skolväsendet.

Föreslagen lydelse

5 §⁶⁴

Det som sägs om skolor i 1–4 §§ gäller även för sådana fristående skolor som avses i 9 kap. 1, 8, och 8 b §§ skollagen (1985:1100), riksinternatskolorna, sådana särskilda resurscenter som anordnar utbildning enligt 10 kap. 3 a § skollagen, samt sådana fristående utbildningsanordnare för formell vuxenutbildning som avses i 13 a kap. skollagen .

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2009.

⁶⁴ Senaste lydelse 2006:279.

6 Förslag till förordning om ändring i förordning (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning

dels att förordningen ska betecknas förordning (2002:1012) om allmän utbildning för vuxna,

dels att i 1 kap. 1, 2, 6, 7 §§, 2 kap. 1–4, 6, 10, 12, 15–20 §§, 3 kap. 1, 2, 4–9 §§, 4 kap. 3, 4, 8–11, 14, 16, 20 §§, 5 kap. 1, 3 §§, 6 kap. 2 och 7 §§ uttrycken ”kommunal vuxenutbildning”, ”det offentliga skolväsendet för vuxna”, ”grundläggande vuxenutbildning”, ”gymnasial vuxenutbildning”, ”påbyggnadsutbildning”, ”styrelsen för utbildningen” i olika böjningsformer ska bytas mot ”allmän utbildning för vuxna”, ”den formella vuxenutbildningen”, ”allmän utbildning på grundläggande nivå”, ”allmän utbildning på gymnasial nivå”, ”allmän utbildning på påbyggnadsnivå” respektive ”kommunen” i motsvarande form,

dels att 1 kap. 3–5, 10, 2 kap. 13, 15, 18, 20 §§ och 4 kap. 6 §, samt att mellanrubrikerna närmast före 2 kap. 15, 18 och 20 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §⁶⁵

Den som enbart får vägledning eller sina kunskaper bedömda på det sätt som anges i 4 kap. 16 och 19 §§ behöver inte vara intagen som elev i kommunal vuxenutbildning.

För den som enbart får vägledning eller sina kunskaper bedömda på det sätt som anges i 4 kap. 16 och 19 §§ behöver inte den enskildes hemkommun ha bedömt att hon eller han ska ha rätt att som elev delta i allmän utbildning för vuxna och åtagit sig betalningsansvaret för sådan utbildning.

⁶⁵ Senaste lydelse 2004:640.

4 §

För att uppnå syftet med den *kommunala vuxenutbildningen* enligt 11 kap. 2 § skollagen (1985:1100) *skall* kommunens stöd för lärande utöver 1 kap. 9 § skollagen och läroplanen utgå från

1. nationellt eller lokalt fastställda mål i kursplaner inom olika kunskapsområden för *grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildningar*, eller

2. den enskildes utbildningsmål som har dokumenterats enligt en individuell studieplan för en eller flera sådana kurser som avses i 2 kap. 7 §.

För att uppnå syftet med den *allmänna utbildningen för vuxna* enligt 11 kap. 2 § skollagen (1985:1100) *ska* kommunens stöd för lärande utöver 1 kap. 9 § och 9 a § skollagen och läroplanen utgå från

1. nationellt eller lokalt fastställda mål i kursplaner inom olika kunskapsområden för *utbildning på grundläggande nivå, utbildning på gymnasial nivå och utbildning på påbyggnadsnivå*, eller

2. den enskildes utbildningsmål som har dokumenterats enligt en individuell studieplan för en eller flera sådana kurser som avses i 2 kap. 7 §.

5 §

Varje studerande *bör* erbjudas vägledning som stöd för sitt beslut om studie- och yrkesval.

Varje studerande *ska* erbjudas vägledning som stöd för sitt beslut om studie- och yrkesval.

10 §

I de fall *kommunal vuxenutbildning* anordnas enligt 11 kap. 6 § skollagen (1985:1100) *skall* bestämmelserna om rektor i denna förordning alltid avse den rektor inom det offentliga skolväsendet som är ansvarig för ledning av utbildningen.

I de fall *allmän utbildning för vuxna* anordnas enligt 1 kap. 10 a § skollagen (1985:1100) *ska* bestämmelserna om rektor i denna förordning alltid avse den rektor inom det offentliga skolväsendet som är ansvarig för ledning av utbildningen.

2 kap.

13 §⁶⁶

Rektor ansvarar för att individuella studieplaner upprättas för samtliga deltagare. Av planen *skall* den enskildes utbildningsmål och verksamhetspoäng framgå.

Den individuella studieplanen *skall* utarbetas i samverkan med den enskilde. Planen *skall* upprättas i nära anslutning till *intagningen och skall* vid behov revideras.

Målen för individuella kurser *skall* framgå av den individuella studieplanen.

Grundläggande vuxenutbildning

Grundläggande vuxenutbildning anordnas i form av kurser inom olika kunskapsområden.

Gymnasial vuxenutbildning

Gymnasial vuxenutbildning får förekomma som kurser inom alla ämnen som finns i gymnasieskolan med undantag av specialidrott. Dessutom får projektarbete förekomma.

Därutöver får *gymnasial vuxenutbildning* förekomma som

Den enskildes hemkommun ansvarar för att individuella studieplaner upprättas för samtliga deltagare. Av planen *ska* den enskildes utbildningsmål och verksamhetspoäng framgå.

Den individuella studieplanen *ska* utarbetas i samverkan med den enskilde. Planen *ska* upprättas i nära anslutning till *hemkommunens beslut att förklara att den sökande har rätt att som elev delta i utbildningen och att kommunen åtar sig betalningsansvaret för den*. Planen *ska* vid behov revideras.

Målen för individuella kurser *ska* framgå av den individuella studieplanen.

Utbildning på grundläggande nivå

Utbildning på grundläggande nivå anordnas i form av kurser inom olika kunskapsområden.

Utbildning på gymnasial nivå

Utbildning på gymnasial nivå får förekomma som kurser inom alla ämnen som finns i gymnasieskolan med undantag av specialidrott. Dessutom får projektarbete förekomma.

Därutöver får *utbildning på gymnasial nivå* förekomma som

⁶⁶ Senaste lydelse 2004:640.

kurser med syftet att ge vuxna kunskaper och färdigheter på en nivå som motsvarar den som utbildningen i gymnasieskolan *skall* ge.

Påbyggnadsutbildning

Statens skolverk får meddela föreskrifter om lokala kurser och, därutöver vad som anges i 1 kap. 7 §, om antalet verksamhetspoäng när det gäller *påbyggnadsutbildningar*.

kurser med syftet att ge vuxna kunskaper och färdigheter på en nivå som motsvarar den som utbildningen i gymnasieskolan *ska* ge.

Utbildning på påbyggnadsnivå

20 §⁶⁷

Statens skolverk får meddela föreskrifter om lokala kurser och, därutöver vad som anges i 1 kap. 7 §, om antalet verksamhetspoäng när det gäller *utbildning på påbyggnadsnivå*.

4 kap.

6 §⁶⁸

Det *skall* finnas betygskriterier för sådana kurser som enligt 1 § *skall* betygssättas och för projektarbete. Statens skolverk får meddela föreskrifter om betygskriterier för nationella kurser och för projektarbete. Styrelsen för utbildningen fastställer betygskriterier för lokala kurser. Vid betygssättningen *skall* läraren använda dessa betygskriterier.

Betygskriterierna *skall* precisera vilka kunskaper som krävs enligt kursplanen för att deltagaren *skall* få betygen Godkänt eller Väl godkänt samt för kurser och projektarbete inom gymnasial vuxenutbildning även betyget Mycket väl godkänt.

Lärarna *bör* använda nationellt fastställda prov som ett hjälpmedel för att bedömningsgrun-

Det *ska* finnas betygskriterier för sådana kurser som enligt 1 § *ska* betygssättas och för projektarbete. Statens skolverk får meddela föreskrifter om betygskriterier för nationella kurser och för projektarbete. Styrelsen för utbildningen fastställer betygskriterier för lokala kurser. Vid betygssättningen *ska* läraren använda dessa betygskriterier.

Betygskriterierna *ska* precisera vilka kunskaper som krävs enligt kursplanen för att deltagaren *ska* få betygen Godkänt eller Väl godkänt samt för kurser och projektarbete inom gymnasial vuxenutbildning även betyget Mycket väl godkänt.

Lärarna *ska* använda nationellt fastställda prov som ett hjälpmedel för att bedömningsgrun-

⁶⁷ Senaste lydelse 2004:640.

⁶⁸ Senaste lydelse 2006:1277.

derna *skall* bli så enhetliga som möjligt över landet. Skolverket får meddela föreskrifter om de nationella proven. Skolverket beslutar också om utformningen av proven.

derna *ska* bli så enhetliga som möjligt över landet. Skolverket får meddela föreskrifter om de nationella proven. Skolverket beslutar också om utformningen av proven.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2009.

Inledning

Uppdraget

Uppdraget är att undersöka och lämna förslag på hur ett system med fristående utbildningsverksamheter som motsvarar skolformerna inom det offentliga skolväsendet för vuxna, dvs. kommunal vuxenutbildning (komvux), vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särsvux) och svenskundervisning för invandrare (sfi), skall införas.

Arbetet

Utredningens syfte har varit att bygga upp ett nytt system från grunden, ett system för fristående vuxenutbildning. Utredningens arbete har därför inledningsvis koncentrerats på att identifiera och fastställa de viktigaste områdena i ett sådant system. Utredningen har därefter fastställt relationerna mellan de olika områdena, för att sedan gå djupare ned i de olika specifika frågeställningarna för vart och ett av områdena. Områden som utredningen har bedömt nödvändiga att reglera och beskriva i ett system för fristående vuxenutbildning har varit roller och ansvar, tillståndsgivning, ersättningsmodell, tillsyn, samt avgränsning mot andra system.

I direktiven angavs att bestämmelserna skulle utformas med utgångspunkt i de bestämmelser som gäller idag för det offentliga skolväsendet för vuxna, samt att villkoren för en fristående vuxenutbildning så långt som möjligt skulle bli identiska med de som gäller för fristående grund- och gymnasieskolor. Utredningen har därför gått tillbaka till förarbeten och förslag rörande det offentliga skolväsendet för vuxna samt fristående skolor för att få underlag för utformningen av systemet för fristående vuxenutbildning. Även tolkningen och den praktiska tillämpningen av dessa system har analyserats. Utredningen har även granskat formerna för vuxenutbildning på entreprenad i sitt arbete.

En utgångspunkt för arbetet har också varit att fristående vuxenutbildning ska leda till ett mer flexibelt vuxenutbildningssystem för framtiden. Utredningen har därför även läst rapporter och litteratur, samt deltagit i konferenser där vuxenutbildningens roll i framtiden har diskuterats. En särskild analys av vuxenutbildningens roll i den regionala utvecklingen har gjorts. Utredningen har i detta sammanhang även tagit del av bedömningar av framtida utbildningsbehov i kunskapssamhället samt inom näringsliv och arbetsmarknad.

Frågan om svenskundervisning för invandrare, sfi, har ägnats en särskild uppmärksamhet och även ett särskilt kapitel i betänkandet. I samband med denna fråga har även folkhögskolans möjlighet att anordna sfi behandlats.

Den formella vuxenutbildningen är ett område som tyvärr inte varit föremål för mer omfattande forskning. Utredningen valde bland annat av den anledningen därför tidigt att ha ett öppet och dialogbaserat arbetssätt, vilket har präglat hela utredningsarbetet. Erfarenheter och synpunkter från praktiker och andra intressenter från kommuner, myndigheter och företag har inhämtats löpande. Utredningens arbetssätt har präglats av att öppet presentera tankegångar och möjliga lösningar, för att därigenom få en dialog med berörda parter kring de avgörande frågeställningarna i utredningen. Responsen på detta arbetssätt har varit mycket god, och engagemanget från kommuner, organisationer och myndigheter har varit stort. Bidragen från deltagare vid seminarier, konferenser och personliga möten har i stor utsträckning underlättat och stärkt utredningens arbete.

Utredningen har inhämtat skriftlig information från kommuner för att fördjupa kunskapen om hur frågorna kring fristående skolor och vuxenutbildning på entreprenad behandlas i praktiken. Skriftlig information har lämnats från Göteborgs stad, Västerås kommun, Bodens kommun, Nässjö kommun och Nacka kommun.

Utredningen genomförde den 9 oktober 2007 en öppen hearing med femtiotalet fysiskt närvarande deltagare. Hearingen direktsändes över Internet i samarbete med Nationellt centrum för flexibelt lärande, kompletterat med möjligheten att sända frågor till utredningen via e-post, vilket möjliggjorde ett virtuellt deltagande för övriga intresserade.

Referensgrupp

Utredningen har i sitt arbete biståtts av en referensgrupp. Ledamöter i referensgruppen har varit utredaren Mats Söderberg, Sveriges kommuner och landsting, näringspolitiska chefen Ulf Lindberg, Almega, samordnaren Kerstin Mohall, Regionförbundet Östsam, kultur- och utbildningsdirektören Lena Dahlstedt, Nacka kommun, vuxenutbildningschefen Ronny Spångberg, Nordanstigs kommun/Rvux, och regionchefen Katharina Sjögren-Edström, Lernia AB Utbildning/Lärvux.

Samråd

Utredningen har haft i uppdrag att samråda med berörda myndigheter och organisationer. Samråd har skett med Statens skolverk, Skolutvecklingsmyndigheten, Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning, Nationellt centrum för flexibelt lärande, Kriminalvården, Centrala studiestödsnämnden, Valideringsdelegationen, Arbetsförmedlingen, samt Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd. Samråd har också genomförts med Sveriges kommuner och landsting, Folkbildningsrådet, Almega, Utbildningsföretagens förening/Sveriges auktoriserade utbildningsföretag, Friskolornas riksförbund, Rörelse-folkhögskolornas intresseorganisation, Lärarnas riksförbund, Lärarförbundet, och Vuxenstuderandes intresseorganisation. Samråd har dessutom skett med Gymnasieutredningen, Utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning, Lärarutredningen, Utredningen om lika villkor för fristående skolor, Yrkeshögskoleutredningen, Skolmyndighetsutredningen, Utbildningsinspektionsutredningen, Utredningen om nyanländas arbetsmarknadsetablering samt Arbetsgruppen för rätt till gymnasial vuxenutbildning och gymnasial vuxenutbildning för utvecklingsstörda.

Utredningen har besökt ett stort antal kommuner, organisationer, företag och nätverk. En förteckning över dessa finns i bilaga 2.

1 Frivux – ett nytt system för vuxenutbildning

1.1 Bakgrund

Den svenska vuxenutbildningen har under sin drygt hundraåriga historia varit i konstant utveckling. Från slutet av 1800-talet har folkhögskolor, studieförbund, korrespondensinstitut, formell vuxenutbildning, utbildningsradio och privata utbildningsanordnare lämnat ett stort bidrag till utvecklingen av det svenska samhället. Utvecklingen av den svenska vuxenutbildningen har varit i en stadig framåt-rörelse, men också innehållit ett antal större eller mindre trappstegsliknande förändringar. En fristående vuxenutbildning kommer att vara ett av dessa trappsteg på vägen.

Införandet av en fristående vuxenutbildning kommer alltså inte att ske inom ett område utan en förhistoria. Denna förhistoria är viktig att känna till för att sätta alla nya förslag i ett längre utvecklingsperspektiv. Avsikten är dock inte att göra en längre historiebeteckning av vuxenutbildningens utveckling, utan snarare att peka på några mer allmänna utvecklingslinjer.

I dagsläget finns ett fungerande system för vuxenutbildning. Inom detta system har kommuner, vuxenutbildningsanordnare och andra aktörer valt att lösa de krav som det moderna samhället ställer på vuxenutbildningen, på de sätt som nuvarande lagstiftning tillåter.

Ett nytt system, Frivux, ska utvecklas utifrån tankar kring hur det nuvarande kan kompletteras eller delvis förändras för att klara såväl dagens som morgondagens krav.

Vi lever just nu i en brytningstid. Industrisamhället präglar fortfarande mycket av vårt samhällssystem och vår ekonomi samtidigt som det nya kunskapssamhällets utveckling ställer nya krav på såväl människor som samhällsfunktioner. En ökad globalisering påverkar också vårt sätt att se och samverka med omvärlden. En bedömning av den nya kontext som vuxenutbildningen ska verka i är den vikti-

gaste utgångspunkten för förslagen kring en fristående vuxenutbildning.

Sverige har som ett av medlemsländerna inom den Europeiska Unionen förbundit sig att följa de europeiska strategierna för det livslånga lärandet. Vuxenutbildningens roll inom dessa strategier utpekats som avgörande. Även denna kontext måste beaktas.

1.1.1 Några ord om uttryck

Precis som inom de flesta andra områden inom vårt samhälle har vuxenutbildningen en egen terminologi, och ibland används vissa uttryck med en otydlig eller dubbeltydig innebörd. Ett visst uttryck kan också betyda olika saker beroende på vem som är läsare eller lyssnare. Ett antal nya uttryck kommer också att uppstå i och med ett system för fristående vuxenutbildning. Jag vill därför redan inledningsvis beskriva hur vissa uttryck kommer att användas i den följande texten.

Syftet med denna utredning är att ta fram förslag till införandet av ett system för fristående vuxenutbildning. För att inte tynga texten i detta betänkande med den återkommande formuleringen *system för fristående vuxenutbildning* kommer jag att använda beteckningen *FriVux* för systemet.

Redan i den ovanstående inledningen framgår det att jag ibland använder det generella uttrycket *vuxenutbildning* som ett samlande begrepp för ett antal utbildningsformer. Folkbildning, kommunal vuxenutbildning (komvux)/vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvux)/svenskundervisning för invandrare (sfi), kvalificerade yrkesutbildningar m.fl. ryms alla inom detta begrepp. Uttrycket kan därför framför allt ses som särskiljande begrepp från *ungdomsutbildning*; dvs. utbildningsformer t.o.m. gymnasieskolan, samt *högskoleutbildning*. Det går dock inte att reservera begreppet vuxenutbildning för detta bredare område. Ett exempel är "fristående vuxenutbildning", som i så fall skulle omfatta alla dessa former, medan det endast omfattar dagens skolformer komvux/särvux/sfi. För att få en mer praktisk indelning kommer jag fortsättningsvis att använda uttrycket *formell vuxenutbildning* som ett samlingsbegrepp för dagens skolformer komvux/särvux/sfi, eftersom alla dessa former regleras av kursplaner och leder till formella betyg.

Uttrycket *komvux* används i dag både som en beteckning för skolformen kommunal vuxenutbildning och för den kommunala

organisationen för genomförande av formell vuxenutbildning. I Fri-vux kommer ett flertal anordnare anordna utbildning inom denna skolform. Av den anledningen föreslår jag nedan att beteckningarna för dagens skolformer kommunal vuxenutbildning, vuxenutbildning för utvecklingsstörda och svenskundervisning för invandrare ersätts med de nya termerna *allmän utbildning för vuxna, särskild utbildning för vuxna* och *utbildning i svenska för invandrare*.

Under ett antal år har uttrycket *vuxnas lärande* använts som synonym för vuxenutbildning. Detta val har förmodligen sitt ursprung i syftet att utveckla ett mer studerandeorienterat arbetssätt, men även en anpassning till trenden inom EU att byta ordet ”education” mot ”learning”. Jag anser dock att uttrycket *vuxnas lärande*, trots alla goda föresatser riskerar att snedvrider perspektivet mot ett minskat ansvar för utbildningsanordnarna. Jag väljer därför att använda uttrycket *vuxenutbildning*, där verksamheten utbildning innehåller två aktiviteter, den studerandes lärande samt utbildningsanordnarens undervisning och stöd till den studerande.

Ett annat vanligt förekommande uttryck är *regional utveckling*. Som en följd av globaliseringen och andra förändringar i vårt samhälle har den regionala nivån i samhället fått en ökad betydelse, vilket jag återkommer till nedan. Det är då lätt att tro att regional utveckling är detsamma som näringslivs- och ekonomisk utvecklingen i en region. Jag använder dock uttrycket *regional utveckling* som ett *samlade uttryck* för de enskilda regioninnevånarnas personliga utveckling, näringslivets utveckling i regionen, samt utvecklingen av den demokratiska medverkan i regionen.

I dagsläget finns ett system för fristående utbildningsverksamheter inom ungdomsutbildningen. I texten används uttrycket *fristående skolor* för denna verksamhet.

I texten används också orden *studerande* alternativt *deltagare* parallellt med *elev* som benämning av de vuxna som deltar i formell vuxenutbildning. I skollagen (1985:1100) används dock uteslutande *elev*.

1.1.2 Två vågrörelser – ett perspektiv på utvecklingen

Den formella vuxenutbildningen har en historia sedan 1968, svensk vuxenutbildning sedan slutet av 1800-talet. Jag har valt att inte göra en ingående beskrivning av denna historik eftersom den redan finns bra beskriven i andra texter, t.ex. ”Formell vuxenutbildning – utveck-

ling och förutsättningar”¹, samt ett antal offentliga utredningar inom vuxenutbildningsområdet.

Det finns dock ett perspektiv på den formella vuxenutbildningens utveckling som är värt att lyfta fram, nämligen de två vågrörelser som jag tycker mig kunna se över tid när man betraktar den historiska utvecklingen. Den ena vågrörelsen är mellan den vuxenstuderandes behov av en personlig utveckling och samhällets behov av en väl utbildad arbetskraft. Den andra vågrörelsen rör sig mellan bedömningarna av formell vuxenutbildning som en del av skol-systemet eller som ett eget politikområde.

Bildning eller yrkeskompetens

Redan inför införandet av kommunal vuxenutbildning 1968 fanns en kamp mellan de tidigare kvällsgymnasiernas inriktning mot att ge vuxna ”en andra chans” och yrkesutbildningarnas inriktning mot att säkerställa en arbetskraft med rätt och god yrkeskompetens. Den beslutade utformningen lade dock en tyngdpunkt på den enskilde individens behov av en andra chans, även om arbetslivets behov togs in i de övergripande målsättningarna.

Staten har alltid lyft fram båda dessa roller som viktiga för den formella vuxenutbildningen. Tyngdpunkten på de olika rollerna har dock pendlat från statens sida. Från att inledningsvis ha legat på individens behov av personlig utveckling, skiftade tyngdpunkten under 80-talet mot arbetslivets behov av yrkeskompetens. En tendens till att svänga mot en fokusering på den enskilde individens personliga utveckling kunde skönjas under tidigt 90-tal, men den djupa ekonomiska krisen gjorde att pendeln slog tillbaka.

Vid tiden för Kunskapslyftet², under den senare delen av 90-talet, var vuxenutbildningen starkt inriktad mot de behov som arbetsmarknaden ställde. Dock gällde kraven inte längre att tillgodose företagets efterfrågan på en kompetent arbetskraft, utan snarare på att förändra kompetensprofilerna hos de arbetslösa som hade drabbats av den ekonomiska krisen.

I dagsläget är det återigen den enskilde individens möjligheter till personlig utveckling som vägleder statens prioritering av den formella vuxenutbildningen.

¹ Johansson, Sahlin: Formell vuxenutbildning – utveckling och förutsättningar, CFL 2008.

² Se vidare under avsnittet ”Efter kunskapslyftet” för närmare beskrivning av reformen.

En fråga som kan vara värd att reflektera över är huruvida uppdelningen mellan personlig utveckling och yrkeskompetens är lika tydlig utifrån den enskilde individens perspektiv. Utvärderingarna av Kunskapslyftet innehåller en rad beskrivningar från deltagare vilka använder uttryck som ”jag har tagit första steget på en resa”, även om den övergripande målsättningen för utbildningarna var arbetsmarknadspolitiska. Samtidigt kan kunskaper som kan uppfattas tillhöra den mer personliga sfären vara av stor nytta i yrkesrollen.

Den beskrivna pendelrörelsen är relevant utifrån industrisamhällets behov. Frågan är om utbildningsbehov lika lätt låter sig indelas på detta sätt i ett kunskapssamhälle, där utbildning förmodligen är en mer regelbundet återkommande aktivitet och gränserna mellan kunskaper för personlig utveckling och kompetenser för arbetslivet inte är lika tydliga.

Skola för vuxna?

En annan tydlig vågrörelse är synen på formell vuxenutbildning som en del av skolväsendet eller som ett eget område. I de ursprungliga diskussionerna var den formella vuxenutbildningen en rättvisefråga, där de som skulle finansiera utbyggnaden av ungdomsskolan, dvs. de förvärvsarbetande vuxna, även skulle få rätt till samma utbildning som de unga. Här var den dominerande synen på den formella vuxenutbildningen en vuxenvariant av ungdomsskolan.

Detta svängde dock redan under tidigt 70-tal mot att vuxenutbildningen var en egen företeelse, visserligen med i stort sett samma innehåll som ungdomsutbildningen, men bedriven på annat sätt och riktad mot personer med andra livsförutsättningar. Sedan dess kan man över tid se att denna pendelrörelse rört sig fram och tillbaka, fast med snabbare svängningar än den tidigare beskrivna pendelrörelsen mellan personlig utveckling och yrkeskompetenser.

En iakttagelse man kan göra är att synen på formell vuxenutbildning som en del av skolväsendet ganska väl sammanfaller med högkonjunktur och bättre tider, medan synen på vuxenutbildning som ett eget politikområde mer sammanfaller med lågkonjunkturer.

Återigen kan man dock ställa frågan huruvida denna pendelrörelse kommer att vara lika tydlig i kunskapssamhället.

1.1.3 Den formella vuxenutbildningen idag

Dagens system för formell vuxenutbildning bygger framför allt på förslagen i vuxenutbildningspropositionen från 2001³, vilken bifölls av riksdagen i maj 2001. Den formella vuxenutbildningens mål anges vara att ge alla vuxna möjligheter att utveckla sin kunskap och kompetens i syfte att främja personlig utveckling, demokrati, jämställdhet, ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt en rättvis fördelning. Målsättningen för den formella vuxenutbildningen är alltså bred, och båda de tidigare beskrivna behoven hos vuxna finns representerade.

Den formella vuxenutbildningen regleras främst i 11–13 kap. skollagen (1985:1100), härefter skollagen. Komvux, särsvux och sfi har även var och en sina egna förordningar (härefter används skolformsförordningarna som ett samlingsnamn för dessa)⁴.

Den målsättning för den formella vuxenutbildningen som fastställdes av riksdagen 2001 är också utgångspunkt för alliansregeringens bedömning av den formella vuxenutbildningen. Regeringen anser att fokus på den formella vuxenutbildningen ska ligga på dem som har mest behov av resurserna för vuxenutbildning, framför allt de som inte har haft möjlighet att skaffa sig en grundläggande behörighet och de som måste stärka sin position på arbetsmarknaden.⁵ Regeringen anser också att det är viktigt att kommunerna ges bra förutsättningar att själva besluta om omfattning och inriktning för den formella vuxenutbildningen.

1.1.4 Efter kunskapslyftet

Dagens system för formell vuxenutbildning kan omöjligt beskrivas utan att ta avstamp i effekterna av kunskapslyftet. Kunskapslyftet, som pågick mellan 1997 och 2002, var en tillfällig satsning på vuxenutbildning, baserad på förslagen i 1996 års sysselsättningsproposition⁶. Målsättningarna för kunskapslyftet var flera, men med tanke på det uttalade målet att bidra till att halvera den dåvarande arbetslösheten, samt att den utpekade målgruppen var arbetslösa som helt eller delvis saknade treårig gymnasiekompetens, var den huvudsak-

³ Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen, prop 2000/01:72, bet. 2000/01 UbU15, rskr. 2000/01:229.

⁴ Förordning (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning (komvuxförordningen), förordning (1992:736) om vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särsvuxförordningen) och förordning (1994:895) om svenskundervisning för invandrare (sfi-förordningen).

⁵ Budgetpropositionen 2007, prop. 2006/07:1, utg.omr. 16.

⁶ Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, prop 1995/96:222.

liga målsättningen arbetsmarknadspolitisk. Kunskapslyftet innehöll dock såväl en tillväxtpolitisk målsättning, som en målsättning att utveckla vuxenutbildningen. Kunskapslyftet var den hittills största satsningen på vuxenutbildning i svensk historia. Ungefär 19 miljarder kr finansierade 440 000 helårsplatser fördelade på c:a 800 000 deltagare, under de fem åren⁷. Jag har inte för avsikt att i detalj gå in på effekterna av kunskapslyftet, utan hänvisar till den nyss refererade rapporten från Myndigheten för skolutveckling. Jag har dock några reflektioner kring kunskapslyftet.

Kunskapslyftet innebar en väldigt stor resursförstärkning inom ett begränsat samhällsområde, vuxenutbildningen, under en kort tid, fem år. Införandet av kunskapslyftet gick också relativt fort. Den formella vuxenutbildning som skulle hantera denna stora satsning hade under början av 90-talet varit utsatt för kraftiga besparingar p.g.a. det rådande ekonomiska läget. Detta innebar att staten med kort framförhållning lade ut ett stort ansvar för såväl volymmässig som verksamhetsmässig expansion av vuxenutbildning på kommunerna, där man redan påbörjat en neddragning av den formella vuxenutbildningen. Utifrån dessa förutsättningar anser jag att såväl kommunerna som den formella vuxenutbildningen klarade detta stora omställningsarbete med ett bra resultat. Men ett så drastiskt skifte i förutsättningarna för den formella vuxenutbildningen måste tas in som ett perspektiv när man gör bedömningar av hur utvecklingen sett ut efter kunskapslyftet.

En av de bärande målsättningarna för kunskapslyftet var, som sagt, att bidra till en halvering av den öppna arbetslösheten. Detta gjorde att den formella vuxenutbildningens roll inom arbetsmarknadspolitiken fick en kraftig betoning. Den ovan beskrivna pendelrörelsen fick ett snabbt och kraftigt utslag åt detta håll. Samtidigt kan man ur statistiken utläsa att antalet heltidsarbetslösa som deltog i kunskapslyftet uppgick till 40–50 procent av de studerande. Målsättningen var också att främst nå personer med kortare utbildning. Denna målsättning uppfylldes under de inledande åren av kunskapslyftet, medan det under de avslutande åren fanns en majoritet av de studerande som redan hade en tvåårig gymnasieutbildning eller eftergymnasial utbildning. Kombinerar man detta med bilden av att så många deltagare i kunskapslyftet har beskrivit de positiva effekterna i mer personliga termer, så tycker jag mig kunna se att kunskapslyftet varit ett lyft för såväl samhälle som individ, men kanske inte

⁷ Kunskapslyftet – ett lyft för den enskilde och samhället, Myndigheten för Skolutveckling, 2004.

exakt på det sätt som staten hade planerat det. Det verkar finnas en inneboende kraft hos såväl individen som det lokala samhället, som påverkar val, inriktning och utfall av den formella vuxenutbildningen.

Kunskapslyftet har fört med sig flera positiva effekter för den formella vuxenutbildningen. Formerna för den formella vuxenutbildningen har breddats och vi kan se en ökad mångfald bland utbildningsanordnarna, vilket också var en uttalad ambition från den tidigare regeringen. En ny infrastruktur, främst manifesterad genom lärcentra och andra lokala och regionala miljöer för formell vuxenutbildning, har etablerats. I ett avseende kan man dock uppfatta att kunskapslyftet inte i samma utsträckning lett till en positiv utveckling, nämligen lärande på arbetsplatsen. Det starka fokus på målgruppen arbetslösa anser jag ledde till att den utveckling av mer flexibla metoder som skedde inom ramen för kunskapslyftet främst kom att beröra situationen för personer som inte var bundna till fasta arbetstider och en fast arbetsplats. Lärcentra och distansstudier förutsatte ändå att den studerande kom till lärcentret.

Kunskapslyftet lanserades i en tid av ekonomiska problem i Sverige. Dessa ekonomiska problem var kännbara inte minst för det svenska näringslivet. Många företag gjorde stora besparingar under denna period och en vanlig besparingsåtgärd var att dra in på investeringar i form av kompetensutveckling och internutbildning. Under 80-talet hade satsningarna på företags- och internutbildning varit ganska stora och neddragningarna under det tidiga 90-talet blev mycket märkbara. I och med kunskapslyftet anser jag att det allmänna tog ett mycket större totalansvar för vuxenutbildningsresurserna i samhället, även inom den del av kompetensutvecklingen som tidigare främst räknades som företagets intresseområde. Efter kunskapslyftet har en återgång till 80-talets synsätt inte skett fullt ut. Det allmänna tar fortfarande ett stort ansvar för den kompetensutveckling som är nödvändig för ett väl fungerande näringsliv, och frågan är om inte detta ansvar i högre grad än idag borde delas mellan det allmänna och arbetsgivaren.

Den stora resursförstärkningen under kort tid som kunskapslyftet innebar, medförde en farhåga för ett bakslag när kunskapslyftet upphörde. Av denna anledning beslutade den tidigare regeringen att införa ett riktat statsbidrag för formell vuxenutbildning till kommunerna. Den ursprungliga avsikten var att detta riktade statsbidrag skulle upphöra 2005, men systemet förlängdes till 2008 av den socialdemokratiska regeringen, något som dock alliansregeringen upphävde

i budgetpropositionen för 2007. Kunskapslyftet och det riktade statsbidraget har ofta beskrivits som en markering av den formella vuxenutbildningens betydelse. Samtidigt medförde, enligt min uppfattning, dessa markeringar ett minskat ansvarstagande kring den formella vuxenutbildningen från den kommunala politiska nivån. Den formella vuxenutbildningen blev i vissa fall främst en volymfråga och inte en inriktningsfråga.

Kunskapslyftet har utan tvekan haft en stor betydelse för såväl ett stort antal individer som samhället och den formella vuxenutbildningen. I sin historiska kontext var kunskapslyftet en framgång. Mycket har dock hänt i samhällsutvecklingen under de dryga tio år som gått sedan kunskapslyftet startade och planerna togs fram. Jag anser att nya tider föder nya behov, och de bestående effekterna av kunskapslyftet är tyvärr inte tillräckliga för att svara mot de krav som framtidens samhälle kräver.

1.1.5 Vuxenutbildningen och den regionala utvecklingen

En tydlig utvecklingslinje i det svenska samhället är den ökade betydelsen som den regionala nivån får. Regionen som avgränsning eller indelning slår igenom såväl inom det ekonomiska som inom det politiska området. Exempel på en ökad regionalisering av ekonomin kan man bl.a. se i förändringen av arbetsmarknadsregionerna. En tydlig trend, främst i södra Sverige är att enskilda kommuner inte längre kommer att utgöra naturliga arbetsmarknadsregioner, samt att funktionella arbetsmarknadsregioner ibland även korsar befintliga länsgränser⁸. Ett annat exempel är den regionalisering av näringslivet man kan se inom framväxten av regionala ekonomiska kluster. Den regionala nivåns betydelse betonas också inom arbetet med europeiska strukturfonderna. Inom det politiska området är väl Ansvarskommitténs arbete det mest tydliga exemplet⁹. Formella förändringar har redan skett inom Västra Götalandsregionen och region Skåne. Förutom dessa finns ett antal regionförbund, kommunalförbund, nätverk m.m.

Detta ökade fokus på den regionala nivån har också avspeglat sig på vuxenutbildningen. Ett exempel på detta är olika former av regionalt samarbete kring genomförandet av formell vuxenutbildning. Regionförbundet Östsam, Hälsingevux, GR-utbildning m.fl.

⁸ Framtidens arbetsmarknadsregioner, NUTEK 2006.

⁹ Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, SOU 2007:10.

utgör exempel på vuxenutbildning i samverkan, där samverkansformerna varierar mellan gemensam utveckling, gemensamma kursutbud och andra grader av mer eller mindre formellt samarbete. De främsta grunderna för denna samverkan är att öka bredden på tillgängligt kursutbud för kommuninnevånarna, samt bredare stude-
randeunderlag för vissa typer av utbildning.

Den formella vuxenutbildningen har dock fått en mer direkt koppling till den regionala utvecklingen¹⁰. I ett antal regioner där främst näringslivet har genomgått en utveckling mot nya verksamhetsområden, har vuxenutbildningen visat sig vara en synnerligen viktig faktor för framgång. I dessa fall har vuxenutbildningen lyckats svara upp mot de utbildningsbehov som omställningen av näringslivet har presenterat. Detta har skett genom ett nära samarbete mellan vuxenutbildningen, kommunledningar och näringslivets representanter. I de kommuner/regioner där vuxenutbildningen tagit denna roll kan man ofta se en formell vuxenutbildning som faktiskt klarar att lösa två av de klassiska uppdragen samtidigt, att vara ett redskap för den enskilde individens utveckling samt ett redskap för säkerställande av en tillräcklig yrkeskompetens. Formerna för detta sker oftast genom att det kursplanebundna utbudet erbjuds som ett led i den enskilde individens utveckling, medan samma utbud modulindelas och kombineras för att skraddarsy de mer specifika regionala behoven.

En intressant utveckling av den formella vuxenutbildningen ur ett lokalt/regionalt perspektiv är hur vuxenutbildningen i sin lokala och regionala praktik fungerar som ett instrument över flera politikområdesgränser. Ur ett statligt perspektiv regleras vuxenutbildningen som en del av utbildningspolitiken. I sin praktik befinner sig den formella vuxenutbildningen ofta i skärningspunkten mellan olika politikområden; utbildningspolitik, näringslivspolitik, arbetsmarknadspolitik, integrationspolitik och socialpolitik¹¹. Denna ”vandring” är inget som startats från en övergripande policynivå, utan snarare något som mer organiskt växt fram. En orsak till detta kan vara att lokala och regionala politiska beslut stegvis har lett fram till denna utveckling. En annan orsak kan vara att kombinationen av kunskapslyftet och det riktade statsbidraget som beskrivits ovan, har lett till att den formella vuxenutbildningens lokala och regionala utveckling mer lämnats i händerna på de närmast berörda,

¹⁰ Se t.ex. <http://www.cfl.se//default.asp?sid=2152>

¹¹ Statskontorets kartläggning 2003:10, Kommunernas ansvar för vuxnas lärande – vad bör staten göra, s. 22.

dvs. vuxenutbildningsorganisationerna, projektledare för kunskapslyftet, det lokala näringslivet, enskilda studerande och deras behov, m.fl. I en sådan situation kommer ett system av naturliga skäl att svänga in mot de områden där behovet och efterfrågan är som störst.

1.1.6 Vuxenutbildning på entreprenad

Möjligheten för kommunerna att uppdra åt andra att genomföra utbildning för vuxna infördes stegvis med start i början av 90-talet.¹² Det stora genombrottet för vuxenutbildning på entreprenad kom dock under kunskapslyftet, där den dåvarande regeringen uttalade att användandet av flera utbildningsanordnare var nödvändigt för att uppnå önskad flexibilitet och anpassning till de aktuella behoven.

I dagsläget bedrivs ungefär en femtedel, 21 procent, av den formella vuxenutbildningen i landet på entreprenad.¹³ Fördelningen av entreprenadverksamheten mellan kommunerna varierar dock stort. Ungefär en tredjedel av landets kommuner upphandlar ingen verksamhet, medan en tiondel av kommunerna har en upphandlad verksamhet uppgående till 37 procent eller högre. Högst andel upphandlad verksamhet har storstäderna med 54 procent.

Reglerna för utbildning på entreprenad skiljer sig åt i fråga om gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Medan entreprenadförhållanden inom gymnasieskolan regleras i en egen lag¹⁴, regleras den upphandlade verksamheten inom vuxenutbildningen i 11 kap., 6 och 7 §§ skollagen. Inom den kommunala vuxenutbildningen får all verksamhet läggas ut på entreprenad.

Skollagen anger tydligt att den enda myndighetsutövning som kommunerna får delegera i entreprenadförhållanden är lärarens uppgifter, bl.a. rätten att sätta betyg. Det innebär att kommunen fortfarande har ansvaret för rektorsfunktionen och myndighetsutövningen i form av mottagande, intagning samt att utfärda betyg.

Statistiken pekar på att användningen av vuxenutbildning på entreprenad skiljer sig kraftigt mellan olika kommuner. Man kan då fråga sig vilka motiven är för de aktuella valen. Det är inte möjligt att tydligt se någon linje baserad på politisk majoritet i kommunerna. Valet av entreprenad eller inte verkar alltså inte vara främst

¹² Växa med kunskaper, prop 1990/91:85, bet. 1990/91:UbU16, rskr. 1990/91:126.

¹³ Skolverkets lägesbedömning 2007, Skolverket 2007.

¹⁴ Lag (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan.

ideologiskt baserat. De vanligaste skälen som anges hos kommuner som valt entreprenadformen är att man velat komplettera det befintliga utbudet. På samma sätt anger kommuner som inte valt entreprenad inte främst ideologiska skäl för sitt ställningstagande.

Den enda nationella utvärderingen av vuxenutbildning på entreprenad som finns tillgänglig är relativt gammal, men ger ändå intressanta bilder som förtjänar att uppmärksammas.¹⁵

Utvärderingen pekar på att entreprenadverksamheten haft en rad positiva effekter. Utbudet av utbildningar i de utvärderade kommunerna har ökat, främst i form av yrkesutbildningar. Vidare har entreprenadverksamheten ökat möjligheterna till flexibla studier och en ökad efterfrågestyrning. Utvärderingen hävdar också att utbildning på entreprenad paradoxalt nog kan innebära ett ökat kommunalt inflytande över utbildningen, eftersom man blir tydligare i krav och ansvarsutkrävande.

Utvärderingen lyfter dock fram ett antal mycket allvarliga negativa effekter och förhållanden. Vissa förhållanden strider mot gällande bestämmelser, t.ex. att man inte har följt delegationsordningen som anger vem som har rätt att inhämta anbud och teckna avtal, samt att viss myndighetsutövning, t.ex. mottagande och intagning, har delegerats till entreprenadföretagen. En annan vanlig kritik mot kommunerna är att man inte har klarat av sitt uppföljningsansvar gentemot den upphandlade verksamheten. Korta avtalstider och dåliga avtalsvillkor har också lett till osäkerhet och bristande långsiktighet för entreprenadföretagen. Entreprenörerna kritiserar ofta för bristande systemkunskaper samt otillräcklig behörighet hos anställda lärare och bristande resurser för fortbildning.

Utvärderingens negativa innehåll har relativt ofta använts som underlag för kritik mot entreprenadverktyget. I detta sammanhang tycker jag att det är viktigt att lyfta fram ett antal faktorer. Utvärderingen är som sagt gammal. I skrivande stund är det drygt sju år sedan rapporten publicerades och materialet baserades på verksamhet som genomfördes före år 2000. Upphandlad vuxenutbildning har utvecklats mycket, inte minst i de storstäder som har en hög andel vuxenutbildning på entreprenad. Ett antal negativa förhållanden som lyftes fram i utvärderingen har rättats till, medan vissa naturligtvis kvarstår. En annan faktor som jag vill återkomma till är de effekter ett plötsligt stort resurstillskott får för en verksamhetsgren. Utvärderingen baserar sig i princip uteslutande på entreprenadför-

¹⁵ Utbildning på entreprenad, särtryck ur Skolverkets nationella kvalitetsgranskningar 2000, Skolverket 2000.

hållanden som har uppstått under tiden för kunskapslyftet. Min tolkning är att en rad av de felaktigheter eller negativa effekter som utvärderingen lyfter fram, lika gärna kan hänföras till svårundvikliga följder av att stora resurser plötsligt tillfördes ett system som inte var dimensionerat för detta. I och med kunskapslyftet förväntades kommunerna på kort tid öka sin vuxenutbildning kraftigt. Dessutom fanns en direkt uppmaning att detta skulle ske med hjälp av externa aktörer. Resultatet blev tyvärr i många fall en ad hoc-artad lösning där den viktigaste prioriteringen blev att öka verksamhetsvolymerna, och regelverk och kvalitetskrav fick stå åt sidan.

Min bedömning av dagens vuxenutbildning på entreprenad är att situationen är betydligt bättre än den som beskrivs i utvärderingen från år 2000. Kommuner som har haft en flerårig erfarenhet av entreprenadformen har utvecklat system som åtgärdat främst en rad av de formella felaktigheterna. Däremot kvarstår ett antal problem, där bl.a. dåliga avtalsvillkor leder fram till en bristande långsiktighet.

1.1.7 Vuxenutbildning ur ett EU-perspektiv

Europaparlamentet och EU-rådet utfärdade i december 2006 en rekommendation om nyckelkompetenser för livslångt lärande¹⁶. I denna rekommendation beskriver man en referensram för de nyckelkompetenser som medlemsstaterna ska se till att medborgarna har tillgång till. I bakgrunden till rekommendationerna uttrycker man en oro för att vuxnas deltagande i utbildning och lärande inte ökar tillräckligt snabbt, samt att lågutbildade personer är mindre benägna att delta i vuxenutbildning. Man pekar också på problemet att det finns ett gap mellan den utbildningsnivå som krävs för nya arbetstillfällen och den aktuella utbildningsnivån hos den europeiska arbetskraften. För att avhjälpa detta anger man ett antal rekommenderade åtgärder. Medlemsstaterna rekommenderas att tillhandahålla en lämplig infrastruktur för vidareutbildning och yrkesutbildning. Medlemsstaterna ska vidare se till att vuxenutbildning och tillhandahållande av yrkesutbildning för enskilda medborgare är enhetlig genom en nära koppling till sysselsättningspolitik, kulturpolitik m.m.

Vuxenutbildningens dubbla betydelse, både för den enskilde individens utveckling och för den ekonomiska utvecklingen, lyfts också fram i ett meddelande från Kommissionen. Där anges att vuxenutbildningen, förutom att bidra till personlig utveckling och själv-

¹⁶ 2006/926/EG: Om nyckelkompetenser för livslångt lärande.

förverkligande, får ett större erkännande i sammanhanget att bidra till ekonomisk tillväxt, konkurrenskraft och social integration. Kommissionen anser dock att uppfyllandet av dessa mål inte varit helt tillfredsställande. De flesta utbildningssystemen är fortfarande inriktade på utbildning av ungdomar, och man har endast uppnått begränsade resultat när det gäller att anpassa systemen till människors behov av livslångt lärande¹⁷. Kommissionen anser att en av de största utmaningarna för beslutsfattarna på detta område är att sörja för ett optimalt utnyttjande av de olika utbildningsanordnare och inlärningsmiljöer som ingår i vuxenutbildningssystemet.

De fem huvudsakliga budskapen i meddelandet är att undanröja hindren för deltagande, öka vuxenutbildningens kvalitet och effektivitet, korta handläggningstiden för validering och erkännande, säkerställa tillräckliga investeringar och övervaka sektorn. Hur detta ska uppnås beskrivs noggrannare i en särskild handlingsplan¹⁸.

1.1.8 Vuxenutbildningens framtida kontext

Förslagen kring ett nytt Frivux baserar sig naturligtvis på tidigare erfarenheter och bedömningar kring vad som behöver förbättras och kompletteras. Frivux ska dock vara utformat för att inte bara fungera i den omedelbara framtiden, utan även fungera i ett längre tidsperspektiv. Bedömningar av hur den framtida kontext som den formella vuxenutbildningen ska verka i är därför en viktig grund för förslagets utformning.

Den övergripande samhällsutvecklingen

Vi befinner oss just nu i en brytningstid mellan industrisamhället och kunskapssamhället. De flesta av våra system är utformade efter industrisamhällets behov, men är samtidigt stadda i förändring för att bättre passa de framtida behoven. Parallellt med denna utveckling har vi snabbt kommit in i en allt mer globaliserad värld. En naturlig följd av denna utveckling är att det tidigare samhällets kärnkunskaper inte automatiskt blir det nya samhällets. Vi har framför oss en tid då innehållet i våra utbildningar kan komma att förändras och utvecklas snabbt.

¹⁷ KOM(2006)614, Vuxenutbildning – Det är aldrig för sent att lära, s. 2.

¹⁸ KOM(2007)558, Handlingsplan för vuxenutbildning.

Informations- och kommunikationstekniken har gjort att tillgången till information är i det närmaste obegränsad. Förutom alla utmaningar detta innebär i form av kritisk informationsgranskning m.m, innebär detta också en indirekt utmaning mot den formella utbildningen. Att skolan inte är det enda stället i livet där vi lär oss, är bekant sedan länge, men diskussionen om formellt, icke-formellt och informellt lärande får en extra dimension i och med den alltmer ökande tillgången på information.¹⁹ Den snabba och lätta tillgången till stora mängder av information gör att förutsättningarna för det informella lärandet ökar. De studerande som tidigare kom till den formella vuxenutbildningen i behov av en heltäckande utbildning, kommer nu allt oftare med en förkunskap, även om den är en splittrad sådan. Den formella vuxenutbildningens uppgift blir i allt högre utsträckning att skapa helhetsbilder och sammanhang i den fragmenterade kunskap som de studerande har. Behovet av individuell anpassning av studierna ökar naturligtvis i och med detta.

Vi kan också förvänta oss en förändrad målgrupp för den formella utbildningen. Generationen som nu kan beskrivas som unga vuxna uppvisar bl.a. ett starkt fokus på möjligheterna att välja själv²⁰ och att prioritera individualiserade verksamheter. De kommande vuxenstuderande kommer förmodligen i högre grad än nuvarande att både vilja och kunna göra individuella val i fråga om innehåll, form, anordnare och målsättning i samband med studierna.

En fortsatt regionalisering

Den inledda regionaliseringen kommer med all säkerhet att fortsätta. För vuxenutbildningens del innebär det en fortsatt viktig roll i kopplingen till den regionala utvecklingen. Det innebär också att vuxenutbildningen behöver ha förutsättningar att kunna göra regionala anpassningar. En statlig detaljstyrning kan ur detta perspektiv vara hämmande.

En ökad betoning av den regionala nivån innebär också att olika verksamhetsområden i ökad utsträckning kommer att definiera sig regionalt. Även om uttrycket är ”kommunal vuxenutbildning”, och även om huvudmannskapet är kommunalt, kommer förmodligen en regional vuxenutbildning i praktiken att dominera.

¹⁹ Det livslånga och livsvida lärandet, Skolverket 1999.

²⁰ Se t.ex: Lindgren/Lüthi/Fürth: The MeWe Generation, Bookhouse Publishing & Kairos Future, 2005.

Näringslivets utveckling

En direkt följd av globaliseringen, regionaliseringen och den pågående samhällsutvecklingen är att det svenska näringslivet utvecklas snabbt. Sverige har hittills lyckats väl i omställningarna mot ett nytt näringsliv. Nya branscher och näringar har snabbt etablerat sig för att ersätta gamla. Denna utvecklingstakt är något vi får räkna med i framtiden.

Ett problem i samband med denna i och för sig positiva flexibilitet och förändringsbenägenhet inom det svenska näringslivet är när kompetensbehovet förändras snabbare än kompetensförsörjningen. I dagsläget är småföretagens största hinder för tillväxt bristen på kompetent arbetskraft²¹. Denna felmatchning kan komma att öka i en nära framtid och hämma tillväxten. För att säkerställa en bra svensk ekonomi med ett framtida näringsliv i konstant förändring måste utbildningssystemet klara att matcha kompetensförsörjning med kompetensbehov. Detta innebär att vuxenutbildningen även i framtiden kommer att vara en del av arbetsmarknadspolitiken, men snarare för att säkerställa en bibehållen kompetensnivå på arbetsmarknaden än att erbjuda utbildning för arbetslösa.

Var finns de vuxna?

Under denna rubrik döljer sig två framtida utvecklingslinjer som leder till samma resultat. Den första utvecklingslinjen är att arbetslösheten minskar starkt. Fler och fler personer har inte bara en sysselsättning utan en anställning. I takt med att fler och fler personer blir anställda, kommer deras disponibla tid för andra aktiviteter som t.ex. kompetensförsörjning och utbildning minska.

Den andra utvecklingslinjen är en följd av den demografiska utvecklingen. Inom en tioårsperiod kommer det svenska samhället att uppleva ett stort generationsskifte inom arbetskraften. Samtidigt är det betydligt fler som går i pension än som står beredda att ta plats på arbetsmarknaden. En följd av detta blir förmodligen att personer i arbetsför ålder kommer att arbeta mer heltid än idag. Vilket även det leder till mindre disponibel tid för andra aktiviteter.

Den sammanlagda effekten av dessa utvecklingslinjer blir att tiden som vuxna har ledig för att ägna åt studier kommer att minska i framtiden. Samtidigt kommer kravet på utbildning och kompetens-

²¹ Småföretagsbarometern våren 2007, Företagarna 2007.

försörjning att öka. För vuxenutbildningens del kommer kraven på genomförandet av arbetsplatsförlagd utbildning att öka, samtidigt som efterfrågan på verksamhet i fasta kurslokaler kommer att minska.

1.2 Överväganden

Utredningens bedömning: Det nya systemet måste ta hänsyn till och balansera intressena från den enskilde individen, kommunen och utbildningsanordnaren. För att uppnå en god balans måste vissa avvägningar göras.

1.2.1 Ökad efterfrågestyrning

En viktig grundläggande princip för den formella vuxenutbildningen är att den enskilde individens önskemål och behov ska vara styrande. Oavsett om studierna ur ett samhällsperspektiv bedrivs som ett led i en personlig utveckling eller som ett led i en mer yrkesrelaterad utbildning, är och förblir själva lärandet ett personligt engagemang. Det är en självklarhet att det finns en direkt relevans mellan den personliga efterfrågan på studierna och engagemanget i studierna.

Med den utgångspunkten är det tyvärr alltför vanligt att det inte är efterfrågan på utbildning i en kommun som styr utbudet, utan snarare hur den egna formella vuxenutbildningen är organiserad. Profilen hos de anställda lärarna, utformningen av befintliga lokaler, traditioner i kursutbudet är faktorer som i alltför hög grad påverkar den enskilde individens möjligheter att studera.

I en snar framtid kommer behovet av utbildning präglas av snabba förändringar och krav på ökad flexibilitet och individualisering. Den formella vuxenutbildningen kommer också att möta en målgrupp som i högre grad än dagens själv kan formulera sina individuella krav. I det perspektivet måste den enskilde individens önskemål och behov i högre grad än idag styra utbudet. Producentcentrering måste bli konsumentcentrering.

Efterfrågestyrningen ska inte bara begränsas till innehållet i studierna, utan även formerna för studiernas bedrivande. Den enskilde individens önskemål kring t.ex. mer flexibla metoder, arbetsplatsförlagd utbildning m.m. måste kunna uppfyllas i högre grad än idag.

1.2.2 Ökad valfrihet

Ett komplement till efterfrågestyrningen är också valfriheten. Den enskilde individen måste fritt kunna välja bland ett antal varianter av samma utbildning, och ett antal olika former för utbildningen. En ökad valfrihet leder inte bara till större chanser att den enskilde individen hittar rätt kurs hos rätt anordnare, utan också att den studerandes engagemang i studiesituationen ökar.

Många vuxna lever idag ett betydligt mer rörligt liv än tidigare, inte minst unga vuxna. Samtidigt utmanas de nuvarande administrativa och geografiska indelningarna av landet. Den vuxnes valfrihet ska inte behöva begränsas av den egna kommunens gränser, utan valfriheten ska gälla även verksamheter i andra kommuner eller regioner.

1.2.3 Ökad mångfald

Behovet av formell vuxenutbildning kommer att präglas av en utveckling mot en högre grad av diversifiering. Utbildningsbehovet i en kommun eller region kommer snabbt att förändras. Ur detta perspektiv måste såväl bredden i utbudet som formerna ökas. En ökad mångfald på anordnarsidan möjliggör ett bredare kursutbud för kommunens invånare och regionens näringsliv, samt ett bredare urval av former.

En ökad mångfald på anordnarsidan innebär också en bättre förutsättning för kvalitetskonkurrens. En konkurrensutsättning av verksamheter leder till ett ökat fokus på utveckling och lyhördhet för kundernas önskemål och behov.

En ökad mångfald leder också till att hänsyn i högre utsträckning kan tas till mer specifika behov. I valet mellan konkurrens eller specialisering kan vissa anordnare välja att anpassa sin verksamhet för särskilda målgrupper.

1.2.4 Konkurrensneutralitet

Utbildning för vuxna är ett verksamhetsområde som har en kommersiell marknad även vid sidan av den av kommunerna upphandlade verksamheten. Företag upphandlar utbildning för sina anställda och staten upphandlar utbildning genom t.ex. Arbetsmarknadsverket och Försäkringskassan.

I Sverige råder etableringsfrihet i fråga om genomförande av utbildning för vuxna. Det står vem som helst fritt att erbjuda och arrangera kurser och andra utbildningar för vuxna studerande. Privata aktörer har dock inte rätt att sätta och utfärda betyg. Denna rätt är idag förbehållen kommuner och landsting, Liber Hermods AB, Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL) och Kriminalvården. Samtliga dessa aktörer, utom Kriminalvården, kan också använda sin betygsrätt vid genomförande av uppdragsutbildning.

Vid upphandling av utbildning från såväl myndigheter som företag, anses betygsrätten utgöra ett konkurrensmedel. Det finns också en större efterfrågan på betygssatt utbildning än vad som erbjuds av det offentliga skolväsendet för vuxna²². Detta leder till en konkurrensfördel för ovan nämnda utbildningsanordnare jämfört med andra privata aktörer.

Ett konkurrensförhållande där offentliga aktörer kan kombinera sina verksamheter på ett sådant sätt att myndighetsrollen ger den offentliga aktören fördelar på en konkurrensutsatt marknad har pekats ut som olämpligt av Konkurrensverket²³. Konkurrensverket anser att lagstiftaren bör se till att sådana förhållanden inte uppstår.

1.2.5 Ökad kvalitet

Rent generellt leder en ökad konkurrens på en marknad till en ökad kvalitet. Aktörerna måste erbjuda högsta möjliga kvalitet för aktuellt pris för att locka kunder. Detta gäller även för den formella vuxenutbildningen. En kommunal utbildningsmarknad där fristående aktörer själva kan utforma sina verksamheter för att attrahera studerande kommer att leda till en kvalitetshöjning.

Frivux måste också jämföras med dagens vuxenutbildning på entreprenad. Ett antal entreprenadföretag upplever att korta avtals-tider samt oklara upphandlingsrutiner leder till en osäker situation, samt en ovilja att satsa på kvalitetshöjande åtgärder som t.ex. fortbildning. En fristående anordnare med samma rättigheter och möjligheter som den kommunala anordnaren kan själv planera sin verksamhet, och säkra sin existens genom att hålla en hög kvalitet och på egna meriter attrahera vuxenstuderande.

²² Rätten att sätta och utfärda betyg, Ds 2005:35.

²³ Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor, SOU 2000:11.

1.2.6 Den enskilde individen i fokus

När ett nytt system för vuxenutbildning införs måste den främsta målsättningen för detta system vara att förbättra den enskilde individens möjligheter att studera och delta i det livslånga lärandet. Rätten för den enskilde individen att själv välja innehåll, form och anordnare ska vara vägledande i systemet för fristående vuxenutbildning. Samtidigt ska detta inte innebära att den enskilde individen lämnas ensam och utan stöd i sina val. De flesta vuxna har en klar uppfattning om sin situation och sina målsättningar, men att översätta detta i utbildningstermer är inte lätt. Den enskilde individen ska få hjälp och stöd av det allmänna så att han eller hon får bästa underlaget för att göra sina fria val.

1.2.7 Ett system i balans

Systemet för fristående vuxenutbildning ska ha den enskilde individens behov och önskemål i centrum. Det finns dock fler aktörer som systemet måste ta hänsyn till, främst kommunerna och de fristående anordnarna. Systemet måste balansera intressena från den enskilde individen, kommunen och den fristående anordnaren. Ibland kan inte systemet fullt ut tillvarata alla de tre aktörernas primära intresse, utan en avvägning måste göras.

Den enskilde individen ska i så stor utsträckning som möjligt kunna göra fria val rörande innehåll, form och anordnare. Kommunen måste ha rimliga planeringsmöjligheter för sin formella vuxenutbildning, både i fråga om övergripande inriktning och omfattning. Den fristående anordnaren måste ha rimliga förutsättningar för att kunna göra en bedömning av förutsättningarna för etablering och långsiktig verksamhetsutveckling.

1.2.8 Nu och i framtiden

Den formella vuxenutbildningens framtida kontext kommer att präglas av snabba förändringar och ett brett spektra av behov. Vuxenutbildningen ska också kunna fungera i olika roller, och mot olika målgrupper. Det blir därför av största vikt att Frivux är så flexibelt och öppet till sin struktur att det klarar snabba förändringar.

Min uppfattning är att det finns en inneboende rörelse i vuxenutbildningens praktik. En historisk tillbakablick visar tydligt att

vuxenutbildningen varit synnerligen anpassningsbar och flexibel till de olika krav som ställts på den. Ett nytt system för vuxenutbildning får inte hämma denna kraft, utan stödja den.

Ett sätt att åstadkomma detta är att balansera systemets element av styrning och förutsättningsskapande. Min målsättning är att systemet för fristående vuxenutbildning ska vara *styrande* där det krävs för att uppnå målen för statens stöd till vuxenutbildningen samt för att tillvara ta den enskilde individens intressen, och ge *förutsättningar* för vuxenutbildningens fortsatta utveckling på lokal och regional nivå.

1.2.9 Likvärdigt och konkurrensneutralt

Dagens vuxenutbildningssystem ger kommuner och ett fåtal utbildningsaktörer stora rättigheter och konkurrensfördelar. Denna snedfördelning ska balanseras inom Frivux. Avsikten är inte att åstadkomma en ny snedfördelning med större rättigheter och konkurrensfördelar till fristående anordnare. I händelse av tveksamheter vid avvägningar inom systemet ska tankarna kring likvärdighet och konkurrensneutralitet vara vägledande.

1.2.10 Terminologi och omfattningen av Frivux

Utredningens förslag: Termerna *kommunal vuxenutbildning*, *vuxenutbildning för utvecklingsstörda* och *svenskundervisning för invandrare* ersätts med *allmän utbildning för vuxna*, *särskild utbildning för vuxna* och *utbildning i svenska för invandrare*. Förkortningarna komvux, sÄrvux och sfi utmönstras ur lagstiftningen. Formell vuxenutbildning ska användas som samlingsnamn för dessa skolformer. Bestämmelser som enligt gällande regelverk riktar sig till *styrelsen för utbildningen* ska i stället riktas till *kommunen*.

Enskilda får vara anordnare av samtliga skolformer inom den formella vuxenutbildningen, om de har beviljats tillstånd. Detta gäller dock inte allmän utbildning på påbyggnadsnivå som finansieras med statliga medel enligt beslut av Statens skolverk. Med enskild avses i detta sammanhang bolag, förening, stiftelse, registrerat trossamfund och fysisk person som bedriver utbildning.

Direktiven anger att systemet för fristående vuxenutbildning ska omfatta skolformerna inom det offentliga skolväsendet för vuxna, dvs. komvux, sÄrvux och sfi. Vidare anger direktiven att utredningen ska belysa eventuella skilda f6rutsÄttningar vad gÄller inf6randet av fristÄende komvux, sÄrvux respektive sfi och om det finns sÄrskilda skÄl att sÄrskilja sfi frÄn 6vriga verksamheter. Huvudlinjen ska alltsÄ vara att alla delar av den formella vuxenutbildningen ska omfattas av frivux, om inte sÄrskilda f6rutsÄttningar f6r nÄgon del talar f6r annat. Gemensamt f6r alla delarna inom den formella vuxenutbildningen Är att verksamheten regleras i lag.

Som jag inledningsvis har anf6rt anser jag att beteckningarna *kommunal vuxenutbildning* och *vuxenutbildning f6r utvecklingsst6rda* ska ersÄttas med *allmÄn vuxenutbildning* och *sÄrskild vuxenutbildning*. Uttrycket kommunal vuxenutbildning (komvux) anvÄnds idag f6r tvÄ helt skilda f6reteelser, skolformen och det kommunala genomf6rArledet. Vuxenutbildning f6r utvecklingsst6rda har i dag en ologisk f6rkortning, sÄrvux. F6r att fÄ samstÄmmighet i systemet ersÄtts *svenskundervisning f6r invandrare* med *utbildning i svenska f6r invandrare*. Vidare ska den *formella vuxenutbildningen* anvÄndas som en gemensam benÄmning av dessa tre skolformer. Mitt frÄmsta skÄl f6r de nya beteckningarna f6r de aktuella skolformerna och samlingstermen Är att tydligheten ska 6ka. Detta innebÄr dock ingen f6rÄndring av innehållet i de aktuella skolformerna.

AllmÄn vuxenutbildning

Dagens skolform kommunal vuxenutbildning regleras i 11 kap. skollagen, samt i komvuxf6rordningen. Kommunal vuxenutbildning består av grundlÄggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och pÄbyggnadsutbildning.

AllmÄn vuxenutbildning pÄ grundlÄggande nivÄ

Dagens grundlÄggande vuxenutbildning ska ge vuxna sÄdana kunskaper och fÄrdigheter som de beh6ver f6r att delta i samhÄlls- och arbetsliv. Den skall 6cksÄ syfta till att m6jligg6ra fortsatta studier. Kommunerna Är skyldiga att erbjuda grundlÄggande vuxenutbildning och att till utbildningen aktivt rekrytera personer som saknar kunskaper motsvarande grundskolenivÄ.

Utbildningen ska med elevernas tidigare utbildning och livserfarenhet som utgångspunkt, fördjupa och utveckla elevernas kunskaper som grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier samt för deltagande i samhällslivet. De studerandes egna erfarenheter, kunskaper, behov och intressen utgör alltså utgångspunkten och avgör på vilken nivå studierna ska påbörjas. Stödet för lärande kan ha formen av undervisning, handledning och vägledning samt bedömning av måluppfyllelse och kunskaper. Studierna avslutas när de individuella utbildningsmålen har uppnåtts. Den studerande väljer själv studietakt, vilket gör att studierna kan kombineras dels med arbete eller praktik, dels med studier i andra skolformer. Kraven på flexibilitet och anpassning till olika gruppers och individers behov är stora. Ett hjälpmedel att använda vid planering av studier och/eller arbete är individuella studieplaner²⁴. Ämnena svenska eller svenska som andraspråk, engelska, matematik och samhällskunskap är kärnämnen. Även andra ämnen finns i utbildningen.

Jag finner inga särskilda förutsättningar för verksamheten som leder till att allmän vuxenutbildning på grundläggande nivå ska särskiljas från Frivux. Kravet på flexibilitet och anpassning pekar mot att en ökad möjlighet för den studerande att själv välja anordnare stärker verksamheten. Jag föreslår att allmän vuxenutbildning på grundläggande nivå ska omfattas av Frivux.

Allmän vuxenutbildning på gymnasial nivå

Dagens gymnasiala vuxenutbildning syftar till att ge vuxna kunskaper och färdigheter på en nivå som motsvarar den som utbildningen i gymnasieskolan skall ge. Den gymnasiala vuxenutbildningen och gymnasieskolan för ungdomar har samma kursplaner och från den 1 juli 1994 har de också samma läroplan. Vuxenutbildningen är likvärdig med utbildningen i ungdomsgymnasiet, men inte identisk. Den kommunala vuxenutbildningen är kursutformad och kurserna i de olika ämnena bygger oftast på varandra. Det är samma kursplaner och betygskriterier som gäller inom kommunal vuxenutbildning som inom gymnasieskolan för ungdomar med undantag av vad som hör till specialidrott.

Allmän vuxenutbildning på gymnasial nivå utgör tillsammans med den allmänna vuxenutbildning på grundläggande nivå kärnan i

²⁴ Grundläggande vuxenutbildning, kommentarer, kursplaner, betygskriterier, Skolverket 2004.

Frivux, och jag föreslår därför att allmän vuxenutbildning på gymnasial nivå ska omfattas av Frivux.

Allmän vuxenutbildning på påbyggnadsnivå

Dagens påbyggnadsutbildning är yrkesutbildning som genomförs inom ramen för kommunal vuxenutbildning. Utbildningens syfte är att ge vuxna en utbildning som leder till en ny nivå inom deras yrke eller till ett nytt yrke. För att vara behörig att tas emot som sökande till en kurs/utbildning inom påbyggnadsutbildning ska den sökande dels sakna eller ha brister i sådana kunskaper som kursen/utbildningen avser att ge, dels ha förutsättningar att följa undervisningen. Påbyggnadsutbildning inom kommunal vuxenutbildning genomförs med nationellt eller lokalt inrättade kursplaner. Påbyggnadsutbildningar kan vara eftergymnasiala, men behöver inte vara det.

Lokalt inrättad påbyggnadsutbildning har kurser som fastställts lokalt i samråd med företag och organisationer verksamma inom de branscher som utbildningen är avsedd för. Utbildningen ska basera sig på en kartläggning av den lokala arbetsmarknadens behov. Utbildningen genomförs i samverkan med företag och organisationer inom yrkesområdet. Statens skolverk registrerar utbildningen och utfärdar kod för studievägen. Lokalt inrättad påbyggnadsutbildning finansieras av kommunala medel.

Påbyggnadsutbildning som har nationellt inrättad kursplan planeras och genomförs i samverkan med företag och organisationer verksamma inom det yrkesområde som utbildningen avser. Utbildningar finns för närvarande inom Elinstallation allmän behörighet, Yrkesförare persontransporter, buss, Trafiklärare, Yrkesförare gods-transporter, Elevassistent, Barnskötare och Tandsköterska. Påbyggnadsutbildningar med nationellt inrättad kursplan finansieras med statsbidrag som ansöks från Statens skolverk.

För påbyggnadsutbildningarna gäller några särskilda omständigheter som föranleder ett resonemang om huruvida de ska omfattas av Frivux eller inte. Till att börja med är flertalet påbyggnadsutbildningar eftergymnasiala. En annan särskild omständighet är att de påbyggnadsutbildningar som finansieras med statsbidrag har riksin- tag.

Jag anser att rollfördelningen mellan olika system för vuxenutbildning ska vara tydlig. Ur detta perspektiv skulle de eftergymnasiala påbyggnadsutbildningarna snarare höra hemma inom ramen

för Kvalificerad yrkesutbildning, KY. Detta ställningstagande ligger dock inom området för Yrkeshögskoleutredningen.

Ett av kommunens ansvarsområden inom Frivux är att fastställa det kommunala utbildningsutbudet. I detta sammanhang ska kommunen göra en kartläggning av utbildningsbehovet i kommunen. Den ovan beskrivna utvecklingen av vuxenutbildningen leder till att denna kartläggning ska tydliggöra såväl de enskilda medborgarnas som arbetsmarknadens behov. Jag återkommer till detaljerna kring detta under Roller och ansvar (kap. 2). I den formella vuxenutbildningen har syftet med den grundläggande och gymnasiala vuxenutbildningen fokus på den enskilde individens behov, medan arbetsmarknadens behov betonas i syftena för påbyggnadsutbildningarna. Detta talar för att påbyggnadsutbildningarna, trots att det kan vara eftergymnasiala, bör omfattas av Frivux.

Frivux ska dock möjliggöra för den enskilde individen att fritt välja anordnare, såväl inom som utom den egna kommunen. Denna möjlighet komplicerar verksamheten inom påbyggnadsutbildningarna med riksintag. I detta fall har en kommun åtagit sig att genomföra en utbildning som bedömts ha ett nationellt intresse. För detta får kommunen ersättning i form av statsbidrag. Om denna verksamhet skulle omfattas av Frivux skulle en studerande kunna anmäla sig till en kurs med riksintag i den arrangerande kommunen, men sedan välja en anordnare i sin hemkommun.

Sammantaget anser jag därför att kommunalt finansierade påbyggnadsutbildningar med lokalt inrättade kursplaner bör omfattas av Frivux. Statligt finansierade påbyggnadsutbildningar med nationellt inrättade kursplaner bör dock inte omfattas av Frivux.

Lokala kurser

I dagens kommunala vuxenutbildning finns såväl nationella som lokala kurser. Lokala kurser ska svara mot behov som inte tillgodoses av nationellt inrättade kursplaner. Kursplanen för en lokal kurs fastställs idag av styrelsen för utbildningen.

I Frivux ska kommunen ansvara för att fastställa inriktningen och omfattningen av kommunens utbildningsutbud inom den formella vuxenutbildningen. Motiven för detta utvecklas under Roller och ansvar (kap. 2). Kommunens beslut om inriktning och omfattning av den formella vuxenutbildningen ska grunda sig på en behovsanalys. Dagens beslut om att en lokal kurs ska inrättas baserar sig

på en liknande bedömning, där kommunen har funnit att det nationella kursutbudet inte tillgodoser utbildningsbehovet i kommunen. Eftersom dagens beslut om inrättandet av en lokal kurs, och de kommande besluten om kommunens övriga utbildningsutbud inom Frivux grundar sig på samma bedömningar, anser jag att lokala kurser ska omfattas av Frivux.

I dagsläget är styrelsen för utbildningen att likställa med kommunen, men en risk för sammanblandning kan komma att uppstå inom Frivux när en fristående utbildningsanordnare genom sin driftsform har en styrelse. För att förtydliga ansvarsfördelningen anser jag att bestämmelser som enligt gällande regelverk riktar sig till *styrelsen för utbildningen* i stället ska rikta sig till *kommunen*. Det är alltså kommunen som ska inrätta en lokal kurs inom Frivux. Den enskilde individen ska dock fritt kunna välja anordnare av den aktuella kursen

Särskild utbildning för vuxna

Särvux består av grundläggande särvux och gymnasial särvux. Skolformen vänder sig till vuxna med utvecklingsstörning, förvärvade hjärnskador, autism eller autismliknande tillstånd. Från och med den 1 januari 2007 finns en rätt till grundläggande särvux för den som saknar sådana kunskaper som utbildningen i obligatoriska särskolan syftar till att ge och som har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Särvux har samma läroplan som komvux men har kursplaner som är anpassade till skolformen. Med utgångspunkt från varje deltagares tidigare utbildning, erfarenheter och förutsättningar ska särvux komplettera elevens kunskaper. Utbildningarna i särvux kan därför ge kompetens i såväl enstaka ämnen som kompetens motsvarande den obligatoriska särskolan och gymnasiesärskolan samt yrkesutbildning.

Carlbeck-kommittén pekar i sitt betänkande på brister i utbildningen inom särvux.²⁵ Främst består bristerna i att utbildningen erbjuds i för liten omfattning, att skillnaderna i den kommunala utbyggnaden är mycket stora, samt att utbildningen erbjuder för få utbildningstimmar. Kommittén anser också att folkhögskolornas och studieförbundens verksamhet är viktiga komplement till särvux. En slutsats man kan dra av kommitténs beskrivning av den framgångs-

²⁵ För den jag är – om utbildning och utvecklingsstörning, SOU 2003:35, s. 157ff.

rika verksamheten inom folkbildningen är att folkbildningens alternativa metoder och miljö bidragit till framgångarna.

Jag anser att sÄrvux som verksamhet kan utvecklas genom att fler aktörer, inte minst folkbildningen, ges en möjlighet att bedriva verksamheten som fristående anordnare. Jag anser därför att särskild utbildning för vuxna. ska omfattas av Frivux.

Utbildning i svenska för invandrare

Frågan om det finns särskilda skäl att särskilja sfi från övriga verksamheter anges specifikt i direktiven. Av den anledningen ägnas frågan om Frivux och sfi i ett särskilt kapitel. Det bör dock redan här nämnas att jag anser att sfi ska omfattas av Frivux.

1.2.11 Anordnare av fristående vuxenutbildning

Frivux innebär att det allmänna överlämnar viss rätt till myndighetsutövning till enskilda. Med enskild avser jag i detta fall bolag, förening, stiftelse, registrerat trossamfund och fysisk person. Ansökan om tillstånd att verka som fristående anordnare av vuxenutbildning av någon av dessa ska beviljas om villkoren för tillstånd är uppfyllda.

Jag anser att såväl privata som statliga bolag ska ges tillstånd att bedriva fristående vuxenutbildning.

Frågan huruvida ett helägt kommunalt bolag får driva en fristående skola har saknar reglering i skollagen och ledning kan inte heller hämtas ur några förarbetsuttalanden. Indirekt har dock frågan prövats i ett antal domstolsavgöranden, bl.a. i ett uppmärksammat mål från Kammarrätten i Stockholm²⁶. Kammarrätten, som konstaterade att Tom Tits Experiment AB är ett kommunalt, helägt aktiebolag och således en enskild juridisk person, fann att denna omständighet inte utgör hinder för bolaget att bedriva fristående skolverksamhet. Enligt kammarrätten är det inte fråga om bolagisering av den obligatoriska kommunala skolan och bestämmelsen i 3 kap. 16 § kommunallagen (1991:900, herefter kommunallagen) är därmed inte tillämplig. I domskälen anfördes även att skollagens definitioner av de kommunala skolorna och de fristående utgår endast från huvudmannens juridiska status och bortser från bakomliggande ägarför-

²⁶ Kammarrättens i Stockholm dom den 28 juni 2007 (mål nr.145-07).

hållanden. Domen har överklagats till Regeringsrätten och är ännu inte avgjord.

Domstolens tolkning av skollagen förefaller vara att så länge en kommun uppfyller sina skyldigheter enligt skollagen och ansvarar för det offentliga skolväsendet finns det inget lagligt hinder för kommunen att också medverka i en fristående skola.

I Roller och ansvar (kap. 2) anger jag att ett kommunalt anordnarled inom den formella vuxenutbildningen ska hållas åtskild från kommunens övriga ansvar för vuxenutbildningen. Detta kan ske genom att respektive ansvar läggs på olika förvaltningar, eller att den kommunala utbildningsverksamheten drivs i bolagsform. Jag ser därför inget skäl för att hel- eller delägda kommunala bolag inte ska kunna driva formell vuxenutbildning.

2 Roller och ansvar

Frivux medför en ny rollfördelning inom den formella vuxenutbildningen. En ny aktör i form av fristående utbildningsanordnare innebär att den tidigare rollfördelningen där stat och kommun var de två huvudintressenterna, nu kompletteras med en tredje intressent. Ett antal initiativ i form av uttalanden från och utredningar initierade av regeringen pekar också på att rollfördelningarna inom den allmänna sfären, främst mellan stat och kommun, bör klargöras. Sammantaget leder det till ett behov av en mer ingående beskrivning av hur roller och ansvar mellan stat och kommun ska fördelas inom ett modernt system för vuxenutbildning där fristående anordnare finns.

Ett balanserat system innebär en rimlig avvägning av rättigheter och skyldigheter, fördelade mellan de tre aktörerna inom den formella vuxenutbildningen. Rättigheterna och skyldigheterna är det som ramar in de olika intressenternas intresse- och ansvarsområden. För att förtydliga resonemangen kring roller och ansvar i Frivux kommer jag för varje aktör att inleda med en beskrivning av deras intresseområden, för att sedan redogöra för de ansvarsområden som den nya rollfördelningen innebär för staten och kommunerna. Ansvarsområden, rättigheter och skyldigheter för den fristående utbildningsanordnaren beskrivs i detalj i de följande kapitlen.

2.1 Bakgrund

2.1.1 Statens intresseområden

Statens grundläggande målsättning för den formella vuxenutbildningen är att ge alla vuxna möjligheter att utveckla sin kunskap och kompetens i syfte att främja personlig utveckling, demokrati, jämställdhet, ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt en rättvis fördelning. Denna målsättning sätter den enskilde vuxne i fokus, men anger också ett antal samhällseffekter av den vuxnes studier. Genom

detta definierar staten det önskade utfallet av den formella vuxenutbildningen. Den formella vuxenutbildningen har genomgått en stark utveckling under de senaste åren. Den bakgrundsteckning som gjordes i propositionen om vuxnas lärande 2001 stämmer till vissa delar men måste kompletteras, precis som propositionstexten förutspådde¹.

Denna mer övergripande målsättning har regeringen kompletterat med en förstärkning av statens intresse av att säkerställa en prioritering av de vuxna som har bäst behov av den formella vuxenutbildningen.² Regeringen definierar denna grupp som de som inte har haft möjlighet att skaffa sig en grundläggande behörighet och de som måste stärka sin position på arbetsmarknaden.

Den formella vuxenutbildningen är, eller kan vara, en väg till att uppnå behörighet till vidare studier, men den kan också vara en väg till ett slutbetyg, eller en yrkesutbildning där formella krav ställs på utbildning för att få utöva yrket. Av dessa anledningar måste den formella vuxenutbildningen vara likvärdig, oavsett var och av vem utbildningen bedrivits. Staten har därför ett intresse att säkerställa en formell vuxenutbildning som präglas av trygghet och rättsäkerhet, där innehåll och utfall är likvärdigt och jämförbart.

2.1.2 Statens ansvarsområden

För att säkerställa den formella vuxenutbildningens inriktning har staten ett antal verktyg. Statens styrning av den formella vuxenutbildningen präglas av målstyrning, inte av regelstyrning. Staten ansvarar för att lagar och förordningar står i samklang med de fastslagna målsättningarna för den formella vuxenutbildningen. Grundläggande ramverk slås fast i lag, och målsättningarna slås fast i läroplanen.

De *nationella kursplanerna* är ett komplement till läroplanen, och de beslutas av regeringen inom sfi, och ansvarig statlig myndighet, i dagsläget Skolverket, inom övrig formell vuxenutbildning. Inom detta område har staten ett stort ansvar att säkerställa att kursplanerna dels innehåller kurser som svarar mot kunskapssamhällets behov, dels att kursplanerna tas fram på ett optimalt sätt. Inom yrkesutbildningarna finns ett särskilt behov att samråda med aktuella branscher, så att utbildningarna ger den praktiska behörighet som branscherna kräver för anställning och eventuella branschcertifie-

¹ Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen, prop. 2000/01:72.

² Budgetpropositionen 2007, prop. 2006/07:1, utg.omr. 16.

ringar. Det är också av största vikt att kursplanerna utformas på ett sådant sätt att de ger stöd till den uttolkning som måste göras på lokal nivå.

En särskild del av lagstiftningen kring den formella vuxenutbildningen är *rättighetslagstiftningen*. Rättighetslagstiftningen anger, som namnet antyder, en rättighet för den enskilde att erhålla viss typ av vuxenutbildning. I dagsläget omfattas grundläggande vuxenutbildning, grundläggande särvox och sfi av en rättighetslagstiftning. Formell vuxenutbildning på gymnasial nivå omfattas dock av en skyldighetslagstiftning. Kommunen är skyldig att erbjuda gymnasial vuxenutbildning och gymnasial särvox, men bestämmer dock själv omfattning och inriktning. Även inom detta område har staten ett ansvar att se till att rättighetslagstiftningen korrelerar med fastslagna målsättningar. I dagsläget har regeringen tydliggjort en avsikt att utreda frågan om att utöka rättighetslagstiftningen så att den även omfattar rätten för enskilda att få grundläggande behörighet till högskolestudier³.

I dag råder fri etableringsrätt i fråga om utbildning för vuxna. En lång rad företag och organisationer bedriver utbildningsverksamhet på kommersiell grund, riktad till enskilda och företag. *Myndighetsutövning* kan enligt 11 kap. 6 § regeringsformen överlämnas till enskild fysisk eller juridisk person om det finns lagstöd för detta. I frågan om rätten att sätta och utfärda betyg finns ett sådant lagstöd i 15 kap. 8 § skollagen där det anges att regeringen eller myndighet som regeringen föreskriver kan meddela föreskrifter som ger enskilda rätten att sätta och utfärda betyg, samt anordna provning. Rätten för Liber Hermods AB att sätta och utfärda betyg grundar sig på detta bemyndigande. Den rätt till myndighetsutövning som överlämnats till fristående skolor är mer omfattande, och grundar sig på bestämmelser i 9 kap. skollagen och förordningen (1996:1206) om fristående skolor. Det är alltså staten som avgör om delegation av myndighetsutövning ska ske och omfattningen av den.

Staten genom Statens skolverk ansvarar för den övergripande uppgiften att hävda de nationella målen för skolväsendet genom *uppföljning, utvärdering, tillsyn* samt att lämna förslag och underlag till utveckling. Uppföljningen ska syfta till att klargöra huruvida den bedrivna verksamheten uppfyller de satta målen och att den bedrivs inom de uppsatta ramarna. Statens uppföljning av den formella vuxenutbildningen sker i form av tillsyn. Statens skolverk an-

³ Prop 2007/08:01 Utgiftsområde 16, s. 102.

svarar också för den officiella *statistiken* om den formella vuxenutbildningen.

2.1.3 Kommunens intresseområden

Kommunens intresseområde för den formella vuxenutbildningen sammanfaller med det övergripande nationella intresset. På kommunal nivå har dock samhällsutvecklingen lett till att det kommunala intresseområdet i högre grad även fokuserat på den regionala utvecklingen. Denna ökande regionala fokusering får naturligtvis även effekter som berör den formella vuxenutbildningen.

Den första effekten är att mer och mer av den formella vuxenutbildningen bedrivs under kommunalt ansvar, men planeras och genomförs på regional nivå. Det finns en stor spännvidd av olika mer eller mindre formaliserade lösningar för detta regionala samarbete. Erfarenheterna av ett regionalt samarbete inom den formella vuxenutbildningen är mycket goda, inte minst när ett gemensamt fastställt regionalt kursutbud tas fram. På detta sätt korrelerar den formella vuxenutbildningen bättre med den verklighet som regionens invånare lever under, där arbetsmarknadsregionerna relativt sällan sammanfaller med de mer formella gränserna. Av denna anledning kan man nu i allt högre grad tala om en regional vuxenutbildning än en kommunal vuxenutbildning.

Den andra effekten är att den formella vuxenutbildningen, och anordnarna inom denna, fått en ny roll för kompetensförsörjningen i regionen. Vuxenutbildningen kan vara en starkt bidragande faktor till en positiv regional utveckling, då den utformas på ett sådant sätt att den står i samklang med regionens behov. I ett antal regioner har man visat att en väl planerad vuxenutbildning klarar av både uppgiften att erbjuda ett utbud som svarar mot den enskildes behov av en likvärdig utbildning oavsett geografisk placering, och ett utbud som anpassats efter den regionala arbetsmarknadens utvecklingsbehov

2.1.4 Kommunens ansvarsområden

Kommunens ansvar för den formella vuxenutbildningen anges tydligast i 1 kap. 10 § skollagen, där *huvudmannaskapet* slås fast. Lagen anger dock inte exakt vad kommunens ansvarsområde innefattar, men man kan dock peka på ett antal punkter där kommunen har ansvaret.

Kommunen har ett ansvar att ta *fram lokala visioner och mål* för den formella vuxenutbildningen. De övergripande statliga målen bryts ner i kommunen och beskrivs utifrån de kommunala förutsättningarna.

Vidare ansvarar kommunen för att *fördela medel* till den formella vuxenutbildningen. Efter borttagandet av det riktade statsbidraget återfinns medlen för den formella vuxenutbildningen inom ramen för de generella statsbidragen till kommunerna. Denna frihet att använda statsbidraget ger kommunen såväl en möjlighet som ett ansvar att *planera dimensionering och inriktning* av den formella vuxenutbildningen.

Kommunen ska också *fastställa organisationen*, ansvara för att det finns *rektor* som leder verksamheten, samt att *behöriga lärare* används i verksamheten. Kommunen ansvarar också för att tillräcklig *kompetensutveckling* erbjuds personalen, samt att personalen har tillräckliga *systemkunskaper*. Kommunen har vidare ansvaret att *uppfylla gällande rättighetslagstiftning*. Inom verksamheten på gymnasial nivå ska kommunen sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov, vilket leder till att kommunen har ett ansvar att genomföra någon form av *behovsanalys*.

Kommunen ansvarar också för *mottagning* och *intagning* till den formella vuxenutbildningen, samt genom rektor för upprättandet av en *individuell studieplan* för den enskilde individen.

2.1.5 Den privata utbildningsanordnarens intresseområden

De privata utbildningsanordnarnas främsta intresseområde är att kunna bedriva utbildning inom den formella vuxenutbildningens område, på samma villkor som de kommunala anordnarna. Ett stort antal icke-kommunala utbildningsanordnare erbjuder idag samma innehåll som de kommunala anordnarna, men inom ramen för upphandlad verksamhet från kommunerna eller andra. Många upplever att de erbjuder en verksamhet som i fråga om innehåll, utformning och kvalitet motsvarar den som de kommunala anordnarna erbjuder, men under helt andra villkor. Möjligheten att kunna sätta och utfärda betyg är ett av de viktigaste medlen för dessa anordnare för att kunna konkurrera på lika villkor med de kommunala anordnarna. En högre grad av konkurrensneutralitet uppnås också om valet av anordnare inte görs av kommunen, utan av den enskilde.

Utbildningsanordnarens övriga intresseområden fokuserar främst på den studerande och den egna organisationen. Idag ges inte alltid de bästa förutsättningarna för detta med korta avtal och forcerade upphandlingsprocesser. Anordnarens intresse ligger i att kunna erbjuda en verksamhet av hög kvalitet med goda resultat för de studerande. Av den anledningen har anordnaren också ett intresse av att säkerställa en långsiktighet i verksamheten, med stabil ekonomi och möjligheter till utveckling av verksamhet och medarbetare.

För den privata anordnaren är förutsägbarheten i systemet samt långsiktigheten i kommunens planering för den formella vuxenutbildningen viktiga förutsättningar för en verksamhetsetablering.

2.2 Överväganden

2.2.1 Ansvarsfördelning och övergripande mål

Utredningens förslag: Principerna för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun ligger fast. Syftet med den formella vuxenutbildningen förtydligas och kompletteras i lagen. Det anges särskilt att utbildningen syftar till att stärka demokrati, jämställdhet och en socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling, öka ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt gynna en rättvis fördelning.

Ur ett övergripande perspektiv formuleras målsättningen med den formella vuxenutbildningen med utbildningspolitiska termer. Den rådande ansvarsfördelningen ska, liksom tidigare, innebära att staten sätter upp övergripande mål och ramar för den formella vuxenutbildningen och kommunen ansvarar för att målen uppfylls. Detta innebär att det är på den kommunala nivån de utbildningspolitiska målen kring personlig utveckling, demokratisk medverkan, jämställdhet, ekonomisk tillväxt och sysselsättning ska omsättas i praktisk måluppfyllelse.

Att uppfylla ett mål med så många målområden är naturligtvis en komplicerad process. De olika målområdena står inte i direkt konflikt med varandra, men ett spänningsfält uppstår av naturliga skäl mellan dem. En av de tydligaste spänningarna har funnits med sedan den inledande diskussionen kring den formella vuxenutbildningen, nämligen mellan den enskilde individens personliga utveck-

ling och arbetsmarknadens – och därigenom den ekonomiska tillväxtens – behov av kvalificerad arbetskraft. En avvägning mellan dessa målområden och tillskapandet av en balans i spänningsfälten är en viktig uppgift för kommunen. Kommunen har stor frihet att påverka inriktning och omfattning av sin vuxenutbildning. Detta har lett till att den formella vuxenutbildningen kan uppvisa tydliga regionala särdrag. I kommuner eller regioner som genomgått stora förändringar i näringslivsstrukturen, t.ex. som en följd av nedläggningar, har den formella vuxenutbildningen ofta fått en starkare tillväxtpolitisk prägel. I storstadsområdena har den formella vuxenutbildningen fått en starkare social- och integrationspolitisk roll. Den formella vuxenutbildningens förmåga att på kommunal och regional nivå verka över många arenor är en tillgång som bör stärkas. Jag anser därför att syftet med den formella vuxenutbildningen bör breddas. Detta tydliggörs genom att det i skollagen anges att formell vuxenutbildning syftar till *att stärka demokrati, jämställdhet och en socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling samt öka ekonomisk tillväxt och sysselsättning.*

2.2.2 Statens ansvarsområden inom Frivux

Utredningens förslag: Staten ska ansvara för tillståndsgivning till och tillsyn av fristående utbildningsanordnare inom frivux.

Utredningens bedömning: Staten bör ansvara för etableringen av en nationell betygssdatabas för utbildning på gymnasial nivå. Staten bör också stödja initiativen kring etableringen av en nationell kursdatabas för den formella vuxenutbildningen.

Statens har ansvaret för tillståndsgivning till och tillsyn av fristående skolor. Jag anser att staten även inom Frivux ska ansvara för tillståndsgivning och tillsyn. För att undvika upprepningar i dessa frågor, hänvisar jag dock till de särskilda kapitlen om Tillståndsgivning (kap. 3) och Tillsyn m.m. (kap. 5) där förslag och bedömningar redovisas i detalj.

Nationell betygsdatabas

Redan idag finns ett behov av en nationell betygsdatabas eftersom många studerande har läst i olika kommuner och på olika gymnasieskolor. Detta behov kommer att förstärkas när den enskilde individen får en möjlighet att fritt välja anordnare. Individens val kommer att styras av ett antal faktorer, där vissa faktorer utan tvekan kommer att vara direkt kopplade till den aktuella kursen eller det aktuella ämnet. Det är mycket troligt att den studerande i och med detta kommer att alternera mellan ett flertal anordnare under sin tid som vuxenstuderande. Betyg kommer följaktligen att utfärdas av ett flertal anordnare. Var och en av dessa anordnare kan då komma ha sitt eget sätt att lagra betygsuppgifterna. Ett problem kan då uppstå när den studerande slutfört den sista kursen och är i behov av ett slutbetyg.

Ett flertal kommuner tillåter inte s.k. konkurrenskomplettering. Detta innebär att den vuxne inte intas till kurser där denne redan har ett godkänt betyg från gymnasieskolan. För att denna handläggning ska fungera rättssäkert, måste det finnas en möjlighet att på ett effektivt sätt kontrollera tidigare erhållna kursbetyg hos den enskilde individen.

För att erbjuda en rättssäker hantering av kurs- och slutbetyg inom Frivux, anser jag att det bör finnas en nationell betygsdatabas för utbildning på gymnasial nivå. I denna betygsdatabas ska den enskilde individens kurs- och slutbetyg såväl från gymnasieskolan som från den formella vuxenutbildningen registreras.

I dagsläget finns det två nationella betygsdatabaser, BEDA och LADOK. Båda databaserna administreras av Verket för Högskole-service, VHS. BEDA är en databas som registrerar slutbetyg från gymnasieskolan. Anslutning till systemet sker på frivillig basis, och möjligheten att ansluta sig finns för närvarande inte för den formella vuxenutbildningen. BEDA används främst vid antagning till högskolan, och systemet registrerar endast slutbetyg från program vid gymnasieskolan. LADOK är ett system som registrerar den studerandes närvaro och resultat i högskoleutbildning. Systemet ägs av ett konsortium bestående av 35 högskolor och Centrala Studiestödsnämnden, CSN. Systemet används bl.a. för rapportering till CSN, Statistiska Centralbyrån, SCB, och utbildningsdepartementet. LADOK innehåller typer av uppgifter, kataloguppgifter, personuppgifter och temporära uppgifter. Katalogdelen innehåller främst uppgifter om högskolornas kursutbud. Under personuppgifterna

finns bl.a. information om den studerandes resultat och examina. LADOK har även en del, kallad "Annan utbildning", där information om utbildning som inte högskoleutbildning, t.ex. basårs- och KY-utbildning, samlas.

BEDA är ett system som visserligen är på rätt nivå utifrån de behov som en fristående vuxenutbildning ställer. Systemet är dock utformat främst för högskolans behov, och därför baserat på uppgifter på programnivå. Systemet för fristående vuxenutbildning kräver en mer finmaskig lösning, där uppgifter registreras på kursnivå. LADOK-systemet registrerar sina uppgifter på kursnivå, men innefattar främst kurser på högskolenivå. Det går därför inte direkt att peka ut ett av dessa system som lämpligt för de behov som kommer att uppstå inom Frivux.

CSN utreder för närvarande möjligheten att utveckla ett internet-baserat system för hantering av studiestödsadministration. Ett sådant system skulle enligt de tankar som presenterats behöva innehålla uppgifter både av den typ och på den nivå som jag lyfter fram ovan.

Behovet av en nationell betygsdatabas på kursnivå anser jag vara en uppgift för staten att lösa. Etableringen av lokala eller regionala betygsdatabaser anser jag vara olämplig, eftersom det dels är en felaktig användning av resurser att lägga utvecklings- och driftskostnader på denna nivå, dels att lösningen inte erbjuder den nationella överblick som krävs. Ett stöd till CSN för vidare utveckling och drift av ett sådant system anser jag skulle vara den effektivaste vägen fram till en nationell betygsdatabas.

Nationell kursdatabas

Ett bärande element i Frivux är att den studerande fritt ska kunna välja anordnare. För att uppnå en högre grad av valfrihet ska den studerande också i så stor utsträckning som möjligt kunna välja kurs och metod. Detta fria val ska inte vara begränsat av kommunens gränser, utan det fria valet ska även gälla kurser anordnade i annan kommun eller av en fristående kursanordnare.

En avgörande förutsättning för att denna valfrihet ska fungera i praktiken är att den studerande har en möjlighet att hitta den kurs och anordnare som passar honom eller henne bäst. För att den studerande eller en studievägledare ska ha överblick över det aktuella kurs- och anordnarutbudet på ett rationellt sätt behövs en nationell kursdatabas.

I dagsläget finns en nationell kursdatabas för högskolan, Studera.nu. Kursdatabasen drivs av Högskoleverket och VHS i samverkan. Motsvarande databas för den icke-formella vuxenutbildningen finns på folkhögskolesidan, Folkhogskola.nu.

Kursdatabaser inom den formella vuxenutbildningen finns idag främst på lokal eller regional nivå. Inom den formella vuxenutbildningen finns ingen nationell kursdatabas erbjuden av det allmänna. Initiativ finns dock dels inom ramen för Netvux-projektet drivet av Nationellt centrum för flexibelt lärande, CFL, samt Utbildningsinfo.se, drivet av Statens skolverk. Det finns också ett antal kommersiella alternativ, t.ex. Hittaskola.se och Utbildning.se, som inte direkt innefattar den formella vuxenutbildningen.

För en erfaren studievägledare finns det naturligtvis möjligheter att via internet hitta kurser i andra kommuner än den egna, men dagens splittrade situation stödjer inte målsättningarna för Frivux med en ökad valfrihet för den enskilde individen. Den enskilde individen ska även utan stöd av en erfaren vägledare ha möjlighet att hitta en lämplig utbildning. En organiserad kursdatabas på nationell nivå är därför önskvärd. Jag anser därför att staten bör stödja ett fortsatt utvecklingsarbete med etableringen av en nationell kursdatabas. Det arbete som idag bedrivs parallellt av två statliga myndigheter bör dock samordnas.

2.2.3 Kommunens ansvarsområden inom Frivux

Redan i 2001 års proposition om vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen beskrivs en förskjutning av kommunens ansvarsområde, från att i första hand ansvara för genomförandet av formell vuxenutbildning till att ansvara för en infrastruktur för vuxenutbildning. Frivux bygger vidare på denna rollförändring. Förutom kommunens övergripande ansvar för den formella vuxenutbildningen, anser jag att kommunens ansvarsområde ska innefatta följande huvudområden:

- Planering och säkerställande av utbildningsutbud
- Infrastruktur för vuxenutbildning
- Tillvaratagande av den enskildes intressen

Planering och säkerställande av utbildningsutbud

Utredningens förslag: Kommunen ska ansvara för beslut och offentliggörande rörande inriktning och omfattning av kommunens utbud inom den formella vuxenutbildningen.

Utredningens bedömning: Kommunen bör använda sig av ett antal informationskällor för underlag till beslut om utbildningsutbud. Lokala och regionala samrådsgrupper bör bildas för detta ändamål.

Ett bärande motiv för Frivux är som tidigare nämnts att öka den enskilde individens valfrihet och möjlighet att själv påverka innehåll och form för sina studier. I sin mest renodlade form skulle denna valfrihet innebära att den enskilde har rätt att välja vilken utbildning som helst inom ramen för den formella vuxenutbildningen, och kommunen skulle vara skyldig att betala. Om Frivux skulle utgå från en sådan tolkning av valfrihetsbegreppet och tvinga kommunerna in i en mer passivt betalande roll skulle staten rubba den ansvarsbalans som det nuvarande systemet för formell vuxenutbildning erbjuder. Det är inte heller syftet med denna utredning. Av den anledningen anser jag att kommunen ska ha rätten att besluta om den formella vuxenutbildningens inriktning och omfattning i den egna kommunen. Kommunen har därigenom också alla möjligheter att i en bredare regional samverkan enas med andra kommuner om en regional inriktning och omfattning av den formella vuxenutbildningen.

Frivux ska vara tydligt och förutsägbart. För såväl utbildningsanordnaren som den enskilde individen innebär det att inriktning och omfattning av den formella vuxenutbildningen ska vara tydliggjord från kommunens sida. Anordnaren måste känna till detta eftersom det utgör en grund för dennes etablering i kommunen, och den enskilde individen måste veta vilka resurser han eller hon har rätt och möjlighet till. Detta innebär att den ovan beskrivna rättigheten för kommunen att besluta om inriktning och omfattning av den formella vuxenutbildningen även ska utgöra en skyldighet för kommunen. Kommunen ska därför årligen fastställa och offentliggöra inriktningen och omfattningen av den formella vuxenutbildningen i kommunen. Kommunens beslut om inriktning och omfattning fastställer gränserna för kommunens skyldighet att erlagga ersättning för formell vuxenutbildning, och tydliggör det kommunala

utbudet inom den formella vuxenutbildningen. Det av kommunen fastställda utbudet ska dock alltid kunna kompletteras med fler kurser, om efterfrågan och behov uppstår. Det ska också vara möjligt för en kommun som så vill, att tillämpa ett helt öppet utbud, dvs. att ange att alla behöriga sökande, oavsett kurs, kommer att få ett positivt beslut.

Kommunens utbildningsutbud inom den formella utbildningen kan delas i två huvuddelar, den del som fastställts genom gällande rättighetslagstiftning, samt den del som kommunen själv beslutar ska ingå i utbudet. Kommunens omfattning av den formella vuxenutbildningen måste alltså planeras på ett sätt så att den del av utbudet som innefattar gällande rättighetslagstiftning täcks först.

Denna tudelning av det kommunala utbudet skapar en förutsättning för kommunen att aktivt utforma den egna delen av sin formella vuxenutbildning så den utifrån kommunens förutsättningar svarar mot de ovan beskrivna syftena att stärka demokrati, jämställdhet och en socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling, öka ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt gynna en rättvis fördelning.

Formerna för att ta fram beslutsunderlag för denna del av utbudet bestäms naturligtvis av varje kommun. För att kommunens arbete med fastställande av utbud ska leda till en ökad efterfrågestyrning är arbetet med underlag för beslut om inriktning och omfattning av den formella vuxenutbildning en viktig uppgift. För att klargöra efterfrågan och behov av formell vuxenutbildning bör kommunen använda sig av flera metoder för informationsinhämtning. Kommunens vägledningsfunktion kommer troligtvis att kunna utgöra en grundkälla till denna information, med sin överblick av de studerandes individuella studieplaner. Det finns också ett flertal exempel på utvecklingsprojekt kring webbaserad behovsinventering på kommunal och regional nivå⁴. Jag anser det också lämpligt att kommunen sätter samman en särskild samrådsgrupp, med representanter från näringslivet, de olika anordnarna av vuxenutbildning, intressegrupper, vägledare m.fl. Inom denna samrådsgrupp, som mycket väl kan vara regionalt sammansatt, kan kommunens eller regionens behov av formell vuxenutbildning analyseras, och även framtidsstrategier diskuteras. En brett representation i en samrådsgrupp lägger grunden till en målinriktad och tydlig vuxenutbildning, som med god framförhållning kan inriktas även mot kommande utbildningsbehov.

⁴ Se t.ex.: <http://www.regionuppsala.se/?pageID=186&projectCategoryID=19&projectID=366> samt <http://www.behovsinventering.se/vg/>

Infrastruktur för vuxenutbildning

Utredningens förslag: Skollagens bestämmelser om kommunernas ansvar förtydligas. Kommunen ska även fortsättningsvis ansvara för den formella vuxenutbildningens infrastruktur, i vilken ingår den organisation som behövs för att utöva de myndighetsuppgifter som leder fram till att den vuxne kan börja studera. Det kommunala ansvaret innebär också ett tillhandahållande av sådan kompetens inom studie- och yrkesvägledning att vuxnas behov av vägledning och information inför framtida utbildnings- och yrkesval tillgodoses samt en kommunal rektorsfunktion.

Prövningen av den sökandes behörighet och rätt till utbildning ska göras av hemkommunen, såvida det inte är fråga om allmän utbildning för vuxna på påbyggnadsnivå som finansieras med statliga medel enligt beslut av Statens skolverk eller utbildning som ett landsting anordnar eller låter anordna, i vilka fall nuvarande bestämmelser alltjämt ska gälla.

Om förutsättningar för rätt att delta föreligger ska hemkommunen åta sig betalningsansvaret för sökandens utbildning. Beträffande vuxenutbildning över grundläggande nivå måste, utöver bedömning av behörighet och eventuell urvalsprövning, den sökta utbildningen omfattas av hemkommunens fastställda utbildningsutbud för att sökanden ska befinnas ha rätt att delta i utbildningen. Hemkommunens beslut om betalningsansvar innebär att sökanden fritt kan välja var utbildningen ska genomföras samt att kommunen blir skyldig att betala ersättning till den eller de utbildningsanordnare där utbildningen genomförs.

Beslutet om åtagande av betalningsansvar för den sökandes utbildning får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Hemkommunen ska ta tillvara den enskilde individens intressen gentemot anordnare av formell vuxenutbildning.

Utredningens bedömning: Kommunerna bör tillhandhålla lärcentraresurser.

Frivux kan medföra att den studerande kan komma att möta ett flertal anordnare under sin utbildningstid. Det är dock viktigt att han eller hon upplever en helhet i sin utbildningssituation. Jag anser därför att det ska finnas en kommunal struktur som håller regelbunden kontakt med den studerande och erbjuder en plattform som skapar en helhets känsla i hans eller hennes utbildningssituation. Om den

studerande väljer en utbildningssituation som innebär möten med flera utbildningsanordnare, bör den kommunala infrastrukturen för vuxenutbildning innehålla funktioner som gör att hemkommunen upplevs som den samlande faktorn för den studerande.

Denna plattform eller struktur som jag här väljer att benämna som en *infrastruktur för vuxenutbildning* anser jag vara kommunens kärnuppgift gentemot den studerande inom Frivux. Denna kärnuppgift inkluderar dock inte anordnande av utbildning. Det finns flera anledningar till denna uppdelning mellan kommunala verksamheter. En synpunkt som kommit upp vid ett flertal tillfällen vid de seminarier och möten som genomförts under utredningsarbetet är vikten av en oberoende vägledning, dvs. ingen organisatorisk koppling till ett kommunalt genomförarled. Det har dock visat sig att det finns fler uppgifter för kommunen som bör utföras utan denna koppling. Ett antal av dessa uppgifter innefattar myndighetsutövning som ska utövas av hemkommunen. Av den anledningen är det lämpligare att definiera det kommunala anordnarledet som oberoende och frikopplat från kommunens kärnuppgifter gentemot den enskilde. Uppdelningen av de kommunala verksamheterna minimerar också risken för otydligheter i fråga om vilka kostnader som ska ingå i underlaget för beräkning av ersättningen till fristående anordnare. Den kommunala infrastrukturen för vuxenutbildning riktar sig till den enskilde individen och samtliga anordnare, såväl fristående som kommunala, har samma nytta av dessa kommunala funktioner.

Den kommunala beslutsprocessen

I Frivux ansvarar kommunen för den process och den myndighetsutövning som leder fram till att den vuxne kan börja studera. I detta arbete ska kommunen erbjuda vägledning. Den kommunala vägledningen ska innehålla såväl studievägledning till lämplig utbildning, som vägledning i studiestödsfrågor. Vägledningsfunktionen ska enbart ta hänsyn till den enskildes behov och förutsättningar, och ska även kunna vägleda till annan utbildning än den formella vuxenutbildningen om så är lämpligt. Det råder ingen tvekan om att det framtida behovet av studie- och yrkesvägledning för vuxna kommer att öka i takt med att kravet på utbildad arbetskraft ökar och omställningar på arbetsmarkanden blir allt vanligare. I lagen behövs en markering av kommunens ansvar för tillhandahållande av vägledning. Hur den organiseras är en lokal fråga. Kommunens ansvar att erbjuda en väg-

ledning till studier medför inte att behovet av fortsatt vägledning av den studerande från anordnarens sida upphör. En nära kontakt mellan kommunens vägledning och utbildningsanordnarens vägledning är att rekommendera. Validering av den enskildes faktiska kunskaper ska användas som ett verktyg för att säkerställa en riktig nivåbedömning. Den enskilde ska också erbjudas möjlighet till prövning om så är lämpligt.

I inledningen av processen påbörjas arbetet med individens studieplan samt görs en behörighetsbedömning som fastställer huruvida den enskilde är behörig att studera. Behörighetsbedömningen konstaterar t.ex. om den enskilde redan har ett godkänt betyg i kurser som är aktuella. Om det är fråga om utbildning på gymnasial nivå fastställs också om den aktuella kursen ingår i kommunens fastställda utbud. Bedömningen ska leda fram till ett behörighetsbeslut som den sökande, liksom enligt gällande rätt, kan överklaga hos Skolverkets överklagandenämnd.

Om den sökande bedöms vara behörig att delta i utbildning slutförs arbetet som leder fram till en individuell studieplan för den enskilde individen. I dagsläget ligger detta ansvar på rektor, men eftersom detta kan tolkas som att arbetet med den individuella studieplanen enbart ska göras av utbildningsanordnaren anser jag att det ska förtydligas att detta ansvar åvilar kommunen i Frivux.

Efter upprättad studieplan fattar kommunen ett beslut om att den vuxna kan börja studera och att kommunen ska ersätta valfri anordnare för genomförandet av utbildningen. Om antalet sökande till utbildning på gymnasial nivå överstiger den planerade dimensioneringen ska kommunen genomföra en urvalsbedömning enligt de principer som slås fast i 3 kap. 8 § komvuxförordningen och 3 kap. särsvuxförordningen.

En rätt att överklaga hemkommuns beslut att inte åta sig betalningsansvar

Enligt nuvarande lagstiftning har en sökande rätt att genomföra sin grundläggande, formella vuxenutbildning i en annan kommun eller i ett landsting om utbildningen anordnas där. I sådant fall är hemkommunen skyldig att betala interkommunal ersättning till anordnaren. För formell gymnasial vuxenutbildning gäller motsvarande endast om hemkommunen särskilt har åtagit sig ett betalningsansvar. Det är bara om det finns särskilda skäl med hänsyn till sökandens

personliga förhållanden som hemkommunen är skyldig att åta sig kostnadsansvar. Bedömningen om det föreligger sådana särskilda skäl omfattas inte i de nuvarande mottagandebestämmelserna och bedömningen är alltså inte överklagbar på annat sätt än genom laglighetsprövning. Anordnande kommun eller landsting har ingen skyldighet att ta emot en sökande från annan kommun om inte det finns ett betalningsåtagande. Detta har fått till följd att det varit omöjligt för den enskilde individen att påverka sin situation, vilket inte kan anses tillfredsställande. Genom förslagen om hur kommunens beslutsprocess ska utformas kan motsvarande situation uppstå även i övriga fall. Jag anser därför att hemkommunens avgörande i frågan om åtagande av betalningsansvar för den sökandes utbildning i samtliga fall ska kunna överklagas till Skolnämndens överklagandenämnd.

Rektorsfunktion

Upphandlad utbildning på entreprenad kan vara ett alternativt sätt för kommuner att säkerställa tillgången till anordnare av utbildning inom delar av det fastställda utbudet. Jag anser att formerna för vuxenutbildning på entreprenad ska vara oförändrade inom Frivux. Det innebär att kommunen i sådana fall fortfarande har ansvaret för myndighetsutövning i form av utfärdande av betyg.

Den enskildes möjlighet att fritt välja anordnare av utbildning kan leda till en situation där kursbetyg har utfärdats från ett stort antal anordnare. Dessa anordnare kan även vara etablerade på olika ställen i landet. I 4 kap. 15 § komvuxförordningen anges att slutbetyg ska utfärdas av "rektorn". Denna bestämmelse tar sin utgångspunkt i en situation där det finns en kommunal rektor vid en kommunal vuxenutbildning. I Frivux kommer det att finnas flera rektorer med rätt att utfärda betyg. Jag anser dock att rätten att utfärda ett slutbetyg baserat på kursbetyg från olika utbildningsanordnare ska förbehållas en kommunal rektorsfunktion, fristående från alla anordnare. Den kommunala rektorsfunktionen ska dock naturligtvis inte kunna påverka betygsnivåerna i de satta kursbetygen.

Jag anser därför att kommunen ska ansvara för en rektorsfunktion, oberoende av en eventuell kommunalt anordnarled.

Lärcentra

Fysiska lärcentra har för många kommit att bli själva manifestationen av en infrastruktur för vuxenutbildning. Lärcentra uppges finnas i nästan alla kommuner, men har ingen enhetlig utformning. De vanligaste funktionerna är dock någon form av pedagogiskt handledarstöd, samt tillgång till teknik för teknikstödda distansstudier. Lärcentras betydelse, främst inom utvecklingen av flexibel utbildning, är mycket stor.

Av denna anledning har lärcentret en naturlig placering i resoneringsområdet kring en infrastruktur för vuxenutbildning. Lärcentret kan vara den fysiska plats där kommunens resurser för infrastrukturen finns, och på så sätt bidra till känslan av kommunen som samlingspunkt. Många enskilda kan också i högre grad än i nuvarande system komma att välja distanslösningar för sina studier, vilket gör att efterfrågan på lärcentrets pedagogiska och tekniska resurser kan komma att öka.

Jag anser att lärcentra eller lärcentraresurser är något som kommunen bör erbjuda som en del av infrastrukturen för vuxenutbildning.

Tillvarata den enskildes intressen

I Frivux kommer den enskilde individen fritt kunna välja anordnare av utbildning. Denna möjlighet innebär dock inte automatiskt att hon eller han har den kompetens som det innebär att välja utbildningsresurser. Den enskilde kommer att behöva stöd och underlag för att göra ett upplyst val. Av denna anledning kommer en oberoende vägledning återigen att vara en funktion som behövs i kommunen. Jag anser också att kommunen ska sträva efter att all vuxenutbildning i kommunen presenteras på ett objektiva sätt.

I den ovan beskrivna bilden av hemkommunen som sammanhållande resurs för den enskilde individens utbildningssituation ingår även att kommunen ska verka för att den valda utbildningen håller tillräcklig kvalitet. Kommunen ska alltså kunna tillvarata den enskildes intressen i relation till anordnaren, fristående eller kommunal. Kommunens främsta verktyg för detta ska vara en rätt till insyn i anordnarnas verksamhet. Detta ska kompletteras med en skyldighet för de fristående anordnarna att lämna uppgifter till kommunen och i övrigt delta i kommunens kvalitetsarbete inom den formella

vuxenutbildningen. Jag återkommer till dessa frågor i Tillsyn m.m. (kap. 5).

Kommunala anordnarorganisationer

Utredningens förslag: Kommunalt anordnad formell vuxenutbildning ska hållas åtskild från kommunens övriga ansvar för den formella vuxenutbildningen.

Målsättningen med införandet av Frivux är bl.a. att öka den enskildes möjligheter att fritt välja anordnare och bidra till en kvalitetshöjande konkurrens på vuxenutbildningsområdet. Av den anledningen finns det utrymme för såväl fristående vuxenutbildningsanordnare som kommunala utbildningsanordnare i systemet.

Frivux ska dock säkerställa en likabehandling av alla anordnare. Erfarenheter från bl.a. gymnasieskolan visar på att tvister kan uppstå kring t.ex. ersättningsnivåer när kommunen både står som ansvarig betalare för utbildning och genomförare av utbildning.

För att i största möjliga mån undvika liknande problem inom den formella vuxenutbildningen, ska kommuner som erbjuder vuxenutbildning i en kommunal anordnarorganisation hålla denna verksamhet organisatoriskt och ekonomiskt åtskild från kommunens övriga åtaganden, på vuxenutbildningsområdet, t.ex. vad gäller beslut om betalning och vägledning till studier. Den kommunala anordnarorganisationen måste också vara en egen resultatenheter som fullt ut bär sina egna kostnader. Detta innebär inte att den kommunala anordnarorganisationen t.ex. skulle vara förhindrad att använda kommunens växel eller liknande, men kostnaderna för sådana tjänster m.m., måste ersättas av anordnarorganisationen. Det sagda leder till att de kostnader kommunen har för t.ex. utbudsplanering, myndighetsuppgifter i samband med prövning av utbildningsansökningar, kommunal rektorsfunktion, lärcentra, uppföljning m.m. inte relaterar till direkta utbildningskostnader och alltså inte på något sätt särbehandlar en eventuell kommunal anordnarorganisation i relation till fristående anordnare.

Den kommunala anordnarorganisationen ska också likställas med alla andra anordnare i fråga om ersättning och få studerande via de studerandes egna val samt ersättningar baserade på dessa val. Kommunala anordnarorganisationer kan däremot härleda sin rätt till

myndighetsuppgifter främst vad avser betygsrätten från nuvarande regler och behöver inte söka tillstånd för detta.

2.2.4 Antagningsprocessen

Utredningens förslag: Termerna mottagande och intagning utmönstras ur lagstiftningen.

Utbildningsanordnaren avgör om en sökande, som av sin hemkommun förklarats behörig och ha rätt till utbildning, ska antas till en utbildningsplats. Om urval sker ska det göras efter kriterier som är fastställda i lag eller med stöd av lag alternativt godkända av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

En fristående utbildningsanordnare är inte skyldig att anta en sökande som har ett omfattande behov av särskilt stöd, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter skulle uppstå för anordnaren. Hemkommunen är å sin sida inte skyldig att, för en sökande med ett sådant stödbehov, betala ersättning för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter skulle uppstå för kommunen. En utbildningsanordnares antagningsbeslut får inte överklagas.

En konsekvens av Frivux är att dagens process med kommunens ansvar för mottagande och intagning av den enskilde kompletteras med en beslutsprocess hos anordnaren. Detta i förening med att de ifrågavarande termerna kan uppfattas som otydliga eller missvisande, motiverar att de utmönstras ur lagstiftningen.

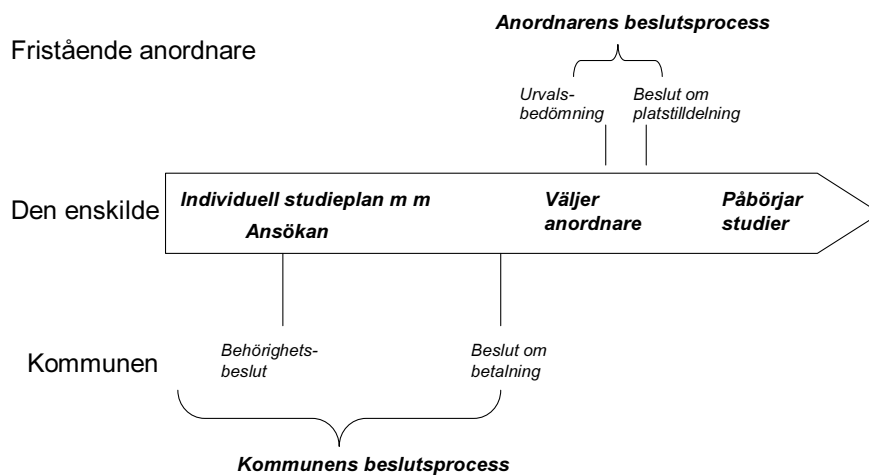
I kommunens beslutsprocess ska enligt mitt förslag ingå prövning och beslut om sökandens behörighet, rätt att delta i studier, samt – om dessa förutsättningar är uppfyllda – att kommunen åtar sig betalningsskyldigheten för sökandens utbildning. I de fall det är fråga om utbildning som omfattas av gällande rättighetslagstiftning kommer, liksom tidigare, kommunens avgörande om sökandes behörighet och beslutet att åta sig betalningsansvar i praktiken utgöra ett och samma beslut. Ett beslut om åtagande av betalningsansvar leder till att den enskilde har rätt att fritt välja anordnare för den aktuella utbildningen, och att betalningsskyldighet för utbildningen uppstår hos kommunen. Om en sökande har ett omfattande behov av särskilt stöd, behöver kommunen emellertid inte betala ersätt-

ning för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter skulle uppstå för kommunen.

Beslutet om antagning av sökanden till utbildningen fattas av utbildningsanordnaren. Anordnaren ska vara skyldig att anta en sökande, oavsett hemkommun. Antagningsskyldigheten ska dock inte gälla om anordnaren av affärsmässiga skäl, t.ex. för få sökande, beslutar att inte starta den aktuella utbildningen. En fristående utbildningsanordnare är inte heller skyldig att anta en sökande som har ett omfattande behov av särskilt stöd, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter skulle uppstå för anordnaren, vilket även gäller för fristående skolor. Om det finns fler sökande än antalet utbildningsplatser ska ett urval ske. För kommunala utbildningsanordnare meddelas föreskrifter om urval av regeringen. Fristående utbildningsanordnare ska ha urvalskriterier som är godkända av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, se vidare i Tillståndsgivning (kap. 5). Det saknas skäl för att låta en utbildningsanordnares beslut i fråga om antagning bli föremål för överklagande, jfr. resonemanget i Likabehandling av studenter i högskolan, prop. 2001/02:68 s. 74 ff.

Antagningsprocessen kan illustreras med följande bild:

Antagningsprocessen



3 Tillståndsgivning

För att en enskild ska få utöva myndighetsuppgifter såsom sätta och utfärda betyg krävs förutom lagstöd, ett tillstånd från en ansvarig statlig myndighet. För barn- och ungdomsskolan finns ett sådant regelverk. Motsvarande system med statlig tillståndsgivning ska enligt utredningens direktiv tillämpas även inom Frivux. De centrala frågorna kring tillståndsgivningen som jag behandlar i detta kapitel är tillståndets omfattning, villkoren för tillstånd samt tillståndsgivningsprocessen. Jag lämnar också några övergripande synpunkter som jag anser ska vara vägledande för handläggningen av tillståndsärenden.

3.1 Bakgrund

3.1.1 Fristående skolor för barn och ungdomar

Under 1990-talet började framväxten av fristående skolor att ta fart.¹ I propositionen om skolans utveckling och styrning (prop. 1988/89:4) föreslogs att föräldrar och elever generellt sett skulle få ökade möjligheter att välja skola. Den principiella utgångspunkten att ge ”största möjliga frihet” för barn och föräldrar att välja skola har därefter följts av konkreta reformer. Det mest kraftfulla redskapet för denna frihet att välja gavs i propositionen om valfrihet och fristående skolor (prop. 1991/92:95). Friheten omfattar såväl kommunala som fristående skolor. Nuvarande regelverk innebär att även de fristående skolorna finansieras av det allmänna och att de inte längre har rätt att ta ut avgifter.

¹ En närmare beskrivning ges bl.a. i Skollag för kvalitet och likvärdighet, SOU 2002:121.

Villkor för tillstånd, godkännande och förklaring om rätt till bidrag

Beslutsinstanserna är olika beroende på skolform. Kommunerna prövar enligt 2 a kap. skollagen ärenden om tillstånd för enskild förskola och enskilt fritidshem samt godkännande för utbildning motsvarande förskoleklassen i vissa fall. Statens skolverk fattar beslut om godkännande och rätt till bidrag för fristående grundskolor och fristående sarskolor samt prövar ärende om rätt till bidrag för fristående gymnasie- och gymnasiesarskolor (alternativt att enbart ställa verksamheten under statlig tillsyn). I det följande redogörs enbart för reglerna som rör fristående grundskolor och gymnasieskolor. Om det inte särskilt anges omfattas också sarskolor och gymnasiesarskolor.

Bestämmelserna om vilka villkor som gäller för att få bedriva fristående skolor för barn och ungdomar återfinns i 9 kap. skollagen samt i förordningen (1996:1206) om fristående skolor, härefter friskoleförordningen.

Villkoren för att få bedriva förskoleverksamhet och utbildningsverksamhet på grundskolenivå är bl.a. att verksamheten håller god kvalitet och svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet. För ett godkännande av en fristående grundskola krävs också bl.a. att utbildningen ska ge kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot dem som motsvarande skolform i det offentliga skolväsendet ska förmedla. Huvudmannen måste ha förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med dessa villkor. Det finns ett generellt krav på att använda sig av lärare, förskolelärare eller fritidspedagoger som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak ska bedriva. Detta krav är dock inte absolut. Undantag får göras när personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna². Inte heller kravet att skolan ska vara öppen för alla är undantagslöst. Såväl kommunala som fristående skolor kan neka att ta emot en elev vid skolan om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan. Det ställs vidare krav på rektorsfunktion och deltagande i nationella ämnesprov, m.m.

Uppgifter som ska lämnas av den sökande innefattar i dessa delar en beskrivning av den tänkta skolans ledning och den pedagogiska personalens avsedda sammansättning, hur undervisningen avses att

² Undantag gäller även för personal i waldorfskolan.

bedrivs m.m. Den sökande ska även lämna ett antal uppgifter inom områden där det finns ett friutrymme för den fristående skolan att utforma sin verksamhet. Exempel på områden är pedagogisk profil, egna kursplaner, beräknat elevantal och lokaler. Sammantaget ska de lämnade uppgifterna ge stöd för Statens skolverks bedömning av den sökandes förutsättningar och vilja att bedriva en verksamhet som överensstämmer med målen för det offentliga skolväsendet. Godkännande *ska* ges om villkoren är uppfyllda

Rätten att starta och driva en fristående skola över grundskolenivå betraktas som en del av den allmänna näringsfriheten och kräver inget särskilt godkännande. För att en skola ska förklaras berättigad till bidrag uppställs däremot villkor jämförbara med dem som gäller för godkännande av en grundskola. För gymnasieskolor oberoende av huvudman finns gemensamma bestämmelser om behörighet och urval till studier, om kärnämnen, omfattningen av studierna och betyg.

Bestämmelserna om vilka villkor som ställs på de fristående skolorna har tillkommit efterhand som behov av reglering inom ett visst område uppkommit.

Både kommunala och fristående skolor står under Skolverkets tillsyn.

Vad omfattas av godkännandet respektive rätten till bidrag?

Skolverkets beslut om godkännande och rätt till bidrag avser alltid en namngiven sökande, skola, utbildning/-ar och kommun (etablering). Detsamma gäller också beträffande en förklaring om rätt till bidrag för en fristående gymnasieskola. Godkännande kan avse vissa årskurser och bidragsförklaring för gymnasieskolan gäller specifika ”program”.

Enligt bestämmelsen i 1 a kap. 7 § friskoleförordningen får Statens skolverk medge att en fristående skola anordnar provning och utfärdar betyg enligt de bestämmelser som gäller för motsvarande skolform inom det offentliga skolväsendet. Skolan ska då tillämpa bestämmelserna om betyg som finns i grundskoleförordningen (1994:1194) respektive särskoleförordningen (1995:206).

Beträffande fristående gymnasieskolor gäller, enligt 2 kap. 9 § friskoleförordningen, att skolan ska ge betyg eller bevis över utbildningen i enlighet med bestämmelserna i 7 kap. 1–14 § gymnasieförordningen (1992:394) respektive 7 kap. särskoleförordningen.

Skolan får vidare anordna prövning endast för den som har varit elev i skolan och får avse endast sådana kurser som anordnas vid skolan (2 kap. 9 a § friskoleförordningen).

Utöver betygsrätten provas också skolans rätt till bidrag. Bestämmelserna om bidrag varierar något mellan olika skolformer och behandlas närmare under Ersättningsmodeller (4 kap.).

Ett godkännande eller en förklaring om rätt till bidrag gäller tills vidare. Återkallelse kan föranledas bl.a. av att skolan inte längre uppfyller kraven för godkännande/rätt till bidrag och att bristerna inte avhjälpas efter påpekande för huvudmannen.

Handläggningen av ärenden om tillstånd, godkännande och rätt till bidrag

En ansökan om godkännande respektive rätt till bidrag ska vara Statens skolverk tillhanda senast 1 april året innan skolan ska starta.

En fristående grundskola ska inte förklaras ha rätt till bidrag om det innebär påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen, 9 kap. 6 § 1 st, 6 a § skollagen. Motsvarande regel gäller även för fristående gymnasieskolor, men utöver eventuella effekter i lägeskommunen ska även sådana effekter beaktas i näraliggande kommuner, 9 kap. 8 § och 8 b § skollagen.

Sedan den 1 januari 1997 är Statens skolverk skyldigt att bereda kommunerna tillfälle att yttra sig över ansökan. Ansökningarna skickas under april–maj månad till respektive lägeskommun för yttrande. Om ansökan avser en fristående gymnasieskola skickas remissen även till närliggande kommuner vilket innebär att det i praktiken kan bli upp emot tio kommuner per ansökan. Remisstiden är satt till den 15 september ansökningsåret. Kommunerna får på detta sätt också kännedom om att en eller flera fristående skolor avser att etablera sig i respektive kommun och kan därigenom planera sin skolbudget och skolorganisation då ett eventuellt godkännande och rätt till bidrag inte träder i kraft förrän läsåret därpå.

Beslut i ärenden om godkännande och rätt till bidrag eller återkallande härav får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol enligt 9 kap. 17 § skollagen.

3.1.2 Vuxenutbildning på entreprenad

Inom den vuxenutbildning som upphandlas på entreprenad finns inget system med tillståndsgivning. Relationen mellan kommunen och entreprenadföretaget regleras istället av ett avtal som har föregåtts av upphandling. Upphandlingsunderlagen innehåller därför ett antal punkter som svarar mot kraven i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling och de lokala krav som ställs av kommunen på den utbildning man vill upphandla. Ett antal av dessa krav i upphandlingsunderlagen kan ge vägledning i fråga om kravprioriteringar från kommunernas sida. Av den anledningen har jag granskat upphandlingsunderlagen inom vuxenutbildningsområdet från ett antal kommuner.

Entreprenadavtalets struktur

I de flesta upphandlingsunderlagen kan man tydligt se tre delar. Den första delen förtydligar rollfördelning och avtalsinnehåll i enlighet med bestämmelserna om offentlig upphandling. Där klargörs också de bedömningsgrunder som kommunen avser att använda, samt en eventuell viktning av olika krav. Denna viktning kan beskrivas i poäng eller procent. Den andra delen innehåller tvingande krav, där anbudsgivaren endera helt enkelt förväntas acceptera kraven och sättet att uppfylla dem, eller ange ja eller nej, med en procent- eller poängviktning av ett nej som medför att anbudet inte accepteras. Den tredje delen innehåller krav på viss typ av verksamhet, men där det finns möjligheter för anbudsgivaren att beskriva *hur* man avser uppfylla kraven. I denna tredje del bedöms anbudsgivarens uppgifter, och poängsätts utifrån beskrivna kriterier.

Tvingande krav

I de granskade upphandlingsunderlagen finns en stor likhet i fråga om krav som är tvingande att uppfylla för anbudsgivaren. Det finns inte heller utrymme för olika sätt att uppfylla kraven. Oftast behöver anbudsgivaren bara ange att han accepterar att uppfylla kraven på det beskrivna sättet. Exempel på krav som återfinns här är anbudsgivarens rättsförmåga, systemkunskaper, förutsättningar att följa nationella läro- och kursplaner, personalens kompetens, insynsrätt för kommunen, deltagande i kvalitetsarbete m.m.

Beskrivande krav

Under denna del varierar kraven något, men en stark betoning finns på en beskrivning av *hur* verksamheten ska bedrivas. Här förväntas anbudsgivaren beskriva t.ex. val av pedagogiska metoder, grader av flexibilitet, modeller för studerandeflytande, åtgärder för verksamhetsutveckling och kompetensutveckling samt modeller för kvalitetsarbete.

Deltagarnas fria val i samband med entreprenader

Flera kommuner, bl.a. Göteborg och Stockholm, erbjuder den enskilde studerande att fritt välja anordnare inom ramen för den upphandlade vuxenutbildningen. De valbara anordnarna har dock tecknat avtal med kommunen efter genomförd upphandling. Valet kan basera sig t.ex. på att anordnaren erbjuder en viss studieform.

Kommunal auktorisation – Exemplet Nacka kommun

Ett mellanting mellan entreprenad och tillståndsbaserad vuxenutbildning tillämpas i Nacka kommun. Systemet är ett kundvals-system som omfattar i stort sett alla kommunala verksamheter som vänder sig direkt till kommunmedborgarna, däribland vuxenutbildningen.

Syftet med Nackas kundvals-system är att kommuninvånarna ska erbjudas valfrihet och ett direkt inflytande över de tjänster som erbjuds. Kommunen fastställer mål och ramar för verksamheten och kommuninvånaren kan med hjälp av så kallade ”checkar” välja mellan ett antal auktoriserade utförare.

Utförare/anordnare som vill erbjuda sina tjänster till en person folkbokförd i Nacka ansöker om auktorisation hos kommunen, som granskar och kontrollerar utförarens/anordnarnas förutsättningar att leva upp till de krav som kommunen ställer. De som sedan godkänns blir auktoriserade genom beslut av utbildningsnämnden i Nacka kommun och därmed valbara för kommuninvånarna. Utbildningen från utförarna/anordnarna upphandlas alltså inte. Enligt kommunens bedömning krävs inte upphandling då det är kommuninnevånaren själv som väljer/köper tjänsten – inte kommunen. Checkarna bygger på principen att ersättningen är direkt kopplad till utförarna och den tjänst som produceras, i detta fall formell vuxenutbildning.

Kraven för auktorisation stämmer väl överens med de tvingande krav som återfinns i de flesta kommunala upphandlingsunderlag. Den sökande förbinder sig till att bl.a. bedriva verksamheten i överensstämmelse med nationella regler och bestämmelser, använda utbildad och kompetent personal, ha goda systemkunskaper och fungerande system för kvalitetsarbete samt medverka i kommunens kvalitetsuppföljningar.

3.2 Överväganden

Utredningens bedömning: Villkoren för tillstånd att bedriva fristående vuxenutbildning bör utformas med hänsyn till vuxenutbildningens egenart. Detaljregleringen i fråga om tillståndsgivningen bör vara så liten som möjligt.

3.2.1 Några inledande reflektioner kring tillämpningen av nuvarande regelverk

En viktig fråga är hur den nuvarande tillståndsgivningen för fristående skolor fungerar. Det begränsade utvärderingsmaterial som finns att tillgå är dessvärre baserat på ett fåtal utvärderingsobjekt, vilket medför att man får vara försiktig med att dra allt för långtgående slutsatser av materialet. Innehållet förstärker dock de synpunkter jag fått från fristående anordnare i samband med de organisations- och kommunbesök jag genomfört, och jag anser därför att det bör redovisas.

Synpunkterna pekar på att flertalet berörda fristående skolor, såväl de som fått sin ansökan godkänd som de som fått avslag, upplever att blanketter och anvisningar är tillfredsställande samt att det handläggarstöd de fått från Statens skolverk har varit bra. Man lyfter dock fram de stora problem som man ser i tillståndsgivningsprocessen i fråga om handläggningstider samt de uppställda kraven på redovisning av lokaler och pedagogisk personal drygt ett år före förväntad verksamhetsstart. Detta upplevs som ett moment 22 av de sökande eftersom såväl förvärvande av lokaler som rekrytering av personal är ett stort risktagande innan tillstånd för verksamheten har erhållits. Enligt ansvariga handläggare på Statens skolverk är också

den vanligaste anledningen till avslag på inkomna ansökningar brister i beskrivningarna kring lokaler m.m.³

Tillståndsgivningen är en förutsättning för att en fristående utbildningsanordnare ska få rätt till att utöva myndighetsuppgifter och att erhålla ersättning från offentliga medel för sin verksamhet. I tillståndsprocessen ligger därför en grundläggande relation mellan givaren och mottagaren av tillståndet. Det måste finnas en gemensam förståelse av vilka förutsättningarna för tillståndet är, samt även konsekvenserna av tillståndet.

Jag anser att det finns tre huvudsakliga syften med en statlig tillståndsgivning. I och med att den fristående utbildningsanordnaren ansöker om att få tillstånd för sin verksamhet meddelar anordnaren att man har förstått och accepterat de villkor som gäller för erhållande av tillstånd. I detta fall är syftet med tillståndsgivningen ett klagörande mellan staten och den fristående utbildningsanordnaren om att man är överens om vilka förutsättningar som gäller för verksamhetens bedrivande.

Godkännandet av ansökan innebär att staten godtar den sökandes förklaring att man både inser och accepterar ramar och förutsättningar för verksamheten. Utöver möjligheten till myndighetsutövning och rätten till offentlig finansiering innebär tillståndsmyndighetens beslut ytterligare en konsekvens för den fristående utbildningsanordnaren, nämligen att verksamheten ställs under statlig tillsyn. Detta andra syfte kan ses som en markering att den fristående utbildningsanordnaren accepterar en statlig insyn i den egna verksamheten, något som annars inte skulle vara tillåtet.

Tillståndsprocessen utgör idag även ett led i den samlade kvalitetssäkringen. I detta fall agerar tillståndsprocessen ”målvalt” genom att inte bara ange villkoren för verksamhetens bedrivande, utan även genom att kontrollera *hur* den sökande avser att genomföra verksamheten. Avsikten med detta inslag i dagens process är att på grundval av beskrivningarna i ansökan bedöma den fristående utbildningsanordnarens förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med de angivna villkoren. Som ett led i den samlade kvalitetssäkringen, samspelar denna del av tillståndsprocessen nära med tillsyn, uppföljning och utvärdering.

³ Enligt direktiven för utredningen om lika villkor för offentliga och fristående skolor (U2007:33) ska utredaren föreslå bl.a. hur ansöknings- och tillståndsförfarandet bör utformas så det blir mer transparent och rättssäkert. Utredningen ska lämna sitt slutbetänkande den 30 juni 2008.

Av dessa tre angivna syften med tillståndsprocessen har dagens tillståndsgivning, enligt min mening, kommit att handla mycket om det sistnämnda. När man inom utbildningsvärlden talar om bedömning av ansökningar och tillståndsgivning, så är det den sökandes beskrivningar av sina avsikter och sin förväntade verksamhet som lyfts fram, medan de mer generella syftena inte är lika tydliga. Jag anser dock att man kan ifrågasätta värdet av denna prioritering.

Jag har en stark övertygelse om att en fristående verksamhet ska präglas av hög kvalitet, och att staten har en viktig roll i kvalitets-säkringsarbetet. Jag anser emellertid att detta snarare uppnås genom en stark tillsynsfunktion än genom en komplicerad tillståndsprocess. Det måste vara mer effektivt att avgöra en verksamhets kvalitet utifrån det som har genomförts än genom en bedömning av vad man avser att genomföra. Dessutom är min bild av de fristående utbildningsanordnarna att de har en mycket hög ambition och att de är angelägna om att erbjuda en verksamhet med bra kvalitet.

3.2.2 Vägledande synpunkter

Tillståndsprocessen för Frivux måste utformas med hänsyn till de särskilda förhållanden som gäller för vuxenutbildningen. Jag anser det varken möjligt eller lämpligt att helt kopiera den nuvarande tillståndsprocessen för fristående skolor. Ett öppet och flexibelt system för tillståndsgivning kräver dock en mer ingående beskrivning av de utgångspunkter som ska vara vägledande för tillämpningen av det föreslagna regelverket.

Syftet med tillståndsgivning

En del av den tidigare beskrivna kritiken som riktas mot tillståndsgivningen för fristående skolor, är att en förutsättning för godkännande utgörs av den sökandes förmåga att drygt ett år innan tilltänkt verksamhetsstart, beskriva lokaler och personal. Dessa beskrivningar blir av nödvändighet synnerligen hypotetiska, och kan i värsta fall tvinga en tillståndssökande till omfattande ekonomiskt risktagande. Dessutom bidrar de inte nödvändigtvis till att kvaliteten säkras, då exempelvis den tilltänkta personalen när som helst kan sluta. Av den anledningen och det syfte som måste anses vara det primära, anser jag att tillståndsgivningen i Frivux ska präglas av ett mindre fokus

på rollen som ”målvakt”. Tillståndsgivningen ska basera sig på ett säkerställande av att de grundläggande formella kraven för tillstånd är uppfyllda, men inte kräva av den sökande att i förväg mer eller mindre exakt beskriva hur verksamheten ska genomföras, om tillstånd lämnas.

En vuxen målgrupp

Tillståndsgivningen inom Frivux måste också utformas med tanke på att verksamheten riktar sig till en vuxen målgrupp. Kraven på hög kvalitet i verksamheten och seriösa utbildningsanordnare är naturligtvis inte lägre inom vuxenutbildningen än inom ungdomsutbildningen, men målgruppen är en annan. De som studerar inom den formella vuxenutbildningen är vuxna, myndiga personer som inom alla andra områden i samhällslivet förväntas ta ett eget ansvar i fråga om val och beslut. Av denna anledning anser jag att tilliten till den vuxnes egen förmåga att göra ett väl underbyggt val av anordnare ska vara vägledande i fråga om omfattningen av den enskilde vuxnes ansvar för kvalitetskontroll.

Vuxenutbildningens struktur

Tillståndsgivningen för fristående skolor baserar sig på ungdomsskolans struktur i form av programbaserad verksamhet och fasta termins- och läsårsperioder. Den formella vuxenutbildningen präglas av en verksamhet baserad på enstaka kurser, snarare än program. Den är under stark utveckling mot en mer tidsberoende struktur, utan fasta start- och slutpunkter. Den formella vuxenutbildningens behov av flexibilitet både i fråga om tid och rum samt också i fråga om innehållsutformning, måste även påverka modellen för tillståndsgivning för de fristående anordnarna.

En förskjutning av statens kontroll

Jag anser alltså att Frivux ska präglas av en förskjutning av statens kontrollfunktion; från fokus på tillståndsgivning till kvalitetssäkring. Det är statens tillsyn, uppföljning och utvärdering av de fristående utbildningsanordnarna som ska utgöra grunden för kvalitetssäkringen, inte statens tillståndsgivning. Förutom de uppenbara svårig-

heter som finns i samband med att i förväg avgöra en verksamhets kvalitet utifrån uppgivna avsikter i ett ansökningsformulär, finns det också en risk i att den utveckling av metoder som vi nu ser inom den formella vuxenutbildningen skulle avstanna, om dessa skulle underställas statlig förhandsgranskning. Naturligtvis innebär en sådan förskjutning konsekvenser åt båda håll – en förenklad tillståndsgivning måste innebära en skärpt uppföljning och utvärdering. Jag återkommer till denna fråga under Tillsyn m.m. (kap. 5).

3.3 Krav för tillstånd

Utredningens förslag: Enskilda får vara utbildningsanordnare inom den formella vuxenutbildningen om de har beviljats tillstånd. Ett tillstånd ska beviljas om den enskilde har åtagit sig och har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen och att verksamheten ställs under statlig tillsyn.

För tillstånd att anordna utbildning i svenska för invandrare krävs dessutom att den enskilde åtar sig att samverka med kommuner och myndigheter som ansvarar för samhällets integrationsinsatser.

Som tidigare har nämnts ingår i Statens skolverks prövning av godkännande av respektive rätt till bidrag till fristående skolor en bedömning av hur den fristående skolan avser att genomföra sin verksamhet. Samtidigt som det ställs krav på lämnande av dessa uppgifter, definierar Statens skolverk vad som måste vara uppfyllt inom ramen för de olika uppgiftsområdena. Detta gör att upplevelsen av prövningen blir ”så här ska ni göra – beskriv nu hur ni ska göra det”. Vad det egentligen är fråga om är att den sökande genom sina beskrivningar åtar sig att bedriva verksamheten i enlighet med de uppställda reglerna.

Prövningen kan alltså sägas innefatta två huvudsakliga delar, en del där den sökande åtar sig att bedriva verksamheten i enlighet med uppsatta regler och mål samt en beskrivande del där, Statens skolverk bedömer den sökandes modell för att bedriva sin verksamhet i de delar där olika alternativ kan vara möjliga. Jag anser att denna uppdelning ska tillämpas även för tillståndsgivningen inom Frivux. Jag anser dock att den delen, innehållande grundläggande

krav som utmynnar i ett åtagande för den fristående anordnaren, kan förenklas.

Grundläggande krav – åtaganden från anordnaren

Det grundläggande kravet som en fristående utbildningsanordnare måste uppfylla för att få rätt att göra urval, sätta och utfärda betyg, samt erhålla ersättning från offentliga medel ska svara mot det första av de tre syftena jag beskrivit ovan. Den verksamhet som den fristående anordnaren avser att bedriva ska genomföras under samma villkor och samma regelverk som gäller för verksamheten inom det offentliga skolväsendet. Jag anser dock inte att den sökande ska behöva beskriva *hur* man tänker uppfylla dessa grundläggande krav, utan underlaget för tillståndsgivning ska utformas så det räcker med ett åtagande från den sökande *att* verksamheten ska bedrivas så att dessa krav uppfylls. Den sökande ska t.ex. inte behöva ange och beskriva vilka lokaler man har för avsikt att använda, eftersom detta redan idag kan ändras under tillståndets giltighetstid utan att tillsynsmyndigheten lämnar synpunkter, eller att det påverkar tillståndet.

Den sökande ska, precis som gäller för fristående skolor, kunna verifiera sin rättskapacitet, vilket kan ske på olika sätt beroende på om den sökande är ett bolag, fysisk person eller annat. Den sökande får inte heller vara på obestånd, ha näringsförbud eller liknande.

Mål och värdegrund för det offentliga skolväsendet för vuxna slås fast i skollag och läroplan. De mål och den värdegrund som gäller för det offentliga skolväsendet ska även gälla för fristående utbildningsanordnare om de ska beviljas ett tillstånd.

Den formella vuxenutbildningen organiseras i form av kurser, inte i form av program. Detta är också något som präglar vuxenutbildningens praktik. För samtliga kurser finns en fastställd kursplan, och dessa kursplaner ska följas av alla anordnare oberoende av huvudman. Inte heller i detta avseende finns skäl för att den sökande ska upprepa den fastställda kursplanens innehåll i ansökan, utan åtagandet att följa de nationella kursplanerna ska vara tillräckligt.

Det andra syftet med en statlig tillståndsgivning är att markera det faktum att den fristående utbildningsanordnaren ställer sin verksamhet under statlig tillsyn. Genom tillståndsansökan ska utbildningsanordnaren anses ha godtagit detta.

Särskilt villkor för utbildning i svenska för invandrare

Utbildning i svenska för invandrare är en språkutbildning inom den formella vuxenutbildningen, men den utgör också en del av samhällets integrationsinsatser. Verksamheten bedrivs därför i viss utsträckning integrerad med andra insatser från kommuner och myndigheter. Det grundläggande åtagandet att bedriva verksamheten enligt samma villkor som gäller inom det offentliga skolväsendet kan visserligen sägas innebära att utbildningen i svenska för invandrare ska bedrivas på det särskilda sätt som föreskrivs i gällande författningar, men det kan finnas skäl att värna om kopplingen mellan denna skolform och det allmännas mottagnings- och integrationsinsatser. Jag anser därför att anordnare som avser att erbjuda utbildning i svenska för invandrare särskilt ska ange att man åtar sig att genomföra utbildningen på ett sådant sätt att den samordnas med övriga aktuella integrationsinsatser för den enskilde individen.

Anordarens ansvar för utbildningen

Utredningens förslag: För ledningen av utbildningen och ansvaret för undervisningen ska det finnas rektor och lärare som uppfyller de krav som gäller inom det offentliga skolväsendet. Utbildningsanordnaren ska vara skyldig att bereda alla sökande, vars hemkommun åtagit sig betalningsansvaret för utbildningen, en utbildningsplats. Detta gäller dock inte om det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för anordnaren. Om det inte finns plats för alla ska ett urval ske efter grunder som har föreskrivits av eller godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Utbildningsanordnaren ska ha ett väl fungerande internt system för kvalitetssäkring och kvalitetsarbete. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare bestämmelser om tillståndsgivningen.

Utredningens bedömning: Tillståndsvillkor som kan uppfyllas på flera sätt ska anses vara uppfyllda efter en bedömning av den enskildes beskrivning den planerade verksamheten.

Öppen för alla

Precis som för fristående skolor, ska de fristående utbildningsanordnarna inom den formella vuxenutbildningen ha en skyldighet att ta emot alla elever som har förklarats behöriga att delta i utbildning och vars hemkommun har åtagit sig betalningsansvaret för den. Detta innebär att det ska finnas en antagningskyldighet för de fristående anordnarna, vilket också måste avspeglas i urvalssystemet. Anordnarens urvalskriterier ska vara godkända av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Denna antagningskyldighet ska gälla oavsett om eleven kommer från den kommun där anordnaren är etablerad eller en annan kommun. Undantag ska dock, precis som för fristående skolor, kunna göras för elever vars mottagande eller fortsatta studier kan medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för skolan⁴.

Man kan i och för sig ifrågasätta det rimliga i att vissa vuxna ska nekas tillträde hos en viss anordnare, grundat på personliga förutsättningar. Denna fråga måste dock lösas gemensamt för alla skolformer.

Utbildade lärare och rektor

För det offentliga skolväsendet finns bestämmelser om rektor och lärare bl.a. i 2 kap. skollagen, skollagsförordningarna och i övriga styrdokument. Där ställs t.ex. krav på utbildning och erfarenhet. Motsvarande krav finns för erhållande av tillstånd för fristående skolor, främst i 9 kap. skollagen.

Ur tillståndsgivningens synvinkel har detta krav ett särskilt innehåll. Tillståndsgivningen leder som tidigare nämnts till en möjlighet till att utöva myndighetsuppgifter i form av att sätta och utfärda betyg. Detta betyder att kravet på behöriga lärare och en rektor innebär att dessa förutom nödvändiga pedagogiska kunskaper, även ska ha tillräckliga systemkunskaper för att på ett rättssäkert sätt kunna sätta och utfärda betyg. Det finns dock inom dagens offentliga vuxenutbildning lärare som inte utbildats på dagens betygssystem, och omfattningen av fortbildningar inom området systemkunskaper är relativt outvecklad. Som tillståndskrav, i relation till rätten att sätta och utfärda betyg, är alltså kravet på rektorsfunktion och utbildade lärare i praktiken ofullständigt. Jag anser dock inte att lösningen på

⁴ Fristående skolor m.m., prop. 1995/96:200, s. 43.

detta problem är att kravet på rektorsfunktion och utbildade lärare tas bort från tillståndsgivningen, utan snarare att detta problem ska lösas inom ramen för rektors- och lärarutbildningarna, samt inriktningen på fortbildningen för dessa grupper.

Kravet på rektor och utbildade lärare ska alltså finnas med i tillståndskraven för Frivux. Eftersom dessa krav innefattar obligatoriska systemkunskaper är de en nödvändig förutsättning för en rättssäker verksamhet, oavsett anordnare. Rektors arbetsuppgifter kan dock lösas på olika sätt, beroende på hur verksamheten bedrivs, vilket behöver utvecklas vid ansökan. Jag återkommer kring detta nedan.

Särskilda krav – en bedömning av den planerade verksamheten

Om den första delen av ansökan innehåller krav som bara kan uppfyllas på ett sätt, och därigenom möjliggör en förenklad ansökan, finns det särskilda krav för tillstånd som kan lösas på flera olika sätt. Av den anledningen ska det även finnas en del i tillståndsgivningen som baserar sig på en bedömning av den planerade verksamheten, beskriven av den sökande.

Verksamhetens ledning

Verksamheten hos en fristående vuxenutbildningsanordnare ska som ovan nämnts ledas av en rektor, som bl.a. ska ha förtroget med den dagliga verksamheten. Vid första anblicken kan kravet på att rektor ska vara förtrogen med den dagliga verksamheten förutsätta en rektor per fysisk etablering. Detta skulle i viss mån förta möjligheten att söka ett nationellt tillstånd, och det skulle försvåra en bedömning av en verksamhet vid t.ex. ansökan om tillstånd som nationell distansutbildare. Bilden av en rektor vid varje fysisk etablering baserar sig också mer på den verklighet som råder i ungdomsskolan, än den som råder inom den formella vuxenutbildningen.

Den formella vuxenutbildningen blir mer och mer regional till sin karaktär, varför det kan bli aktuellt med en regional rektor, eller flera rektorer hos en anordnare. Modern teknik gör det också möjligt för en rektor att ha förtroget med den dagliga verksamheten vid flera verksamheter på olika platser i landet, förutsatt att verksamheten inte är av för stor omfattning. Rektor vid en nationell distans-

utbildningsorganisation kan inte heller definiera sitt sätt att lösa uppgifterna utifrån ett geografiskt perspektiv.

Av denna anledning anser jag att det ska finnas en möjlighet för en fristående utbildningsanordnare att få en individuell bedömning av sitt tänkta sätt att lösa rektorsfunktionen. Balansen mellan geografisk närhet, verksamhetens omfattning och arbetssätt ska utgöra bedömningsgrunder för huruvida rektor kan förmodas kunna ha förtrogenhet med den dagliga verksamheten. En större nationell anordnare med flera driftsställen ska även kunna beskriva ett flertal lösningar på hur de avser att säkerställa att rektorer inom organisationen uppfyller de krav som skollagen ställer.

Metod för kvalitetssäkring och kvalitetsarbete

Jag anser att en förenkling av tillståndsgivningen ska balanseras av en skärpning av uppföljning och tillsyn. Av den anledningen anser jag att ett krav för tillstånd till anordnare inom den formella vuxenutbildningen ska vara att organisationen har, och kan redovisa, ett väl fungerande internt system för kvalitetssäkring och kvalitetsarbete. I dagsläget finns ett antal metoder för kvalitetsarbete, och det ska vara fritt för den fristående anordnaren att välja eller utveckla sin egen metod. Kravet på metoderna för kvalitetssäkring ska dock vara att de på ett tydligt sätt leder till en utveckling av verksamheten samt att de lämnar ett väl fungerande underlag till den obligatoriska kvalitetsredovisningen som den fristående anordnaren ska lämna till tillsynsmyndigheten.

Detaljer ska utformas av tillståndsgivande myndighet

Systemen för fristående skolor och fristående vuxenutbildning ska, så långt möjligt, vara likartat utformade. Jag har ovan i huvuddrag angivit de krav jag anser vara nödvändiga för ett erhållande av tillstånd inom Frivux, samt även angivit en modell för hur staten i form av den tillståndsgivande myndigheten ska kunna förenkla delar av tillståndsgivningen genom en förskjutning av statens kontroll – från tillståndsgivningen till uppföljning och utvärdering. Jag anser dock att det ska åvila regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att i detalj utforma innehållet i den process de anser vara nödvändig för att säkerställa att de ovan beskrivna kraven uppfylls.

3.3.2 Tillståndet omfattning

Utredningens förslag: Tillståndet för fristående vuxenutbildning ska gälla i hela landet. Tillståndet, som gäller tills vidare, ska omfatta alla kurser inom den formella vuxenutbildningen, med undantag för sådan allmän utbildning för vuxna på påbyggnadsnivå som finansieras med statliga medel enligt beslut av Statens skolverk.

En utbildningsanordnare som har beviljats tillstånd ska informera den eller de kommuner där anordnaren avser att bedriva sin verksamhet. Information ska också lämnas till tillståndsmyndigheten. Sådan information ska lämnas inom sex månader innan verksamheten avses starta. I de fall anordnaren avser etablera en nationell verksamhet i form av distansutbildning utan någon fysisk etablering, behöver information endast lämnas till tillståndsmyndigheten.

Vid övertagande av vuxenutbildningsverksamhet ska nytt tillstånd sökas.

Ett nationellt tillstånd

Som tidigare nämnts gäller, enligt regelverket för fristående skolor, godkännandet och rätten till bidrag per etablering. Vill en fristående anordnare starta fler skolor i samma kommun, eller en identisk verksamhet i en annan kommun krävs ett nytt tillstånd för varje ny skola.

Den formella vuxenutbildningen har, som tidigare nämnts, fått en allt mer regional prägel. Ett stort antal kommuner har gått samman i mer eller mindre formella samarbetslösningar på regional nivå för att lösa den aktuella efterfrågan på vuxenutbildning. Utvecklingen pekar också mot en ökning av detta regionala samarbete inom vuxenutbildningen. Formell vuxenutbildning erbjuds också på nationell nivå av ett antal distansutbildningsanordnare, som saknar en direkt fysisk koppling till de kommuner där de studerande finns.

Av dessa anledningar anser jag att det inte är lämpligt med en direkt överföring av det gällande etableringsbegreppet till Frivux. Möjligheten att etablera sig som fristående anordnare av formell vuxenutbildning måste korrelera med de krav som utvecklingen ställer på vuxenutbildningen. Jag föreslår därför ett nationellt tillstånd för fristående anordnare inom den formella vuxenutbildningen. Ett nationellt tillstånd innebär att en fristående anordnare efter

erhållande av tillstånd ska kunna etablera sig fritt i landet, eller på nationell basis, t.ex. som anordnare av distansutbildning. Den fristående anordnaren ska inte i tillståndsansökan behöva ange vilka kommuner man eventuellt avser att etablera sig i. Tillståndet begränsar sig därmed inte heller till endast en etablering.

En konsekvens av en nationell tillståndsgivning är att det inte längre kommer att finnas anledning för den tillståndsgivande myndigheten att inhämta synpunkter från kommuner eller anordnare rörande etablering i samband med tillståndsgivningen. Den rätt kommunen har att lämna synpunkter på en etablering av fristående skolor, ska alltså inte finnas inom Frivux.

Kommunen kommer dock att ha det övergripande ansvaret för planering av inriktning och dimensionering av den formella vuxenutbildningen. Behovet av bra underlag för denna planering finns på samma sätt som inom ungdomsskolan. För att säkerställa kommunens möjligheter att genomföra en bra planering av den formella vuxenutbildningen ska därför en fristående anordnare vara skyldiga att informera den eller de kommuner där man avser att etablera verksamhet, senast sex månader före start av verksamheten. Informationen ska bl.a. innehålla planerade kurser samt planerad omfattning av verksamheten. I de fall kommunen och den fristående anordnaren är överens kan verksamhetsstart ske tidigare än sex månader efter informationstidpunkten. Den fristående anordnaren ska även informera tillståndsmyndigheten om sina avsikter att etablera verksamhet i en eller flera kommuner. I de fall anordnaren avser etablera en nationell verksamhet i form av distansutbildning utan någon fysisk etablering, behöver information endast lämnas till tillståndsmyndigheten.

Ett generellt tillstånd

Enligt regelverket för fristående skolor avgränsas godkännandet respektive rätten till bidrag till att gälla för den verksamhet som angivits i ansökan. Den främsta anledningen till detta är, när det gäller gymnasieskolan, att verksamheten där ska motsvara den som erbjuds inom det offentliga skolväsendet inom nationella eller specialutformade program. För att säkerställa detta ska den fristående skolan redovisa den sammansättning av kurser man tänker erbjuda i sin verksamhet. Utformningen av de enskilda kurserna styrs dock av de nationella kursplanerna.

Den formella vuxenutbildningen organiseras dock inte i form av program, utan i form av kurser, vilka regleras i de nationella kursplanerna. En förutsättning för erhållande av tillstånd för fristående vuxenutbildning ska vara att man bedriver verksamheten i enlighet med de fastställda nationella kursplanerna. Dessa båda förhållanden kommer att ”rama in” verksamheten för den fristående anordnaren, och utrymmet för avvikelser från de nationella kursplanerna kommer att vara i princip obefintligt för den fristående anordnaren.

Av den anledningen finns det ingen anledning att begränsa den innehållsmässiga omfattningen av tillståndet för den fristående anordnaren. Eftersom anordnaren i och med sin ansökan om tillstånd åtar sig att bedriva kurserna i enlighet med gällande kursplaner finns det ingen grund för ytterligare granskning av tillståndsmyndigheten i fråga om hur verksamheten ska bedrivas. Sådana uppgifter skulle i princip bara vara ett upprepande av de fastställda kursplanerna.

Tillståndet till en fristående utbildningsanordnare ska därför inte avgränsas i fråga om kurser eller grupper av kurser, utan vara ett generellt tillstånd att anordna formell vuxenutbildning. Detta gäller även genomförande av lokala kurser och kurser som baserar sig på lokalt framtagna, men centralt fastställda kursplaner som t.ex. lokala kurser på påbyggnadsnivå.

Ett tidsobegränsat tillstånd

Enligt regelverket för fristående skolor erhålls ett godkännande och en rätt till bidrag tills vidare. Jag anser att detsamma ska gälla inom Frivux, och att tillståndet är utan begränsning i tiden.

Övertagande av tillstånd

I regelverket för fristående skolor finns en särskild handläggning av ärenden när en godkänd, fristående skola ska tas över av annan huvudman. Anledningen till att det finns ett särskilt förfarande är att godkännandet respektive rätten till bidrag är kopplat till såväl verksamhet som huvudman. I princip kan man säga att Statens skolverk gör om sin bedömning av huvudmannen, medan man nöjer sig med en förklaring om att verksamheten ska bedrivas som tidigare, alternativt gör en delbedömning av de verksamhetsdelar som ska ändras.

Som framgått tidigare anser jag att tillståndsgivningen i Frivux ska fokusera på huvudmannen och hans åtaganden, och att tillsyn, uppföljning och utvärdering ska fokusera på verksamheten. Av den anledningen anser jag att det inte ska finnas en särskild form för övertagande av en fristående vuxenutbildning. Med ett enkelt system för tillståndsgivning, baserat på anordnaren och hans åtaganden, kan ett övertagande av en befintlig verksamhet ske lika lätt genom att den nye anordnaren söker och får tillstånd, och att själva verksamhetsövertagandet genomförs som vilken affärstransaktion som helst.

3.3.3 Tillståndets innebörd

Utredningens förslag: Tillståndet ger rätt till ersättning från elevens hemkommun och omfattar betygssättning, anordnande av provning samt utfärdande av betyg och intyg. Betyg får utfärdas i samlat betygsdokument. Slutbetyg får utfärdas för en utbildning om den har bedrivits i sammanhållande form av utbildningsanordnaren samt om den är baserad antingen på kursbetyg som en elev har erhållit enbart från utbildningsanordnaren eller på kursbetyg från både utbildningsanordnaren och från en grund- eller gymnasieskola. Rätten till provning gäller endast för utbildning som ingår i anordnarens ordinarie verksamhet eller för vilken det finns lärare som uppfyller kraven på utbildning enligt 2 kap. skollagen. Provning får också genomföras för projektarbete, om anordnaren bedriver utbildning inom det kunskapsområde som projektarbetet avser.

En utbildningssamordnare som har beviljats tillstånd kan, i samband med att myndigheter, organisationer eller företag har anlitat utbildningsanordnaren, utfärda betyg och intyg inom utbildningar som anordnas inom den ordinarie verksamheten.

Betygssättning, anordnande av provning samt utfärdande av betyg och intyg ska ske i överensstämmelse med de författningar som gäller för utbildning i det offentliga skolväsendet.

Tillståndet ger rätt till ersättning från elevens hemkommun och omfattar betygssättning, anordnande av provning samt utfärdande av betyg och intyg. Rätten till ersättning behandlas ingående under Ersättningsmodeller (kap. 4).

Grunden för ett betyg är att den studerande uppnått de kunskaper som preciserats i gällande betygskriterier för den aktuella kursen. Dessa kunskaper kan dock ha uppnåtts av den enskilde på annat sätt, och ett sätt att visa detta är för den enskilde att genomgå en prövning. Eftersom en fristående anordnare i och med sitt tillstånd får sätta och utfärda betyg, ska tillståndet även ge rätt till en fristående anordnare att genomföra prövning. Rätten att genomföra prövning ska dock endast gälla kurser som anordnaren bedriver utbildningsverksamhet, eller har behöriga lärare inom.

Myndighetsutövningen att sätta och utfärda betyg ska i första hand gälla för den del av verksamheten som riktas mot enskilda och som finansieras med ersättning från kommunerna. Systemet för fristående vuxenutbildning ska dock innebära lika villkor för alla anordnare. Kommunala anordnare har rätt att sätta och utfärda betyg för uppdrags elever om utbildningen motsvarar den som normalt genomförs hos anordnaren.⁵ För att åstadkomma lika villkor, och även den konkurrensneutralitet som är ett av motiven för en fristående vuxenutbildning, ska även fristående anordnare kunna sätta och utfärda betyg vid uppdragsutbildning. Betygsrätten ska dock enbart gälla kurser som man bedriver i sin ordinarie verksamhet. I fråga om kommunala anordnare finns en viktig begränsning i fråga om betygsrätten inom uppdragsutbildningen, nämligen att det inte får vara fråga om utbildning där enskilda personer betalar. Motsvarande begränsning ska gälla för fristående anordnare, och rätten att sätta och utfärda betyg ska gälla utbildning som genomförs mot särskild ersättning från annan än enskild.

En särskild fråga uppstår i fråga om rätten att utfärda slutbetyg. Den enskilde har rätt till ett slutbetyg baserat på kursbetyg från den formella vuxenutbildningen och från gymnasieskolan. I systemet för fristående vuxenutbildning kan detta innebära en sammanställning av kursbetyg från ett stort antal anordnare. Jag har tidigare pekat på betydelsen av en nationell betygsdatabas som en garant för rättsäkerheten i fråga om utfärdandet av slutbetyg. Det går dock inte att garantera att en sådan databas finns i drift i samband med införandet av Frivux. Av den anledningen anser jag att det är ett stort steg att ge samtliga rektorer inom en fristående vuxenutbildning rätten att utfärda slutbetyg, baserade på kursbetyg från flera anordnare. Jag anser därför att rätten för rektorer vid en fristående anordnare att utfärda slutbetyg, ska begränsas till de fall där slut-

⁵ Förordning (1992:395) om uppdragsutbildning inom det offentliga skolväsendet.

betyget baserar sig på kursbetyg från gymnasieskolan och den egna anordnaren, eller enbart från den egna anordnaren.

Kontrollen av att verksamheten verkligen bedrivs i enlighet med gällande kursplaner ska i enlighet med vad jag beskrivit ovan, ske genom tillsyn, uppföljning och utvärdering, och inte vid tillståndsgivningen. Detta innebär alltså att anordnaren söker ett tillstånd, oavsett vilka kurser man avser genomföra, och att nytt tillstånd inte behöver sökas om man ändrar eller utökar sin innehållsmässiga verksamhetsprofil.

3.3.4 Handläggningen av tillståndsärenden

Utredarens förslag: Ärenden om tillståndsprövning ska handläggas av en statlig myndighet. En tillståndsansökan får lämnas in och ska behandlas löpande under året. Ett beviljat tillstånd ska kunna återkallas om det inte utnyttjas inom tre år. Ansökan ska vara avgiftsfri. Beslut i frågor om tillstånd ska kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Utredarens bedömning: Handläggningstiden av en ansökan om fristående vuxenutbildning bör understiga tre månader. Beslut om återkallande av tillstånd bör kunna fattas såväl som en sanktion som en administrativ åtgärd.

Tillståndsmyndighet

Som nämnts tidigare prövas ärenden om godkännande och bidragsrätt till fristående skolor av Statens skolverk. Ett undantag gäller för fristående skolor som motsvarar specialskolan, där godkännande lämnas av Styrelsen för specialskolan.

Myndighetsstrukturen på skolområdet är föremål för förändring. Skolmyndighetsutredningen (U2007:03) lämnade i november 2007 sitt förslag till en ny myndighetsstruktur.⁶ I detta förslag anges att den nya myndigheten Skolverket ska överta Statens skolverks ansvar för prövningen av ansökningar från fristående skolor.

Frivux ska i så stor utsträckning som möjligt korrelera med systemet för fristående skolor, så även gällande tillståndsgivningen. Vid Statens skolverk finns en stor kompetens i fråga om handlägg-

⁶ Tre nya skolmyndigheter, SOU 2007:79.

ning och bedömning av ansökningar från fristående skolor. Där finns också upparbetade handläggningsrutiner. Det finns också tydliga tecken på att ett antal av dagens fristående skolor är intresserade av en framtida verksamhet inom Frivux, inte minst som ett resultat av den demografiska utvecklingen med mindre ungdomskullar.

Jag anser därför att samma myndighet som ansvarar för tillståndsgivningen för fristående skolor ska ansvara för tillståndsgivningen inom Frivux, dvs. Statens skolverk eller den myndighet som eventuellt övertar verkets ansvar.

Tidplanen för tillståndsgivningen

Löpande ansökningstider

Den tidigare beskrivna tidsplanen för handläggningen av ansökningar från fristående skolor är avsedd att korrelera med ungdomsskolans läsårs- och terminsindelning. Denna fasta indelning stämmer dock inte överens med den formella vuxenutbildningens struktur och praktik, som i mycket hög utsträckning tillämpar löpande kursstarter. Studierna för eleven präglas också av en hög flexibilitet i studietempo. Den formella vuxenutbildningen måste också vara flexibel i fråga om anpassning till snabbt förändrade behov hos den enskilde individen eller hos det regionala arbetslivet. Dessa förändringar kan ibland uppstå under några månader.

Av denna anledning måste tillståndsgivningen inom Frivux präglas av en högre flexibilitet än tillståndsgivningen för fristående skolor. Jag anser därför att ansökan om tillstånd för fristående vuxenutbildning ska kunna lämnas in och handläggas löpande under året, utan fasta tidpunkter för ansökningar.

Kortare handläggningstider

Vid sidan av kritiken mot för detaljerade tillståndskrav, är kritiken mot de långa handläggningstiderna de starkaste negativa omdömena om dagens tillståndsgivning. Kritiken är av naturliga skäl starkast från de fristående skolornas huvudmän, som i extrema fall får orimligt kort framförhållning mellan beslut från Statens skolverk och planerad verksamhetsstart. Kritik kommer dock även från kommunalt håll, där de långa handläggningstiderna försvårar såväl kommunens

övergripande skolplanering, som kommunens beslut om dimensionering av verksamheten i egen regi.

Den främsta anledningen till de långa handläggningstiderna anges av Statens skolverk vara det omfattande arbetet med inhämtande av synpunkter från lägeskommunen och kringliggande kommuner, samt uppföljning av ofullständiga ansökningar. Statens skolverk uppger att en rimlig handläggningstid för tillståndsgivningen skulle vara ca: tre månader, om ledet med kommunernas lämnande av synpunkter uteslöts. En förenklad tillståndsgivning minskar också risken för ofullständiga ansökningar.

Syftet med kommunernas rätt att lämna synpunkter är, som nämnts, dels att Statens skolverk ska få underlag för sin bedömning om etableringen av en fristående skola skulle få påtagliga negativa följder för skolväsendet i kommunen, dels att ge kommunen ett underlag för planeringen av skolväsendet i kommunen. I Frivux föreslås att kommunerna inte ska ha sådan rätt. Skyddet för kommunens planering flyttas från tillståndsgivningen och ersätts av den ovan beskrivna informationsskyldigheten för den fristående anordnaren, sex månader före verksamhetsetablering i en kommun.

Det finns alltså mycket goda möjligheter för en snabbare handläggning av tillståndsansökningarna inom Frivux. Av bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223, härefter förvaltningslagen) följer också att varje ärende där en enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts. Jag anser därför att beslut om tillstånd till fristående vuxenutbildning bör kunna lämnas senast tre månader efter inkommen ansökan, under förutsättning att ansökan är fullständig när den inkommer till den tillståndsprovande myndigheten.

Avgifter för tillstånd

I ett förarbetsuttalande anges som skäl för att låta Statens skolverk ta ut avgifter för tillståndsgivningen för fristående skolor en möjlig finansiering av statens merkostnader för tillståndsgivningen samt ett sätt att begränsa antalet mindre seriösa ansökningar.⁷ Förslaget om ansökningsavgifter infördes dock aldrig.

Jag anser inte att det finns några skäl att inom Frivux frångå principen om avgiftsfriheten för prövningen av ansökningar.

⁷ Fristående skolor (prop.2001/02:35) s. 46.

Återkallande av tillstånd

Ett godkännande av och en förklaring om rätt till bidrag till en fristående skola kan under vissa förutsättningar återkallas av Statens skolverk. Det gäller bl.a. om skolan inte längre uppfyller kraven för godkännande och bristerna inte avhjälpas, samt i de fall man inte uppfyller skyldigheten att delta i Statens skolverks uppföljningar och utvärderingar.

Återkallande av tillstånd sker oftast efter genomförd inspektion av Statens skolverk, och kan därför anses vara en sanktion. I dagsläget är detta inget praktiskt problem eftersom Statens skolverk ansvarar såväl för tillståndsgivning som för tillsyn, uppföljning och utvärdering. I det nyss nämnda förslaget om ny struktur för myndigheterna på skolområdet beskrivs dock en uppdelning av dessa båda uppgifter mellan det nya Skolverket och den nya Skolinspektionen. Enligt förslaget ska Skolverket som en sanktion kunna besluta om återkallande av tillstånd efter anmälan av Skolinspektionen.

Jag anser att detta inte är ett helt praktiskt förfarande, utan anser att sanktionsmöjligheter ska finnas hos den myndighet som ansvarar för tillsyn m.m. inom Frivux. Jag anser därför att återkallande av tillstånd även ska kunna beslutas av ansvarig tillsynsmyndighet. Jag utvecklar detta i kapitlet Tillsyn m.m. (kap. 5).

Ett återkallande av tillstånd bör dock även kunna ske inte bara som en sanktion utan som en administrativ åtgärd. I de fall ett beviljat tillstånd inte utnyttjats inom tre år efter godkännande, ska tillståndet kunna återkallas. I detta fall är det ett tydligt ansvar för tillståndsmyndigheten att besluta om återkallandet.

Överklagande av beslut

Beslut av Statens skolverk i frågor om godkännande av och rätt till bidrag till fristående skolor kan enligt 9 kap. 17 § skollagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Jag föreslår att beslut i frågor om tillstånd till fristående vuxenutbildning på motsvarande sätt ska kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

4 Ersättningsmodeller

En accepterad ersättningsmodell är en av de viktigaste förutsättningarna för ett fungerande Frivux. Såväl ersättningsbelopp som former för ersättningens utbetalande måste upplevas som rimliga av både anordnare och kommuner. Många kommuner har i dag upparbetade rutiner för två former av ersättningar, bidrag till fristående skolor och ersättning till vuxenutbildning på entreprenad, vilket bör påverka valet av ersättningsmodell. Ersättningsmodellen måste också utformas utifrån vuxenutbildningens specifika förutsättningar och karaktär. Modellen ska ta hänsyn till de krav som ett nationellt system ställer på enhetlighet och tydlighet, och de krav en modern vuxenutbildning ställer på anpassning efter lokala och regionala behov och flexibilitet. Sammantaget leder detta fram till att valet av ersättningsmodell kommer att baseras på en kompromiss mellan olika, ibland motstridiga, behov och önskemål. Det finns dock flera fungerande alternativ, som vart och ett har sina för- och nackdelar. För att möjliggöra en senare utveckling av Frivux väljer jag att först redovisa de viktigaste utgångspunkterna och avvägningarna för en fungerande ersättningsmodell, för att sedan lyfta fram några fungerande alternativ på ersättningsmodell samt för- och nackdelar med de olika modellerna. Avslutningsvis redovisar jag mitt förslag på ersättningsmodell för Frivux.

4.1 Bakgrund

4.1.1 Ersättning till fristående skolor

Kommunernas skyldighet att erlagga ersättning till fristående skolor regleras i 9 kap skollagen. Ersättningen till fristående skolor benämns ”bidrag”, och jag använder därför detta uttryck i fråga om fristående skolor. Kommunen ska lämna bidrag till fristående skolor som erbjuder utbildning motsvarande den som erbjuds i bl.a. grund-

skolan, obligatoriska särskolan gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Som jämförelseobjekt för ersättningsmodellen inom Frivux lämpar sig reglerna för bidrag till fristående skolor motsvarande grundskolan och gymnasieskolan bäst, och hädanefter kommer jag att utgå från dessa verksamheter i min beskrivning.

Fastställande av bidragets storlek

Grundläggande principer

Den grundläggande principen för fastställande av bidragets storlek innebär förenklat att kommunen ska lämna samma ersättning per elev som man lämnar till de egna skolorna, men att även den fristående skolans åtagande och elevens behov ska ligga till grund för bedömningen. Såväl faktorer hos den bidragsgivande kommunen som faktorer hos den fristående skolan ska alltså beaktas¹. Regelverket har tagit utgångspunkt från det resursfördelningssystem många kommuner tillämpar, med ett grundbidrag som ska täcka de normala kostnaderna för verksamheten, och ett tilläggsbidrag som ska täcka kostnader för t.ex. elever med funktionshinder. Om en elev har särskilt behov av stöd är kommunen dock inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår hos kommunen.

För en fristående gymnasieskola gäller att bidraget för ett program i första hand ska fastställas efter samma grunder som gäller för det aktuella programmet i hemkommunens gymnasieskola. Om hemkommunen inte anordnar det aktuella programmet ska den s.k. "riksprislistan" tillämpas. Här har Statens skolverk ett särskilt uppdrag att varje år ta fram en prislista för gymnasieprogrammen.² Enligt ett förarbetsuttalande ska det även då prislistan används finnas visst utrymme för elevens hemkommun och den fristående skolan att komma överens om ett annat belopp. Härigenom blir det möjligt för kommunen att betala ett högre bidrag för elever vars mottagande annars skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan.

¹ Bidragssystemet behandlas bl.a. i prop. 1995/96:200 och i 1996/97:UbU4 samt i prop. 2006/07:1 utgiftsområde 16.

² Riksprislistan baseras på medelvärdet av mediankostnaderna för de olika programmen som kommuner redovisat till verket gällande de tre senaste åren uppräknat med index för kostnadsutvecklingen.

Ersättning för mervärdesskatt

Utbildning är en icke momspliktig verksamhet, vilket innebär att en fristående skola inte kan göra avdrag för ingående mervärdesskatt. Eftersom kommunerna får ersättning från staten för sina momsutlägg innebär det att de fristående skolorna i detta avseende inte har samma ekonomiska förutsättningar som den kommunala verksamheten. Av den anledningen förutsätts att kommunerna kompenserar den fristående skolan för dessa utlägg, varefter kommunen får ersättning för detta från staten. Enligt förordning (2005:811) om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner och landsting, kan kommunen välja att kompensera den fristående skolan med endera ett schablonbelopp på 6 procent av det utbetalda bidraget, eller 18 procent på lokalkostnader och 5 procent på övriga kostnader. Det vanligaste är att kommunerna väljer schablonbeloppet på 6 procent, även om ett flertal varianter finns³.

Beräkningen av kommunens bidrag ska öppet och transparent kunna redovisas för den fristående skolan. I friskoleförordningen finns bestämmelser om redovisning och utbetalning av bidrag. Där framgår att en kommun ska redovisa hur stor andel av bidraget som är ersättning för mervärdesskatt och, beträffande grundskolan, lokalkostnader.⁴

Bidragets erläggande

Skollagen ger kommunerna och den fristående skolan rätt att komma överens om hur erläggandet av bidraget ska gå till. Om kommunen och den fristående skolan inte kommer överens, ska bidragen betalas ut med en tolfedel varje månad, med en särskild beräkning för månaderna juli till september. För den fristående gymnasieskolan gäller att bidragsåret startar den 1 januari, och att en kalenderårsberäkning gäller.

Bidragen utbetalas oftast på grundval av inlämnade avstämningsrapporter från den fristående skolan till elevens hemkommun. Tidpunkter och former för dessa avstämningsrapporter varierar dock mellan olika kommuner, vilket blir ett problem för de fristående skolor som har elever från ett flertal kommuner.

³ Skolverkets rapport 281, 2006, "Prövning och bidrag för fristående skolor" s. 61.

⁴ Även när det gäller lokalkostnader bör ersättningen beräknas efter samma grunder som inom kommunen, se Kammarättens i Stockholm dom den 22 september 2000 (mål 7757-1999), som också kommenteras i prop. 2001/02:35 s.50.

Överklagande av beslut om bidrag

I dagsläget kan en kommuns beslut om bidrag endast underställas laglighetsprövning, enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900), här efter kommunallagen. Rätten till laglighetsprövning innebär att det endast är beslutets laglighet som prövas, inte dess lämplighet. Dessutom begränsas rätten till laglighetsprövning av ett beslut till medlem i kommunen, vilket kan innebära att en fristående skola som har elever från en annan kommun inte kan överklaga bidragsbeslut från elevens hemkommun.

4.1.2 Ersättning inom vuxenutbildning på entreprenad

Vad beträffar vuxenutbildning på entreprenad råder ett avtalsförhållande mellan kommunen och utbildningsanordnaren. Kommunen ersätter utbildningsanordnaren för genomförd verksamhet enligt ett överenskommet pris. Fastställandet av prisnivån omfattas dock av avtalsfriheten, och är inget som regleras av staten. Eftersom priset är en del av bedömningsunderlaget i en upphandlad verksamhet finns det viss anledning att tro att de prislägen som står att finna inom vuxenutbildningen på entreprenad motsvarar "marknadpriser" för sådan utbildning, och av den anledningen är det av intresse för den kommande ersättningsmodellen inom Frivux att uppmärksamma prissättningen inom detta område. Inom entreprenadssystemet har man också varit tvungen att ta hänsyn till ett antal specifika förutsättningar för vuxenutbildningen.

Kursgrupper som indelningsgrund

En första anpassning till det specifika för vuxenutbildningen rör ett faktum som jag berört tidigare, nämligen att vuxenutbildningen baserar sin verksamhet på kurser och inte program. Flertalet vuxenstudenter studerar enstaka kurser, eller ett antal kurser kombinerade utifrån den studerandes behov. Detta innebär att kommunens ersättning till utbildningsanordnaren utgår från det stora antal kurser som finns definierade. För en utbildningsanordnare som endast erbjuder ett fåtal kursalternativ är detta kanske inget större problem, men för en anordnare med ett bredare utbud, och framför allt för kommunen, är en prislista med individuell prissättning för varje kurs synnerligen svåradministrerat.

Av den anledningen har de flesta kommuner med en större andel upphandlad vuxenutbildning utvecklat ett system där varje kurs är indelad i större kursgrupper eller kurskategorier. Indelningen i grupper eller kategorier baserar sig främst på metoderna eller förutsättningarna för utbildningens genomförande, vilket påverkar kostnaderna för kursgenomförandet. En vanlig modell är att ha en relativt bred kategori för teoretiska ämnen utan särskilda krav på lokalutformning, en andra kategori för teoretiska ämnen som kräver särskilda lokaler och utrustning för t.ex. laborationer, och sedan ett antal kategorier för olika typer av yrkesutbildningar. Med denna indelning i kursgrupper eller kurskategorier skapas sedan en pris-trappa, där priset ökar för varje kategori.

Denna modell beskrivs som fungerande, men då det även finns variationer inom de olika kategorierna, främst bland yrkesutbildningarna, uppstår alltid en tröskeleffekt i skillnaden mellan den ”dyraste” kursen i en kategori och den ”billigaste” i nästa kategori. Av den anledningen strävar kommuner hela tiden efter att utveckla utformningen av ersättningsystemen.

Fastställande av prisnivåer

Det typiska sättet att fastställa en prisnivå i en upphandling är att de olika anbudsgivarna fritt anger priset för en vara eller en tjänst. Priset utgör sedan tillsammans med kvalitén på det som ska levereras, underlag för urvalet i upphandlingen. Priset ”viktas” sedan i bedömningen i relation till varan på olika sätt. Ett fastställande av ersättningsnivån genom att ha priset som en del av konkurrensfaktorerna leder till en naturlig prispress. Detta faktum har dock inom utbildningsområdet lett till vissa farhågor om att en allt för pressad prisnivå går ut över verksamhetens kvalitet. Av den anledningen har fler och fler kommuner utvecklat sin upphandling av vuxenutbildning mot en ökad betoning av ren kvalitetskonkurrens. Min bedömning är att det i dagsläget är lika många kommuner som i upphandlingsunderlaget anger ett i förväg bestämt pris för den utbildning som ska upphandlas, som de som tillämpar en kombinerad pris- och kvalitetskonkurrens.

De kommuner som tillämpar fasta prisnivåer i sina upphandlingar har vanligtvis en längre erfarenhet av upphandling, vilket har lett till att de har en god bild av den optimala prisnivån för den aktuella verksamheten. I vissa av dessa kommuner utgör erfarenheterna från

tidigare helt öppna upphandlingar en förutsättning för att kunna fastställa lämpliga prisnivåer. Ett annat sätt att fastställa lämpliga prisnivåer är att genom en öppen dialog mellan kommunen och utbildningsanordnarna komma överens om hur prisbilden ska se ut.

I fråga om prisrelationen mellan den upphandlade verksamheten och verksamheten i kommunal regi är bilden mycket varierad. I de flesta kommuner är det inte möjligt att göra denna jämförelse eftersom den upphandlade verksamheten kompletterar det egna utbildningsutbudet. I kommuner där man organiserar sin verksamhet i ett beställar- och ett utförarled är det vanligast med samma ekonomiska villkor för den egna och den upphandlade verksamheten, medan kommuner med en mer omfattande verksamhet i egen regi först fastställer en verksamhetsbudget för den egna verksamheten och sedan en särskild budget för upphandlad verksamhet.

Inom den upphandlade vuxenutbildningen går det också att utläsa en tydlig prisskillnad baserad på verksamhetens form, nämligen skillnaden i pris mellan rena distansutbildningar och utbildningar genomförda på plats hos utbildningsanordnaren. Den rena distansutbildningen skiljer sig också i pris jämfört med den verksamhet som benämns med flexibelt lärande, vilken i sig innefattar en rad olika verksamhetsformer.

Pris per poäng

En viktig faktor i alla ekonomiska system är att tillämpa praktiska enheter vid prissättningen. Även här innehåller entreprenadsystemet en särskild anpassning till vuxenutbildningens speciella förutsättningar. I systemet för fristående skolor utgår priset från en helårselev vid ett visst program. Vuxenutbildningens struktur leder dock till att detta inte är ett praktiskt sätt att räkna, eftersom majoriteten av de studerande inte är heltidsstuderande. Detta har lett till att de allra flesta kommunerna utgår från kostnadsenheten verksamhets- eller gymnasiepoäng. Pris för verksamheten anges alltså vanligtvis i kr/poäng, även om det finns undantag, t.ex. inom sfi och sårsvux där kr/kurs kan förekomma.

Ersättningsformer

Kommunerna betalar så gott som alltid entreprenörerna mot faktura, som baserar sig på genomförda gymnasie- eller verksamhetspoäng. Faktureringen sker vanligen månadsvis i efterskott, och i vissa fall kan inte slutfakturering ske förrän den studerande erhållit betyg. I vissa kommuner kan slutfakturering bara ske när den studerande erhållit lägst betyget G, medan andra kommuner ger rätt till slutfakturering även vid betyget IG.

Ersättningsformen för sfi på entreprenad kan skilja sig, där debitering i så fall vanligtvis sker vid två tillfällen, efter halva tiden för den aktuella kursen och resterande efter avslutad kurs.

Kommentarer från entreprenörerna

En vanligt förekommande kommentar från entreprenörernas sida är att prisbilderna och ersättningsrutinerna varierar stort mellan olika kommuner. Det förekommer också stora variationer i de avtalsvillkor som tillämpas. En större nationell anordnare av vuxenutbildning anger så stora prisskillnader som 100 procent mellan olika kommuner för samma typ av utbildning. En annan nationell anordnare menar att kostnaden för att genomföra utbildning är relativt likartad i olika kommuner – det är bara prislappen som varierar.

4.1.3 Kostnader inom den kommunalt genomförda vuxenutbildningen

En grundläggande princip för prissättningen till fristående anordnare är att ersättningen ska fastställas på samma grunder som för den kommunalt genomförda verksamheten. Konkurrensneutralitet ska råda i så stor utsträckning som möjligt. Även om samma grunder inte direkt kan översättas med samma pris, så är det en rimlig utgångspunkt att samma typ av verksamhet ska betinga samma pris. Av den anledningen är en bedömning av kostnadsbilden inom den kommunalt genomförda vuxenutbildningen en väsentlig förutsättning för utformningen av ersättningsmodellen inom Frivux. Jag kan dock genast slå fast att kostnadsbilden är mycket varierad, och att det finns ett antal parametrar som påverkar hur vuxenutbildningskostnaden för en enskild kommun ser ut.

Faktorer som påverkar kostnadsbilden

Kursvariationer

En av de mest grundläggande faktorerna för den varierade kostnadsbilden är den stora spridningen i fråga om genomförandekostnader för olika kurser. Skillnaden i kostnad mellan den billigaste och den dyraste av kurserna som finns inom den formella vuxenutbildningen kan uppgå till över hundra procent. De stora prisskillnaderna går främst mellan teoretiska kurser och yrkeskurser. Den höga kostnaden för yrkesutbildningarna beror främst på behovet av särskilt utformade lokaler och/eller särskild utrustning i form av maskiner, fordon eller verktyg.

Lokala och regionala variationer

Kostnaden för genomförandet av en kurs påverkas också av hur kommunen ser ut. En och samma kurs kan beroende på om den bedrivs i en storstads- eller glesbygdskommun ha helt olika kostnadsbilder. Faktorer som påverkar kostnaderna är bl.a. lokalhyrorna samt antalet deltagare i varje kurs. I viss mån anges dessa kostnadsdifferenser jämna ut varandra, eftersom dyra lokaler i storstäder kompenseras av större studerandegrupper, vilket sänker undervisningskostnaden per deltagare.

Den lokala eller regionala näringslivsstrukturen kan ibland påverka även kostnadsbilden för de dyra yrkesutbildningarna. I de fall det lokala eller regionala näringslivet kan upplåta delar av sin utrustning för utbildningsaktiviteter sjunker utbildningskostnaderna radikalt.

Underlagsvariationer

En bidragande faktor till den stora kostnadsspridningen är också att det inte finns ett vedertaget sätt att redovisa kostnaderna för den kommunala vuxenutbildningen. Kommuner tolkar instruktioner för kostnadsredovisning olika, och det finns även en stor spännvidd i fråga om vilka kostnader som utgör underlag för redovisning.

Interkommunal ersättning

En kommun är idag i olika utsträckning skyldig att ta emot studerande från annan kommun till sin vuxenutbildning. För gymnasial vuxenutbildning gäller detta under förutsättning att den studerandes hemkommun åtar sig att ersätta verksamhetskommunen för kostnaderna för den studerande, medan detta åtagande inte är nödvändigt för t.ex. grundläggande vuxenutbildning. Ersättningen från hemkommunen till verksamhetskommunen sker i form av interkommunal ersättning.

Ett flertal kommuner fastställer varje år en särskild prislista för den interkommunala ersättning som ska erläggas för studerande från andra kommuner. Dessa prislistor skulle kunna ge en viss vägledning i fråga om prisnivåer för den kommunalt genomförda vuxenutbildningen. Ersättningsbeloppen är dock vanligtvis grovt indelade, med en angiven kostnad per poäng för kärnämnen eller allmänteoretiska ämnen, och en angivelse om att för dyrare yrkesutbildningar ska uppgift om ersättningsnivå lämnas vid direkt förfrågan.

Mer utvecklade prislistor för interkommunal ersättning finns inom ramen för de olika regionala samverkansformerna för vuxenutbildning. För att åstadkomma en praktisk samverkansmöjlighet har man tecknat samverkansavtal kring t.ex. gemensamt vuxenutbildningsutbud, men också enats om gemensamma prislistor, vilket har lett till en mer detaljerad beskrivning av olika prisnivåer på regional nivå. Samverkansformen i sig har alltså lett till ett behov av ökad tydlighet i prisfrågan, men även effektiviserat arbetet med precisering av prisnivåer eftersom kommunerna nu inte har varit tvingade att göra detta arbete var och en på sitt håll.

4.2 Överväganden

4.2.1 Kostnaderna för formell vuxenutbildning

Utredningens bedömning: Den officiella kostnadsstatistiken för den formella vuxenutbildningen bör förbättras. Statens skolverk eller motsvarande myndighet bör utveckla den officiella statistikrapporteringen inom vuxenutbildningsområdet.

4.2.2 Reflektioner kring dagens system

Svårigheter med bidragssystemet för fristående skolor

På ytan kan ersättningsmodellen för fristående skolor verka enkel och logisk; samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna skolorna ska gälla vid bestämmandet av bidraget till de fristående, med hänsyn tagen till elevens förutsättningar och den fristående skolans åtaganden. I verkligheten finns en rad komplikationer i samband med den praktiska tillämpningen av ersättningsmodellen. Statens skolverk har i ett antal rapporter⁵ lyft fram problemställningarna, och jag hänvisar till dessa rapporter för en djupare beskrivning. Några problem är dock av betydelse för min uppfattning om utformningen av ersättningsmodell inom Frivux, och jag lyfter därför fram dessa.

Svårtolkade begrepp, m.m.

De tre viktigaste begreppen i bestämmelserna om bidrag till en fristående skola är *samma grunder*, *skolans åtagande* och *elevens behov*. Inget av dessa begrepp utvecklas dock i förarbetena, vilket lett till osäkerhet och stor variation i tolkningarna. De flesta kommuner gör ett likhetstecken mellan uttrycket *samma grunder* och *samma kostnader*. Det är emellertid grunderna för *kostnadernas bestämmande* som ska vara desamma. Problem har också uppstått i fråga om vilka kostnadslag som ska ingå, och hur de ska bedömas. Svårbedömda grunder är t.ex. kommunens egna lokalkostnader för de kommunala skolorna, IT-investeringar och fortbildningssatsningar. Ett annat problem är att kommunens kostnader för den egna verksamheten inte blir känd förrän verksamhetsåret är slut, medan bidraget till den fristående skolan bestäms i förväg.

Ännu svårare har det visat sig att vara att tolka begreppet *skolans åtagande* i praktiken. Detta uttryck anger att kommunen måste ta hänsyn till den fristående skolans val av verksamhetsutformning vid fastställande av bidragets storlek. I praktiken innebär detta att en förhandlingsliknande situation måste uppstå mellan kommunen och den fristående skolan, där man kommer överens om konsekvenserna av skolans åtaganden. En sådan handläggning har dock beskrivits

⁵ Kommunens bidrag för elever i fristående gymnasieskolor, Skolverket 2004; Översyn av systemet för redovisning av kostnader för olika program vid kommunala gymnasieskolor, Skolverket 2004; samt Prövning och bidrag för fristående skolor, Skolverket 2006.

som praktisk omöjlig i en situation där mångfalden på anordnar-sidan är stor. Såväl kommunen som den fristående skolan kan ha ett stort antal kontakter på grund av elever från flera kommuner. Utvärderingarna som genomförts av Statens skolverk visar också på att variationen mellan olika sätt att lösa detta är mycket stora, där många kommuner inte tar hänsyn till eventuella variationer mellan den fristående skolans sätt att bedriva verksamheten och den kommunala skolans sätt, utan fastställer bidraget till ett genomsnitt av de kommunala kostnaderna för verksamheten. Några kommuner anser också att den fristående skolan inte har rätt till bidrag för stora variationer i verksamheten om dessa inte är förankrade i förväg hos kommunen.

Den praktiska tolkningen av begreppet *elevens behov* varierar också mycket. De flesta kommuner tar hänsyn till elevers särskilda behov i form av fysiska funktionshinder, medan det inte är lika självklart med särskilda resurser för psykosociala problem.

Kommunens avdrag för ansvars-kostnader

Ett särskilt problem utgör frågan om kommunens möjlighet att avräkna sina ansvarskostnader vid fastställandet av bidragets storlek. Ansvars- eller skolpliktskostnaderna anses vara extrakostnader som kommunen har till följd av sina skyldigheter att planera och erbjuda utbildning för alla ungdomar, och även en möjlig ökning av elevunderlaget, vilket är en kostnad som de fristående skolorna inte har. Ett stort antal kommuner gör schablonmässiga reduktioner av bidragen till de fristående skolorna på denna grund. Avdrag eller reduktioner för ansvarskostnader är dock något som saknar ett tydligt stöd i nuvarande regelsystem. Några rättsfall pekar mot att kommunen inte har rätt att göra ett schablonavdrag, utan ett eventuellt avdrag måste basera sig på faktiska kostnader.

Ersättning för mervärdesskatt

Den ovan beskrivna möjligheten att välja mellan olika momssatser vid kompensation för den fristående skolans mervärdeskostnader har lett till en synnerligen vildvuxen praktik. Vissa kommuner kompenserar med en schablon på 6 procent, medan andra väljer den andra accepterade modellen med 18 procent för lokalkostnader och

5 procent för övriga kostnader. Andra kommuner i sin tur använder helt egna momssatser från 5 procent och nedåt, eller ersätter den faktiska momskostnaden. Vissa kommuner lämnar ingen kompensation alls för moms till de fristående skolorna, men lyfter ändå ersättning motsvarande 6 procent från staten.

Kostnadsstatistik för kommunal vuxenutbildning

En väsentlig fråga vid utvecklandet av en ersättningsmodell för Fri-vux är hur mycket den formella vuxenutbildningen kostar idag, samt vad det är som kostar. Av den anledningen är den officiella statistiken över kostnaderna för dagens kommunala vuxenutbildning intressant.

Statens skolverk har ansvar för den officiella statistiken om vuxenutbildningen. Statistiken uppdateras årligen, och innehåller uppgifter om kursdeltagare, personal, kostnader, samt betyg och studieresultat. Uppgifterna utgör en del i Skolverkets nationella uppföljningssystem för skolektorn. Syftet med uppföljningssystemet är att det ska ge en samlad bild av skolans verksamhet och vara underlag för uppföljning och utvärdering på nationell och lokal nivå. Uppgiftsinsamlingen förändrades fr.o.m. läsåret 1997/98 från kurs- till individbaserad.

Insamlingen av den kommunala skolans kostnader är från och med 1998 integrerad i det kommunala räkenskapsammandraget (RS). Statistiska centralbyrån, SCB, har ålagts av staten att genomföra denna insamling årligen. Uppgifterna hämtas från kommunernas bokslut och bygger på samma definitioner som Sveriges Kommuner och Landstings kommunalt anpassade normalkontoplan. Det innebär att uppgifter om utbildningsverksamheten samlas in av SCB samtidigt med en stor mängd andra uppgifter.

Beträffande vuxenutbildningsområdet lämnar kommunerna in uppgifter om kostnader för bl.a. undervisning, läromedel och utrustning, elevvård, samt lokaler och inventarier. Kommunerna rapporterar också antal elever vid egen verksamhet, hos annan utbildningsanordnare och i annan kommun. Grundläggande- och gymnasial vuxenutbildning rapporteras var för sig av kommunerna.

Den sammanställda statistiken redovisas sedan på Statens skolverks webbplats. Redovisningen över kommunernas kostnader sker i form av kostnad per heltidsstuderande.

Osäkerhetsfaktorer vid insamling

Arbetet med insamling av uppgifter för statistikrapporteringen präglas dock av ett antal osäkerhetsfaktorer. I den kvalitetsdeklaration som SCB årligen lämnar beträffande statistikarbetet framgår att vissa kommuner haft svårt att skilja på kostnader mellan grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning, och att uppgifterna därför bör tolkas med viss försiktighet.⁶

Flera kommuner har också redovisat att de inte har några kostnader för lokaler och läromedel. Detta beror främst på att man har sin vuxenutbildning integrerad med ungdomsgymnasiet och därför har svårt att skilja på kostnaderna för de båda, eller att delar av vuxenstudierna sker i form av distansstudier.

Det finns också otydligheter i fråga om redovisningarna kring verksamhet hos annan anordnare eller i annan kommun. Ibland samredovisas dessa siffror, vilket leder till obalanser i kostnadsbilden.

I en annan officiell beskrivning av statistiken sägs det att:

De mätproblem som uppstår i undersökningen består huvudsakligen i att uppgiftslämnarna feltolkar instruktioner eller brister i engagemang.⁷

Sammantaget pekar detta på att det finns en rad osäkerhetsfaktorer redan i samband med uppgiftsinsamlingen som ligger till grund för den officiella statistiken.

Osäkerhetsfaktorer vid statistikredovisningen

De kommunala kostnaderna för den formella vuxenutbildningen redovisas i form av kostnad per heltidsstuderande. Det angivna måttet heltidsstuderande är dock till största delen en omräkning av de faktiskt studerande individerna. Anledningen till detta är att majoriteten av de studerande inom vuxenutbildningen studerar enstaka kurser eller deltid. Den kostnad som anges relaterar alltså inte i praktiken till vad som anges, dvs. en studerande.

Det förekommer också två olika omräkningsmodeller för att omvandla genomförd verksamhet till enheten heltidsstuderande. Den ena modellen utgår från det totala antalet rapporterade undervis-

⁶ Kvalitetsdeklaration, kostnader kommunnivå kalenderåret 2006; Uppgifternas tillförlitlighet, SCB 2007.

⁷ Beskrivning av statistiken, Komvux: elever, kursdeltagare och studieresultat (UF0106), SCB 2007.

ningstimmar inom vuxenutbildningen, vilken sedan divideras med 540, dvs. de undervisningstimmar en studerande inom vuxenutbildningen förväntas erhålla under ett år. Denna metod har mött stark kritik, främst på senare år, eftersom den inte tar hänsyn till de mer flexibla metoder som utvecklats inom vuxenutbildningen. Av den anledningen redovisas även statistik där en annan omräkningsmodell tillämpas. I den modellen divideras det totala antalet verksamhetspoäng med 800, antalet verksamhetspoäng som definierar en heltidsstuderande under ett år. Båda dessa modeller finns i statistiken som redovisas av Statens skolverk.

Statistikens relevans för vuxenutbildningen

De beskrivna osäkerhetsfaktorerna leder till att man kan ifrågasätta den officiella statistikens relevans som underlag för bedömningar av vuxenutbildningen. Det förefaller som om jämförelsemöjligheterna mellan vuxenutbildningen och andra utbildningsformer diktar utformningen av såväl insamling av underlag som redovisningen av statistiken. Det finns ingen anledning att betvivla att statistiken mer eller mindre exakt redovisar de övergripande kostnaderna för vuxenutbildningen, men den ger inga underlag för mer specificerade bedömningar av kostnadsbilden. Eftersom statistikpresentationerna inte tar hänsyn till någon av de ovan redovisade faktorerna som påverkar kostnadsbilden, framför allt inte de stora kursvariationerna, går det inte att utifrån den officiella statistiken hämta något relevant underlag för en bedömning av vad den egentliga verksamheten har för kostnadsbild.

Bättre statistik behövs

En effekt av detta är att kommunernas arbete med framtagandet av statistikunderlag om kostnader inom den formella vuxenutbildningen nedprioriteras. Vid de samtal jag fört med kommuner, företag och myndigheter under utredningsarbetet har jag vid ett upprepat antal gånger mötts av kommentarer som tydligt pekar på att ingen uppfattar den officiella statistiken som en beskrivning av verkligheten. Den officiella statistiken innehåller också uppgifter som är synnerligen svårförståeliga, t.ex. hur en relativt likartad verksamhet som

grundläggande vuxenutbildning kan variera i kostnad mellan 7 300 kr och 397 800 kr per heltidsstuderande.

Vuxenutbildningen behöver redovisning av en officiell statistik som i högre grad tar hänsyn till dess egenskaper. En redovisning av kostnader per gymnasie- eller verksamhetspoäng, fördelade på kategorier av kurser, är därför ett nödvändigt alternativ, eller åtminstone komplement, till dagens statistikredovisning. Jag anser att Statens skolverk eller motsvarande myndighet bör se över möjligheterna att utveckla och kvalitetssäkra den officiella statistikrapporteringen inom vuxenutbildningsområdet.

4.2.3 Utgångspunkter och avvägningar

Utredningens bedömning: Ersättningsmodellen inom Frivux bör vara tydlig och förutsägbar, samt leda till en likabehandling oberoende av anordnare. Ersättningsbelopp ska vara möjliga att presentera såväl samlat för bredare kursgrupper som på kursnivå.

Tillståndet att anordna formell vuxenutbildningen ger utbildningsanordnaren rätt till offentlig finansiering. Detta innebär att den fristående anordnaren ska erhålla ersättning från den studerandes hemkommun för utbildning som man anordnar för den studerande, utan att något avtal finns mellan kommunen och anordnaren. Detta skiljer en fristående anordnare från en anordnare inom ett entreprenadförhållande. Formerna för fastställande av ersättningens storlek samt ersättningens erläggande ska vara tydliga och förutsägbara, och den grundläggande principen om att alla utbildningsanordnare ska behandlas lika ska gälla även i ersättningsfrågan.

Tydlighet och förutsägbarhet

Frivux ska vara ett nationellt system med gemensamma regler oberoende av verksamhetskommun. Tillståndsgivningen ska utgå från ett nationellt generellt tillstånd, och verksamheten ska vara understödd nationellt tillsyn från en statlig myndighet. Det är också rimligt att bedöma att en stor del av verksamheten kommer att genomföras av nationellt verksamma aktörer. Av den anledningen måste ersättningsmodellen också präglas av den tydlighet och förut-

sägbarhet som ett nationellt system kräver. Etableringsmöjligheterna för en fristående utbildningsanordnare ska inte försvåras av att en djupare analys av de lokala förutsättningarna ska krävas inför en etablering, utan så långt möjligt ska samma ersättningsmodell gälla i samtliga kommuner. Tydligheten och förutsägbarheten är framför allt viktig i fråga om grunderna för beräkning av ersättningsbelopp, offentliggörandet av ersättningsbelopp och formerna för utbetalning av ersättning.

Grunderna för beräkning av ersättningsbelopp måste därför, oavsett om beloppen fastställs av staten eller kommunen, kunna presenteras på ett tydligt och lättförståeligt sätt. Kostnadsslagen som ingår i underlaget måste vara presenterade, och relationerna mellan kostnadsslagen i den slutliga ersättningsnivån ska vara tydliga. Relationen mellan olika ersättningsbelopp beroende på kurs ska också vara förklarad och presenterad.

Offentliggörandet av aktuella ersättningsbelopp måste också ske på ett sätt och vid en tidpunkt som underlättar anordnarens beslut om etablering, dimensionering eller verksamhetsinriktning. Som tidigare nämnts ska kommunen i samband med att den kommunala budgeten beslutas offentliggöra det aktuella kursutbudet för den formella vuxenutbildningen i kommunen. Vid detta tillfälle kan även aktuella ersättningsbelopp offentliggöras.

Samma villkor oavsett anordnare

Likabehandlingsprincipen är en viktig grundsten i Frivux. Samtliga anordnare ska ha samma ekonomiska förutsättningar för sitt arbete. Detta innebär att samma ersättning ska gälla, oavsett om det är en kommunal eller fristående anordnare. En konsekvens av detta är också att i de fall en kommun har ett eget anordnarled, måste denna verksamhet ha samma ekonomiska villkor som övriga anordnare i kommunen. Den kommunala anordnarens intäkter från offentliga medel ska enbart härröra från ersättningar för studerande som själva valt anordnaren. På samma sätt måste kostnadsbildningen för de kommunala anordnarna vara likvärdig den som gäller för den fristående anordnaren. Lokaler, inventarier och tjänster som tillhandahålls av kommunen, endera genom samverkan med andra kommunala skolor eller funktioner, eller som tillhandahålls enbart för den kommunalt bedrivna vuxenutbildningen, ska kostnadsberäknas och ersättas på affärsmässiga grunder.

Inom ungdomsskolan har det uppstått tvister kring vilka kommunala kostnader som ska räknas in i ersättningsunderlaget. Förutom de tydliga kostnaderna kring lokaler och undervisning, har t.ex. kostnader för den kommunala förvaltningen eller pedagogisk service angetts som sådana som bör räknas in. Inom vuxenutbildningen anser jag att denna diskussion inte ska behöva uppstå, i och med att kommunens primära ansvarsområde har definierats att gälla frågor som rör den studerande innan studierna påbörjats. Den infrastruktur som kommunen ska ansvara för i form av att vägleda och avgöra kommuninnevärnarnas behov och rätt till utbildning, kommunal rektorsfunktion, lärcentraresurser m.m., är något som i första hand riktar sig till den studerande, oberoende av anordnare. Av den anledningen anser jag att dessa kostnader inte kan räknas in i underlaget för ersättning.

För att detta ska gälla krävs dock att kommunens verksamhet inom sitt primära ansvarsområde hålls isär från ett eventuellt kommunalt anordnarled. I samtalen som förts under utredningsarbetet har behovet av ”oberoende” kommunala funktioner, t.ex. vägledning, lyfts fram. Jag anser att detta synsätt bör ersättas av synsättet att det är det kommunala anordnarledet som ska vara ”oberoende”, medan de övriga funktionerna i högsta grad är kommunala och till för samtliga invånare och samtliga anordnare i kommunen.

Utbudsvariationer leder till kursgrupper

Den stora utbudsvariationen inom den formella vuxenutbildningen i form av många kurser med stora skillnader i genomförandekostnader medför en stor komplikation vid utformningen av en ersättningsmodell. Det stora antalet kurser gör att en prislista där var och en av kurserna skulle ha en individuell prislapp inte är praktiskt möjlig. Den stora skillnaden i genomförandekostnader, där den dyraste kursen är flera gånger dyrare än den billigaste, gör att ett enhetspris eller ett snittpris inte heller är tänkbart. En kompromiss mellan dessa ytterligheter tillämpas redan inom vuxenutbildningen på entreprenad, där vissa kommuner har delat in det stora kursutbudet i kursgrupper eller kurskategorier, främst baserat på genomförandekostnaderna. Jag anser att detta är en fungerande modell som även ska kunna tillämpas inom Frivux.

Hänsyn till regionala variationer

Det råder ingen tvekan om att den formella vuxenutbildningen ser olika ut i olika delar av Sverige. Frivux ska naturligtvis utformas så att systemet stödjer denna mångfald och utveckling. Som tidigare nämnts finns det förutom skillnader i inriktning och utformning, även stora ekonomiska skillnader inom vuxenutbildningen. En viktig fråga i detta sammanhang är om dessa ekonomiska skillnader främst baserar sig på olika bedömningsgrunder, olika prioriteringar, eller om det rent faktiskt är olika dyrt att bedriva vuxenutbildning i olika delar av Sverige. Från kommunalt håll framhålls ofta skillnaderna i kostnadsbild, främst mellan glesbygdskommuner och storstadskommuner. Samtidigt lämnas en annan bild från de företag som erbjuder utbildning på entreprenad i olika delar av landet, där de lyfter fram balanserande faktorer mellan kostnadsslagen som leder till en mer enhetlig kostnadsbild i landet. Den officiella statistiken ger inget stöd för ett avgörande åt ena eller andra hållet, och jag kan konstatera att frågan om vad vuxenutbildning kostar i Sverige, just nu bara kan besvaras med – det beror på.

Det finns dock vissa kostnadsskillnader som man kan belägga. Dessa skillnader kan dock inte främst sägas vara kommunalt, utan regionalt betingade. Av den anledningen skulle en ersättningsmodell som baserar sig på regionala variationer vara den optimala. Vuxenutbildningen verkar dock inom ett antal regionala samverkansformer där vissa är juridisk bindande och andra är mer informella till sin karaktär. Det finns alltså inte någon enhetlig regional nivå som i en nationell ersättningsmodell kan pekas ut som utgångspunkt för en regional prislista.

4.2.4 Modeller för fastställande av ersättningsbelopp

Kraven på ersättningsmodellen inom Frivux är många, och ibland motstridiga. Å ena sidan ska ersättningsmodellen skapa en enhetlighet och tydlighet i ett nationellt system, å andra sidan ska modellen ta hänsyn till vuxenutbildningens mångfacettering och regionala variation. Ersättningsmodellen måste också vara enkel att tillämpa så att den inte medför stora administrativa kostnader, men samtidigt måste den vara så flexibel att den kan tillämpas för en stor mängd kurser med olika prisnivåer.

Det huvudsakliga spänningsfältet bland de möjliga alternativen för ersättningsmodellen finns i fråga om vem som bär huvudansvaret för fastställandet av de gällande ersättningsbeloppen, staten eller kommunen. Förenklat kan man säga att ett statligt ansvar främjar enhetlighet och tydlighet, medan ett kommunalt ansvar främjar flexibilitet och verklighetsanpassning.

Sammantaget leder detta till att förslaget på ersättningsmodell måste vara en kompromiss mellan alla de krav som ställs. Som alla kompromisslösningar finns då för- och nackdelar med den aktuella lösningen, och några förutsättningar för att lösningen ska fungera. På grundval av de diskussioner som förts under utredningsarbetet anser jag att det finns några varianter av en fungerande ersättningsmodell, och väljer därför att redovisa dessa varianter, samt för- och nackdelar med var och en. Jag redovisar därefter mitt rekommenderade val av ersättningsmodell samt skälen för min rekommendation.

Modell 1. Statligt fastställda ersättningsbelopp

I denna modell skapas en gemensam nationell prislista som tillämpas oavsett verksamhetskommun. Ansvar för fastställande av den nationella prislistan ges till samma statliga myndighet som ansvarar för fastställandet av riksprislistan för fristående skolor.

En nationell prislista baserad på individuella ersättningsbelopp för var och en av det stora antalet kurser inom den formella vuxenutbildningen blir dock synnerligen komplicerad, såväl att ta fram som att tillämpa. En förutsättning är därför att ersättningsmodellen tar sin utgångspunkt från ett antal fastställda kursgrupper eller kurskategorier. Grupperingen tas fram av den statliga myndigheten utifrån den indelning som tillämpas av kommunerna inom ramen för vuxenutbildningen på entreprenad.

För de olika kursgrupperna definieras sedan olika ersättningsbelopp, vilket skapar en pristrappa där kurser med låga genomförandekostnader får en lägre prisnivå, och ersättningsbeloppen sedan ökar för varje kursgrupp. En svårighet med denna modell är att hitta de lämpliga ersättningsbeloppen, eftersom kostnadsnivåerna skiljer sig åt mellan kommunerna. Ett sätt att hitta lämpliga belopp är att i överensstämmelse med fastställandet av riksprislistan, räkna ut snittpris i landet för olika kursgrupper. En utgångspunkt kan ju lämpligen vara de ersättningsbelopp som gäller i de kommuner som tillämpar system med ersättning per verksamhetspoäng. Ett annat

sätt är att låta representanter för parterna, dvs. kommunerna och de fristående anordnarna, förhandla fram lämpliga ersättningsbelopp som sedan fastställs av den statliga myndigheten. Lämpliga representanter för parterna skulle t.ex. kunna vara Sveriges Kommuner och Landsting, respektive Utbildningsföretagens förening och Almega.

Fördelar

Denna modell leder till ett tydligt och förutsägbart system som motsvarar den nationella tillståndsgivningen och uppföljningen. Villkoren för etablering för de fristående utbildningsanordnarna blir samma oavsett var i landet man etablerar sig, och minimerar risken för lokala överklaganden och processer om rimliga ersättningsbelopp. Alternativet främjar också den studerandes möjligheter att fritt välja anordnare. En statligt fastställd prisnivå kan också utgöra en kvalitetsgaranti då risken för lägre kvalitet p.g.a. för låg ersättning minimeras. Eftersom arbetet med fastställande av ersättningsbeloppen genomförs av en statlig myndighet besparas kommunerna detta arbete, främst beträffande kurser där de kanske själva inte har någon verksamhet. Arbetet med den nationella uppföljningen av kostnader förenklas och blir mer verklighetsanknuten. Risken för att kommuner lägger över kostnader på andra kommuner genom att först ta med kurser i sitt utbud, och sedan sätta en orimligt låg ersättningsnivå, elimineras.

Nackdelar

Modellen leder till en prissättning som inte motsvarar den spännvidd vuxenutbildningen uppvisar i verkligheten. Genom att basera ersättningsbeloppen på ett genomsnitt finns en risk att ersättningsbeloppen fastställs till ett läge som passar alla lika dåligt. Uppdelningen i kursgrupper med skarpa prisskillnader mellan grupperna medför att tröskelproblem kan uppstå i skarven mellan olika grupper, dvs. att kostnaden för den dyraste kursen i en billigare grupp i praktiken ligger närmare den billigaste kursen i nästa grupp, än vad prislistan anger. Genom att fastställa ett exakt belopp för ersättningsbeloppen omöjliggörs kommunala prioriteringar av vissa speciellt efterfrågade utbildningar, och i kommuner där kostnaderna överstiger ersätt-

ningsnivån kommer ingen fristående anordnare vilja etablera sig. I kommuner där en fungerande verksamhet redan bedrivs till en lägre kostnad kommer den statliga prisnivån att verka kostnadsdrivande. En så stark statlig styrning av en kommunal verksamhet riskerar också till att minska kommunernas engagemang kring vuxenutbildningen, och kan också uppfattas inskränka det kommunala självbestämmandet.

Modell 2. Statligt fastställda minimibelopp med möjlighet för lokal justering uppåt

Även i denna modell fastställer staten ersättningsbeloppen för samtliga kursgrupper. Beloppen är dock inte absoluta, utan anger miniminivåer som inte kan underskridas, men väl överskridas av kommunerna. Ansvar för fastställandet av miniminivåerna åvilar den statliga myndighet som ansvarar för riksprislistan, och formerna för fastställandet kan ske på samma sätt som i alternativ ett. Även indelningen i kursgrupper sker på samma sätt som i alternativ ett.

I denna modell genomförs dock även ett arbete med bedömning av lämpliga ersättningsbelopp på kommunal nivå. Vid arbetet måste kommunen utgå ifrån den kostnadsnivå som den egna verksamheten har. Vägledning kan också hämtas från den upphandlade verksamheten.

Arbetet med fastställandet av den statliga miniminivån baseras på kostnadsprofiler inhämtade från den kommunala verksamheten. Den ansvariga myndigheten måste dock i högre grad än i alternativ ett bemöda sig om att göra en rimlighetsbedömning av de föreslagna miniminivåerna.

Fördelar

Även denna modell leder till ett tydligt och förutsägbart system, där fristående anordnare har möjlighet att på nationell nivå budgetera sin verksamhet utifrån en säker lägsta nivå. Villkoren blir inte exakt samma över hela landet, men en garanterad nivå gör att utbildningsanordnaren inte utsätts för överraskningar. På samma sätt som i alternativ ett kan en statligt fastställd miniminivå utgöra en kvalitetsgaranti. Kommunerna besparas ett större arbete med ersättningsbeloppen då man alltid kan acceptera de statliga nivåerna. I de fall

studerande har andra hemkommuner än verksamhetskommunen finns en garanterad lägsta ersättningsnivå. Denna modell ger kommunen en möjlighet att sätta en egen kostnadsprofil på vuxenutbildningen, och genom att lägga den kommunala prisnivån högre än den statliga prioritera vissa kurser eller vissa kursgrupper, öka möjligheterna att få etablering av fristående anordnare, samt öka möjligheten för regionalt fastställda prislister.

Nackdelar

Ett statligt fastställande av minimibelopp kan ge farliga signaler om de sätts för lågt, eftersom de då kan ge incitament till en omfattande sänkning av ersättningsläget på kommunal nivå runt om i landet. Erfarenheter av statlig prissättning pekar mot att dessa priser ofta bildar såväl tak som golv, vilket då skulle sänka den generella ersättningsnivån. Tröskelproblemet mellan kursgrupperna kvarstår även i detta alternativ. För vissa kommuner som redan bedriver verksamheten till lägre kostnad har även miniprisnivåer en kostnadsdrivande effekt. Detta alternativ förutsätter såväl ett statligt som ett kommunalt arbete med fastställande av ersättningsbeloppen vilket kan leda till ökade kostnader p.g.a. dubbelarbete. Den nationella uppföljningen av kostnader försvåras delvis av en diversifierad prislister.

Modell 3. Statligt fastställda kostnadsrelationer med kommunalt fastställd basnivå

I denna modell fokuseras arbetet från den statliga myndigheten inte på att fastställa ersättningsbelopp, utan kostnadsrelationerna mellan de olika kursgrupperna eller kategorierna. Målet för detta arbete är att hitta rimliga proportioner för prisskillnaderna mellan de olika kursgrupperna. Prisrelationerna i den fastställda relationsprislister blir bindande för kommunerna.

Den statliga prislister preciserar med hjälp av faktorer en pris-trappa för det nationella kursutbudet. Kursgruppen med lägst kostnad anges t.ex. med faktor 1. Om nästa kursgrupp bedömts vara 20 procent dyrare, anges den med faktor 1,2, osv.

Den kommunala prislister uppstår genom att applicera den kommunala kostnadsbilden på de statligt fastställda kostnadsrelationerna och kursgrupperna. Om t.ex. den egna verksamheten inom den

billigaste kursgruppen bedrivs till en kostnad av 40 kr/poäng, fastställs priset för de kurser eller kursgrupper som kommunen angett i sitt utbud genom att multiplicera 40 kr/poäng med den faktor som gäller för kursen eller kursgruppen. Modellen kan även utvecklas genom att kommunerna ges rätt att fastställa en högre prisnivå än den framräknade.

Ansvar för att fastställa kostnadsrelationerna åvilar samma myndighet som ansvarar för riksprislistan. Relationerna kan fastställas endera genom en genomsnittsberäkning av kostnadsrelationerna för genomförd verksamhet i kommunerna, eller genom förhandling mellan representanter för parterna.

Fördelar

Modellen tar viss hänsyn till de lokala och regionala kostnadsskillnader som finns inom vuxenutbildningen. Grunderna för den lokala kostnadsbildningen blir också tydlig eftersom den baseras på kommunens kostnader för egen verksamhet och inte på bedömda kostnadsnivåer. Villkoren för etablering blir inte exakt samma prismässigt, men modellen utjämnar eventuella skillnader i förutsättning beroende på vald verksamhetsinriktning. Eftersom kostnadsskillnader främst är regionala och inte lokala minimeras risken för stora prisskillnader över de närmsta kommungränserna. Systemet blir lätt att tillämpa eftersom en kommunal prislista snabbt kan skapas, och kommunerna besparas arbetet med att ta fram detaljerade prislistor. Den nationella kostnadsuppföljningen förenklas och blir mer rättvisande.

Nackdelar

Denna modell leder till ett antal kommunala prislistor snarare än en nationell, vilket försvårar överblicken. Modellen tar hänsyn till det faktum att det finns övergripande kostnadsskillnader, men inte till att det kan finnas lokala och regionala skillnader i relationerna mellan olika kursgrupper. Den tar inte hänsyn till lokala förutsättningar för alternativa kostnadsrelationer, t.ex. utnyttjande av maskiner vid samverkan med befintligt näringsliv vid yrkesutbildningar. Tillämpningen av ett riksgenomsnitt för beräkning av kostnadsrelationer kan kombinerat med stora kostnadsskillnader leda till ett grovt system. Kommunerna har vid en renodlad tillämpning av modellen

inte möjlighet att prioritera vissa kurser eller kursgrupper genom att sätta ett högre pris. Tröskelproblemen mellan kursgrupperna kvarstår också.

Modell 4. Kombination av statligt och kommunalt fastställda ersättningsbelopp

Denna modell speglar de statliga och kommunala huvudintressena för den formella vuxenutbildningen. Staten har markerat sitt intresse genom att säkerställa viss typ av vuxenutbildning för den enskilde individen inom ramen för gällande rättighetslagstiftning. I övrigt är omfattning och inriktning av utbildningen en fråga för den kommunala prioriteringen. Detta kan också avspeglas i ansvarsförhållandet i fråga om fastställandet av ersättningsbeloppen inom Frivux.

I denna modell ansvarar staten för att fastställa minimibelopp för de kurser som omfattas av gällande rättighetslagstiftning. Ansvaret för fastställande av nivåerna, samt formerna för detta är samma som vid alternativ två.

Kommunerna ansvarar för fastställande av ersättningsbelopp för övriga kurser som ingår i kommunens utbud utan att bindas av statliga miniminivåer. Vid detta arbete kan kommunen välja att ange ersättningsbeloppen per kurs, för kursgrupper eller -kategorier, eller en kombination av dessa. Kommunen måste tydligt kunna redovisa grunderna för prissättningen, och prissättningen ska så långt möjligt utgå från den kostnadsbild som gäller för kommunens egen verksamhet.

Fördelar

Alternativet leder till flexibla prislistor som direkt relaterar till de lokala förutsättningarna för den formella vuxenutbildningen. Staten tar ansvar för en garanterad nivå för de områden som genom gällande rättighetslagstiftning utpekats som extra skyddsvärda. Kommunen kan genom en aktiv användning av ersättningsbeloppen göra egna prioriteringar av efterfrågade kurser eller kursgrupper. Kommunen kan på ett snabbare sätt påverka kvaliteten inom formell vuxenutbildning med hjälp av prissättningen. Lokala tröskeleffekter mellan kursgrupper kan elimineras. Kommunens engagemang i vuxenutbildningen blir högre eftersom arbetet med framtagandet av prislistan

ökar. Incitamenten för regional samverkan ökar eftersom samarbetsformen oftast leder till en bredare erfarenhetsbas och arbetsfördelning. Modellen inskränker endast delvis kommunens möjlighet att anpassa ersättningsnivån efter de lokala förutsättningarna.

Nackdelar

Modellen medför ett stort antal kommunala prislistor vilket försvårar den nationella överblicken. En splittrad prisbild leder till svårigheter för nationella fristående aktörer att göra bedömningar om etablering. Kommuner kan komma att sätta för låga priser för verksamhet som de inte har erfarenhet av. Framtagandet av prislistor kräver, åtminstone initialt, ökade arbetsinsatser från kommunerna. Risken för övervältring av utbildningskostnader över kommungränsen ökar. Risken för överklaganden och rättsprocesser om ersättningsbelopp ökar.

Modell 5. Kommunalt fastställda ersättningsbelopp med statliga rekommendationer

För att avhjälpa några av nackdelarna med Modell 2 finns ett alternativ där de statligt fastställda ersättningsbeloppen kompletteras med en statlig rekommenderad prislista. Denna rekommendation skulle hjälpa kommunerna i deras arbete med de kommunala prislistorna, och inte minst avlasta kommunerna vid ett stort inledande arbete när de kommunala ersättningsbeloppen ska fastställas för första gången.

Fördelar

Kommunerna får vägledning och stöd vid fastställande av ersättningsbelopp för kurser som man inte har erfarenhet av. Kommunerna besparas vissa kostnader. I övrigt medför modellen samma fördelar som Modell 4.

Nackdelar

Såväl stat som kommuner får ansvar för att ta fram prislistor vilket medför dubbelarbete och ökade kostnader. De statligt framtagna rekommendationerna skulle få en direkt verkan på prissättningen genom att fungera som bedömningsgrunder vid överklaganden och processer. I övrigt har modellen samma nackdelar som Modell 4.

Modell 6. Kommunalt fastställda ersättningsbelopp

I denna modell ansvarar varje kommun helt och hållet för framtagande och fastställande av ersättningsbelopp gällande i den egna kommunen. Prislistan behöver inte innehålla ersättningsbelopp för samtliga nationella kurser, utan ska relatera till de kurser som ingår i kommunens utbud. Prislistan kan vara indelad i kurser, kursgrupper eller en kombination av dessa.

Precis som i Modell 4 och 5 måste kommunen kunna tydligt redovisa grunderna för de fastställda ersättningsbeloppen, och utgångspunkten ska vara de bedömda kostnaderna för den egna verksamheten.

Fördelar

Precis som i Modell 4 leder denna modell till prislistor som direkt avspeglar de lokala förutsättningarna för vuxenutbildningen. Kommunen får också större möjligheter att påverka kvalitet och prioriteringar inom den formella vuxenutbildningen. Priset fastställs också av den part som sedan ska betala för verksamheten. Incitamenten för kommunalt engagemang och regional samverkan ökar också, och det kommunala självstyret påverkas inte.

Nackdelar

Modellen medför precis som Modell 4 ett stort antal kommunala prislistor vilket försvårar den nationella överblicken, vilket bl.a. leder till svårigheter för nationella fristående aktörer att göra bedömningar inför etablering. Kommuner kan få svårt att sätta priser för verksamhet som de inte har erfarenhet av, och framtagandet av prislistor kräver, åtminstone initialt, ökade arbetsinsatser från kommunerna.

Prisskillnader mellan angränsande kommuner kan leda till problem för anordnare som tar emot deltagare med lägre ersättning än den som verksamheten budgeterats för. Risken för överklaganden och rättsprocesser om ersättningsbelopp ökar. Det finns också en risk att en kommun som inte driver verksamhet i egen regi utan skickar dem till grannkommunen, sätter priset så lågt att det inte går att driva verksamheten med acceptabel kvalitet och därigenom ”dumpar” sina studerande i grannkommunen.

4.2.5 Ansvaret för att ta fram ersättningsbelopp inom den formella vuxenutbildningen

Utredningens förslag: Ersättningsbeloppen för formell vuxenutbildning ska fastställas av kommunen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska dock fastställa lägsta ersättningsbelopp för sådana kurser som omfattas av den kommunala skyldigheten att tillhandahålla utbildning enligt 11 kap. 8 §, 12 kap. 2 a § och 13 kap. 3 § skollagen.

Kraven på ersättningssystemet inom Frivux är många och spänner över ett område som innehåller fullt försvarbara, men motverkande intressen. Den föreslagna modellen för fastställande av ersättningsmodell är därför en kompromiss. Jag vill framhålla att valet av ersättningsmodell varit den svåraste frågan att avgöra, och att de flesta av de ovan redovisade modellerna kan fungera i praktiken.

Jag anser att ersättningsmodellen inom Frivux ska utformas i enlighet med Modell 4 ovan. Det innebär alltså ett delat ansvar mellan stat och kommun att fastställa ersättningsbelopp för kurser inom vuxenutbildningen. Kommunerna fastställer ersättningsbeloppen för alla kurser, men för kurser som omfattas av gällande rättighetslagstiftning ska staten fastställa nationella minimibelopp.

För fastställandet av ersättningsbelopp för de kurser som omfattas av gällande rättighetslagstiftning ansvarar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Det kan förutsättas att uppgiften delegeras till en statlig myndighet, lämpligtvis till den statliga myndighet som får ansvaret att ta fram riksprislistan för fristående skolor. Formerna för framtagandet av ersättningsbeloppen är en uppgift för regeringen eller den ansvariga myndigheten att utforma, men jag förutsätter att erfarenheterna från arbetet med riksprislistan för

fristående skolor kommer att tillvaratas. Jag förutsätter också att representanter för kommuner och fristående utbildningsanordnare kommer att involveras i detta arbete.

Kommunens ansvar för att fastställa ersättningsbelopp för kurser ingående i kommunens utbildningsutbud bör genomföras av samma organisation som ansvarar för fastställandet av det kommunala kursutbudet. Fastställandet av ersättningsbelopp är alltså en av de uppgifter som ska anses tillhöra kommunens kärnuppgifter inom vuxenutbildningen. Jag anser att det lämpligaste sättet att fastställa såväl utbud som ersättningsbelopp är inom ramen för ett regionalt samarbete. Erfarenheterna från denna typ av regionalt samarbete är mycket goda, och såväl erfarenhetsutbyte som arbetsfördelning mellan kommunerna leder till stora resursbesparingar. En regionalisering av utbudsprofil och ersättningsbelopp leder också till minskade risker för överraskande kostnadsöverväringar mellan kommunerna. De studerandes val av anordnare utanför den egna kommungränsen kommer förmodligen att begränsas till utbildningsanordnare i en kommun med geografisk närhet till hemkommunen, eller en distansutbildningsanordnare. Jag vill också peka på de synnerligen goda erfarenheterna från entreprenadverksamheten av en nära samverkan mellan kommunen och aktuella utbildningsanordnare vid fastställande av ersättningsbelopp. Jag anser att en regional samverkan mellan kommunerna, samt en samverkan mellan kommuner och utbildningsanordnare kan leda till att ett stort antal av de befarade nackdelarna med den föreslagna modellen elimineras.

4.2.6 Skäl för förslaget

Det främsta skälet för mitt förslag är att den föreslagna modellen överensstämmer bäst med den reella rollfördelningen inom vuxenutbildningen. Det delade ansvaret för den enskilde vuxenstuderande definieras i den gällande rättighetslagstiftningen. Dagens vuxenutbildning är till största delen en kommunal angelägenhet, och den ökade regionaliseringen av vuxenutbildningen kräver stora möjligheter för kommunerna att påverka inriktningen av sin vuxenutbildning. Samtidigt förutsätter en fortsatt utveckling av vuxenutbildningen snarare ett ökat engagemang från kommunerna än ett minskat, och av den anledningen anser jag det vara mindre lämpligt att välja ett alternativ som riskerar att minska kommunernas incitament till engagemang.

Alternativet till en betoning av kommunens ansvar för fastställande av ersättningsbelopp är ett statligt ansvar. En förutsättning för ett ökat statligt ansvar för fastställande av de ersättningsbelopp som ska gälla på kommunal nivå är att staten har tillräckliga underlag för att göra rätta bedömningar. Det främsta kunskapsunderlaget för staten för en sådan bedömning är de rapporter som lämnas från kommunerna. Som jag tidigare nämnt anser jag att de nuvarande formerna för uppgiftsinsamling och rapportering i samband med den officiella statistiken inte vara tillfredsställande. Ett bidragande skäl till mitt förslag är att jag anser att staten i dagsläget inte förfogar över tillräcklig information om kostnadsläget för svensk vuxenutbildning för att ta fram en fungerande nationell prislista inom Frivux. I dagsläget finns kunskaperna om kostnadsnivåerna på kommunal nivå, inte på statlig.

Ytterligare ett skäl till mitt förslag är att jag anser att en fortsatt regionalisering av vuxenutbildningen stärks av ett kommunalt ansvar för fastställande av ersättningsbeloppen. På många sätt är den regionala nivån den optimala inom vuxenutbildningen, och incitamenten för en regional samverkan inom vuxenutbildningen ökar när det samlade ansvaret för utbud och ersättningsmodell ligger på en kommunal nivå.

Det främsta skälet för mitt förslag om statliga minimibelopp för kurser som omfattas av gällande rättighetslagstiftning är att risken för övervältring av kostnader för studerande från en grannkommun elimineras i fråga om dessa kurser.

Erfarenheterna från entreprenadverksamheten visar också på att ett system som får utvecklas av egen kraft leder fram till en fungerande balanspunkt. Ett skäl för mitt förslag är att jag anser att det mest framgångsrika sättet att hitta underlag för en eventuell vidare utveckling av Frivux mot gemensamma ersättningsbelopp är att dessa ersättningsbelopp växer fram på kommunal nivå. Underlaget för en samlad bedömning av kostnads- och prisläget inom den svenska vuxenutbildningen förbättras också när de kommunala ersättningsbeloppen utvecklas.

4.2.7 Fastställandet av ersättningsbelopp och dess beståndsdelar

Utredningens förslag: Ersättningsbelopp ska i första hand anges i kronor per poäng. Om det inte är lämpligt ska i andra hand ersättningsbelopp anges i kronor per kurs. Ersättningen ska bestå av ett grundbelopp och ett tilläggsbelopp. Grundbeloppet ska omfatta kostnader för undervisning, utrustning och läromedel, administration samt lokalkostnader. Till en fristående utbildningsanordnare ska i grundbeloppet även ingå kompensation för mervärdesskatt om 6 procent. Tilläggsbeloppet ska ge möjlighet till ersättning för studerande i omfattande behov av särskilt stöd. En kommun får reducera det fastställda ersättningsbeloppet för en kurs som helt anordnas på distans med 15 procent.

En nationell ersättningsmodell förutsätter ett enhetligt sätt att beskriva prisenheterna. I systemet för fristående skolor är riksprislistan angiven i kronor per elev och bidragsår. Vuxenstuderandes aktiviteter är dock inte lika läsårs- och terminsbundna. Som tidigare nämnts är också verksamheten kursbaserad. För vuxenutbildning på entreprenad är den absolut dominerande prisenheten kronor per verksamhets- eller gymnasiepoäng, och följer den tidigare statsbidragsmodellen. Kurser som inte delas in i poäng, t.ex. sfi och särvux, har istället kronor per kurs.

Ersättningsmodellen inom Frivux bör så långt möjligt harmoniera med någon av de ersättningsrutiner som kommunerna och utbildningsanordnarna redan är bekanta med. Detta kombinerat med den formella vuxenutbildningens karaktär gör att de lämpliga prisenheterna endera är kronor per verksamhets- eller gymnasiepoäng, eller kronor per kurs. Jag föreslår att ersättningar inom Frivux generellt ska uttryckas i kronor per verksamhets- eller gymnasiepoäng, utom i de fall där kurserna inte uttrycks i poäng, t.ex. sfi och särvux, där istället pris och ersättning ska uttryckas i kronor per kurs.

Eftersom Frivux ska vara ett nationellt system ska prisenheterna kronor per poäng, eller kronor per kurs, användas av samtliga inblandade aktörer för att skapa ett överblickbart och jämförbart system. Detta innebär också att officiell kostnadsstatistik om vuxenutbildningen ska presenteras baserad på dessa enheter.

I bl.a. betänkandet "Bidrag på lika villkor", SOU 2008:8, konstateras att det finns ett antal kostnader som typiskt sett förekommer

i all skolverksamhet. Förutsättningarna för dessa är i regel desamma för avsett om det är en offentliga eller fristående anordnare. Det är lämpligt att dessa kostnadsslag klargörs i lag. De flesta av de kostnadskategorier som enligt Utredningen om lika villkor för fristående skolor föreslår ska ingå i bidragen till fristående skolor, är relevanta och tillämpbara även inom frivux.

Jag anser att underlag för bedömningen av ersättningsbelopp inom Frivux ska vara kostnader för undervisning, läromedel, administration och lokalkostnader. För fristående utbildningsanordnare ska det även ingå mervärdesskatt. Verksamheten inom Frivux kommer inte att vara momspliktig, vilket gör att en risk för olika villkor för kommunal och fristående verksamhet uppstår. Av den anledningen ska all ersättning till fristående anordnare erhålla kompensation för mervärdesskatt. För att skapa ett enhetligt nationellt system bör också samma principer för beräkning av denna kompensation gälla över hela landet. Jag anser därför att en generell momskompensation på 6 procent ska tillämpas inom Frivux, och ingå i det fastställda ersättningsbeloppet.

Principen om likabehandling av alla utbildningsanordnare, som berördes tidigare, innebär också att inga särskilda bedömningar ska behöva göras i fråga om anordnarens åtaganden. Den i förväg fastställda ersättningsnivån gäller för samtliga anordnare, och olikheter eller variationer i genomförandeformerna är ett av de konkurrensmedel som anordnaren kan använda för att attrahera studerande, och ska därför inte påverka ersättningen.

Ersättningsbeloppet ska däremot kunna påverkas av särskilda behov hos den studerande. Avsteg uppåt från den fastställda ersättningsnivån ska vara möjliga när den studerande bedöms kräva särskilt stöd från anordnaren. Bedömningen av omfattningen av den enskildes behov, och den påverkan av ersättningsnivån detta leder till ska dock klargöras och bestämmas i samband med att den studerandes individuella studieplan fastställs. Detta innebär att den enskilde har en fastställd ersättningsnivå för sina studier när han eller hon gör sitt val av anordnare.

Justering av ersättningsnivå baserad på studieform

Jag anser också att det ska finnas möjligheter för kommuner att justera ersättningsnivån beroende på den enskildes val av studieform. Vid en granskning av prisnivåerna för vuxenutbildning på

entreprenad står det klart att utbildning på distans genomgående levereras till ett avsevärt lägre pris än utbildning bedriven på plats hos anordnaren.

Min bedömning är att skillnaden i prisbild främst beror på att anordnarna av ren distansutbildning inte har samma genomförandekostnader som andra anordnare. De största kostnadsslagen som anges vid beräkningar av kostnader för genomförd utbildning är undervisning, lokaler och läromedel. Av dessa kostnadsslag har den rena distansutbildaren inga jämförbara kostnader för lokaler. I vissa fall får kommunen ta motsvarande kostnader i form av de lärcentraresurser som är en förutsättning för många vuxenstuderande i deras distansstudier.

I Frivux är lärcentraresurser en av de funktioner som ska ingå i kommunens ansvar för en infrastruktur för vuxenutbildning. Jag anser därför att det finns goda skäl för att kommunen ska ha möjlighet att justera de fastställda ersättningsbeloppen vid ren distansutbildning, eftersom delar av utbildningskostnaden i detta fall läggs över på den som erbjuder lärcentraresurser.

Den officiella statistiken anger att kostnaden för lokaler och inventarier uppgår till c:a 17 procent av den totala utbildningskostnaden. Jag anser därför att kommunen ska kunna reducera det fastställda ersättningsbeloppet för en kurs som helt anordnas på distans. En lämplig reduktion kan vara 15 procent. Härigenom finns exempelvis möjlighet att finansiera de lärcentraresurser som den studerande behöver. På detta sätt neutraliseras kommunernas eventuella merkostnad för lärcentraresurser, samtidigt som en mer konkurrensneutral situation mellan olika utbildningsanordnare säkerställs.

Det fastställda ersättningsbeloppet är dock ett sätt att säkerställa den enskilde individens möjlighet till fritt val av anordnare. Detta ska även gälla beträffande lärcentraresurser. Jag anser därför att den studerande ska kunna använda den avräknade delen av ersättningsbeloppet för ett fritt val av leverantör av lärcentraresurser.

4.2.8 Ersättningsformer samt en möjlighet till överklagande genom förvaltningsbesvär

Utredningens förslag: Om en kommun och en utbildningsanordnare inte kommer överens om annat, ska ersättning från kommunen betalas till anordnaren månadsvis mot faktura. Kommunens beslut om ersättningsnivå ska få överklagas till förvaltningsdomstol genom förvaltningsbesvär enligt reglerna i förvaltningslagen.

Många kommuner har redan utarbetade rutiner för erläggande av ersättning till fristående skolor och vuxenutbildning på entreprenad. Formerna för erläggande av ersättning inom Frivux ska därför harmonisera med dessa former.

Utgångspunkter

Rätten till ersättning för utbildningsanordnaren uppstår i och med den enskilde studerandes val av anordnare. Rätten till ersättning gäller såväl anordnare i den egna kommunen som i andra kommuner eller distansanordnare. Det kan dock uppstå situationer när den enskilde individen vill ändra sitt val av anordnare, eller avbryta sina studier. Av denna anledning ska ersättningsmodellen inom Frivux inte utgöras av en utbildningscheck som den studerande lämnar över till anordnaren vid början av kursen. Istället leder den studerandes val av anordnare till att en ersättningsskyldighet uppstår hos kommunen. Denna ersättningsskyldighet kvarstår så länge den enskilde studerar hos anordnaren. Jag vill mer se det som en ”vuxpeng” som utbetalas så länge den studerande finnas kvar i verksamheten. Ersättningen är alltså kopplad till den enskilde och inte till anordnaren.

Periodiserade utbetalningar

För att på ett rimligt sätt säkerställa utbildningens kvalitet och att ekonomiska resurser finns tillgängliga även om den enskilde behöver byta anordnare, ska kommunen kunna periodisera sina utbetalningar.

Inom vuxenutbildningen på entreprenad erläggs vanligtvis ersättningen månadsvis mot faktura. Detsamma gäller även för betalning av bidrag till fristående skolor, om inget annat har överenskommit.

Jag anser att samma modell ska tillämpas inom Frivux och föreslår därför att ersättning ska erläggas månadsvis, om inget annat har överenskommit. Kommunens möjlighet att koppla viss del av ersättningen till erhållet betyg för den studerande anser jag är ett villkor som ska ingå i en överenskommelse mellan kommunen och anordnaren. Detta innebär inte att kommunen måste förhandla om ersättningens erläggande med varje anordnare, utan kommunen kan upprätta generella ersättningsvillkor som gäller om inte någon anordnare protesterar.

Betalning mot faktura

Kommunen ska erlægga ersättning till anordnaren mot faktura, baserad på genomförda verksamhets- eller gymnasiepoäng, om inget annat överenskommit. I de fall den aktuella kursen inte definieras i poäng ska ersättningen baseras på kurs eller del av kurs.

Överklagande av beslut om ersättning

Regeringen tillsatte den 22 mars 2007 en utredning om lika villkor för offentliga och fristående skolor (U2007:05). Enligt direktiven ska utredaren föreslå hur man på några områden ska ändra i lagstiftningen så att offentliga och fristående skolor ska kunna bedriva verksamhet på lika villkor.⁸ Utredningen föreslår, i enlighet med direktiven, att kommunala beslut om bidrag till fristående skolor ska få överklagas genom förvaltningsbesvär.⁹ Ett sådant överklagande kan göras av den som beslutet berör och kan leda till att beslutet både omprövas och ändras.

Jag anser att samma motiv för att införa denna möjlighet för fristående skolor, framför allt att nuvarande överklagandemöjligheter är otillräckliga, kan anföras även för Frivux. Ett kommunalt beslut om ersättningsbelopp för den formella vuxenutbildningen ska alltså kunna överklagas till förvaltningsdomstol genom förvaltningsbesvär enligt reglerna i förvaltningslagen.

⁸ Dir 2007:33, 2007:164.

⁹ Bidrag på lika villkor, SOU 2008:8, s. 104.

4.2.9 Är ersättningsmodellen förenlig med upphandlingsregler och gemenskapsrättens statsstödsbestämmelser?

Kommissionen har i ett formellt yttrande mot Sverige angripit ett system med tillstånds- och bidragsgivning på hälso- och sjukvårdsområdet, eftersom det anses oförenligt med upphandlingsdirektiven.¹⁰ Detta har föranlett frågan om de system som finns och föreslås för fristående skolor respektive fristående vuxenutbildning skulle kunna bli föremål för motsvarande bedömning.

Inledningsvis ges en kort redogörelse av det ifrågavarande ärendet därefter följer min slutsats.

Lag (1993:1651) om läkarvårdsersättning (LOL) respektive lag (1993:1652) om ersättning för sjukgymnastik (LOS) reglerar privatpraktiserande läkares och sjukgymnasters rätt till ersättning från ett av landstingen finansierat och administrerat offentligt ersättningsystem. Med lagarna infördes fria möjligheter för heltidsverksamma läkare och sjukgymnaster att driva verksamhet. Det krävdes enbart att läkaren eller sjukgymnasten meddelade landstinget, senast sex månader innan verksamheten skulle påbörjas, sin avsikt att lämna läkarvård eller sjukgymnastikbehandling mot offentlig finansiering (11 § i respektive lag). Fr.o.m. den 1 januari 1995 infördes krav på samverkansavtal i lagstiftningen¹¹.

Kommissionen har gjort bedömningen att sådana samverkansavtal utgör offentliga kontrakt i den mening som avses i direktiv 2004/18/EG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av bygg- och anläggningsarbeten, varor och tjänster¹² (härefter direktivet). Enligt direktivet är offentliga kontrakt skriftliga avtal med ekonomiska villkor, som slutits mellan en ekonomisk aktör och en upphandlande myndighet och som avser bl.a. tillhandahållande av tjänster i den mening som avses i direktivet (artikel 1.2 a).

Regeringen har till kommissionen anfört följande. De omstridda samverkansavtalens innehåll är reglerade i lag och det finns inget utrymme för parterna att avtala om andra villkor.¹³ Samverkans-

¹⁰ KOM:s ref. SG-Greffe (2007) D/201520, ärendenummer 2006/4689.

¹¹ Syftet med lagändringen var att hejda etableringen av läkare och sjukgymnaster med sådan finansiering för att på så vis ge sjukvårdshuvudmännen kontroll över kostnaderna och ge dem möjlighet att uppfylla målet i Hälso- och sjukvårdslag (1982:763) om att erbjuda en god vård på lika villkor för hela befolkningen, se prop. 1994/95:109 s. 13 f. och SOU 1999:149 s. 199.

¹² Som ersatt rådets direktiv 92/50/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av tjänster.

¹³ Jfr. prop. 1994/95:109 s. 17.

avtalet har m.a.o. ingen självständig ställning som ett kontrakt mellan två parter utan är ett utflöde av en offentligrättslig reglering. Om parterna skulle träffa andra överenskommelser än vad lagarna föreskriver är det inte ett samverkansavtal; i stället föreligger ett vårdavtal som föregås av ett upphandlingsförfarande enligt Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, LOU. Namnet till trots får samverkansavtalet ses som ett beslut av landstinget att ansluta en enskild sjukgymnast till det system för offentlig finansiering som regleras i LOS och inte som ett avtal om köp av tjänster från sjukgymnasten.¹⁴

Vad beträffar förslagen för frivux kan det först konstateras att upphandling enligt LOU gäller bara tillhandahållanden som sker enligt avtal och inte sådana som sker på annan grund, t.ex. enligt lag eller annan författning¹⁵. Med hänsyn till att förutsättningarna för att verka inom Frivux, för såväl kommuner som utbildningsanordnare, kommer att vara offentligrättsligt reglerade utan möjlighet att förhandla om avvikande villkor är det inte fråga om upphandling. Liksom för samverkansavtalen föreligger inte heller någon konkurrenssituation mellan de olika utbildningsanordnarna i det föreslagna systemet, eftersom alla anordnare erbjuds samma ekonomiska villkor.

Gemenskapsrätten reglerar främst ekonomisk verksamhet och handeln mellan medlemsländerna. Det har därför varit nödvändigt att skilja ut de icke-ekonomiska tjänsterna av allmänt intresse. Genom praxis har dessa definierats. Exempel på icke-ekonomiskt betingade tjänster som anses vara av allmänt intresse är, förutom polis och rättsväsendet, det statliga utbildningssystemet och socialförsäkringssystemet. Dessa tjänster omfattas inte av EU:s inre marknad, av reglerna för konkurrens eller för statligt stöd. EU:s allmänna principer om till exempel icke-diskriminering på grund av nationalitet gäller däremot även för tjänster av allmänt intresse.

Frivux kommer inte verka begränsande för utländska utbildningsanordnare. Det finns heller ingen begränsning i hur många anordnare som kan beviljas tillstånd, och med detta kan man slå fast att det inte finns några instrument för det offentliga att begränsa konkurrensen eller skapa ojämlika villkor för olika anordnare.

¹⁴ Se också Regeringsrättens dom RÅ 2006 ref. 26.

¹⁵ Jfr ingressen till och artikel 1 a i rådets direktiv 92/50/EEG av den 18 juni 1992 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av tjänster (numera ersatt av direktiv 2004/18/EG).

5 Tillsyn m.m.

5.1 Bakgrund

5.1.1 Syftet med uppföljning och tillsyn m.m.

I propositionen Ansvaret för skolan, prop. 1990/91:18, fastslogs principerna för en mål- och resultatorienterad styrning av skolan. Innebörden är att staten anger nationella mål och riktlinjer för arbetet i skolan och har det primära ansvaret att kontrollera att resultaten nås. Kommunerna ansvarar för genomförandet av verksamheten.¹

En av grundprinciperna som slås fast i skollagen är att utbildningen inom varje skolform ska vara likvärdig. Såväl barn och ungdomar som vuxna har rätt att få en god utbildning oavsett var i landet man bor. För att tillvarata elevers rättigheter i ett mål- och resultatstyrt system där verksamhetsansvaret är decentraliserat till kommuner och enskilda huvudmän krävs en tydlig och effektiv uppföljning, utvärdering och tillsyn. Det är också en förutsättning för att kunna redovisa kvalificerade bedömningar av skolors resultat. De krav som uppställs i lag och föreskrifter måste hävdas aktivt och det fordras att åtgärder vidtas när kraven inte är uppfyllda. Detta är det främsta syftet med uppföljning och tillsyn. När staten har garanterat medborgarna att en viss verksamhet ska nå upp till en viss standard är tillsyn således ett samhällsstyrande instrument.

Statens skolverk har sedan 1991 ansvarat för vissa av de statliga uppgifterna i det målstyrda skolsystemet. Den övergripande uppgiften har varit att hävda de nationella målen för skolväsendet genom uppföljning, utvärdering, tillsyn samt att lämna förslag och underlag till utveckling.² Statens skolverk har med tiden fått förtydligade uppdrag både avseende de granskande och de stödjande insatserna. Under år 2003 renodlades Statens skolverks uppgifter till att främst handla om kvalitetsgranskning och tillsyn, men även om uppfölj-

¹ Se vidare 5.1.3 Rollfördelningen mellan stat och kommun.

² Vissa skolfrågor m.m., prop. 1990/91:115 s. 108.

ning och utvärdering samt utveckling av nationella kursplaner och betygskriterier. Statens skolverk ska svara för en utbildningsinspektion som både omfattar tillsyn och kvalitetsgranskning.³

Statens skolverks tillsyn samt ansvaret för uppföljning och utvärdering regleras huvudsak i förordningen (2002:1160) med instruktion för Statens Skolverk. Det är enbart beträffande fristående skolor som Statens skolverks ansvar för tillsyn, uppföljning och utvärdering är reglerat i skollagen.

5.1.2 Terminologi

Tillsyn

Det finns inte någon generell, enhetlig definition av termen tillsyn och många gånger är det oklart vilka åtgärder som inryms i begreppet.⁴ Enligt direktiven till Tillsynsutredningen går det dock att urskilja vissa minimikrav på vad som kan betecknas som tillsynsverksamhet. Ett sådant är att tillsyn sker på riksdagens eller regeringens uppdrag och gäller kontroll av verksamhet som regleras i, eller sker med stöd av, lag eller förordning⁵.

Inom skolväsendet kan *tillsynsverksamheten* sägas innebära en granskning av om huvudmannen på ett godtagbart sätt uppfyller krav som uttrycks i lagar, förordningar och föreskrifter samt att huvudmannen vidtar åtgärder för att rätta till eventuella brister. *Kvalitetsgranskning* i det mål- och resultatstyrda skolväsendet handlar om att studera hur väl de nationellt fastställda målen nås på huvudmannanivå samt i skolor och verksamheter. Kvalitetsgranskning innebär också en granskning av hur väl en huvudman eller verksamhet tar ansvar för det egna kvalitetsarbetet.⁶ Statens skolverk beskriver sin tillsynsuppgift som en kontroll av att kommunen eller den fristående skolan följer de lagar och andra bestämmelser som gäller för

³ Samtidigt inrättades Myndigheten för skolutveckling med uppgift att stödja och stimulera kommuner och skolor i deras arbete med att nå de nationellt fastställda målen. Se "Utbildning för kunskap och jämlikhet regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning (skr. 2001/02:188).

⁴ "Mångtydigheten har inneburit problem. Det har bl.a. tagit sig uttryck i en osäkerhet om vad som är syftet med tillsynen och hur tillsyn skall bedrivas, vilket innebär att det många gånger är svårt att bedöma om en myndighets tillsyn är effektiv", se Tillsynsutredningens slutbetänkande SOU 2004:100 s. 37f.

⁵ Dir. 2000:62.

⁶ Dir. 2007:80.

verksamheten, och att avsikten är att se till att alla får den utbildning de har rätt till och att kräva åtgärder om det finns brister⁷.

Uppföljning och utvärdering

Som nämnts har Statens skolverk även ansvar för att följa upp och utvärdera skolans verksamhet. Uppföljningen och utvärderingen ska ge politiker och andra beslutsfattare en samlad bild av vilka resultat som uppnås i skolan samt underlag för beslut om kompletteringar och förändringar av mål- och resultatstyrningen. Kontroll och kunskapsnivåer är en naturlig del av den utvärdering som Statens skolverk ska bedriva.⁸

Uppföljningen, som sker genom insamlande av data från kommuner och andra skolhuvudmän, omfattar såväl utbildningens resultat som organisation och kostnader. Regelbundna mätningar av allmänhetens, föräldrarnas, elevernas och lärarnas attityder till skolan görs också och de ingår i den nationella uppföljningen. *Utvärderingar* är fördjupade studier och omfattande analyser. Syftet är att beskriva, förklara och värdera olika företeelser inom bl.a. skolväsendet. Resultaten från utvärderingarna ger faktaunderlag för utveckling och förnyelse av verksamheterna. Utvärderingen sker oftast i ett urval av kommuner. Vilka områden som ska utvärderas väljs till exempel ut efter problem eller behov som syns i statistiken, i utbildningsinspektionen eller utifrån direkta uppdrag från regeringen. Statens skolverk ansvarar också för att Sverige deltar i internationella jämförande kunskapsbedömningar.

5.1.3 Rollfördelningen mellan stat och kommun

Som inledningsvis konstaterats innebär det nuvarande utbildningssystemet för såväl barn som vuxna att kommunerna har en avgörande roll när det gäller hur utbildningspolitiken förverkligas. Staten har, å sin sida, det övergripande, nationella ansvaret för att all utbildning bedrivs enligt gällande regelverk. I betänkandet Tydlig och öppen, förslag till en stärkt skolinspektion, SOU 2007:101, finns en utförlig redogörelse av framväxten av tillsyn och granskningen av skolan.

⁷ www.Statens.skolverk.se

⁸ Vissa skollagsfrågor m.m., prop. 1990/91:115 s. 43 och En ny läroplan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan, prop. 1992/93:220 s. 81.

Det primära tillsynsansvaret har varit en statlig uppgift alltsedan folkskoleinspektionen bildades år 1861. Kommunernas ansvar när det gäller uppföljning och tillsyn har däremot genomgått förändringar och varit föremål för diskussion, i synnerhet vad beträffar kommunens roll i förhållande till fristående skolor.

I den tidigare nämnda propositionen *Ansvar i Skolan* utvecklas fördelningen av roller och ansvar mellan framför allt kommunerna och staten.⁹ Här ges en kortfattad redogörelse.

Staten

Statens uppgifter när det gäller skolväsendet rör i huvudsak två områden, utveckling av skolan samt uppföljning, utvärdering och tillsyn av skolans verksamhet. Ansvar för tillsyn m.m. ligger för närvarande hos Statens skolverk och frågor om skolans utveckling handhas tills vidare av Myndigheten för skolutveckling.¹⁰

Det har i många sammanhang påpekats att resultaten och verksamheten i skolan ska utvärderas mot de mål som ställs upp på skilda nivåer i skolsystemet.¹¹ De nationella utbildningsmålen ska utvärderas på nationell nivå, genom Statens skolverk. På kommunal nivå ska de mål och prioriteringar som görs i skolplanen utvärderas, och på skolnivå ska de mål som har lagts fast för den enskilda skolans verksamhet och för undervisningen utvärderas.

Staten, genom Statens skolverk, samlar regelbundet in data från kommunerna om bl.a. skolan och vuxenutbildningen och får på så sätt grundläggande kunskaper om verksamheterna. Varje år tas uppgifter in som beskriver hur verksamheterna är organiserade, hur mycket de kostar och vilka resultat som uppnås. Dessa uppföljningar utgör den officiella statistiken över den sektor Statens skolverk ansvarar för. Statistiken kan sedan användas av beslutsfattarna för planering och beslut.

Tillsynen ska komplettera uppföljningen och utvärderingen och syfta till att rätta till brister och förhållanden som inte kan ge utslag i en samlad utvärdering, men som kan ha stor betydelse för enskilda. Som tidigare nämnts bedrivs den statliga tillsynen inom skolväsendet bl.a. genom utbildningsinspektionen. Statens skolverk utövar även tillsyn genom handläggning av enskilda ärenden, dvs. anmäl-

⁹ prop. 1990/91:18 s. 33ff och s. 108.

¹⁰ Jfr förslagen av Skolmyndighetsutredningen, SOU 2007:79.

¹¹ Se t.ex. SOU 2007:101 s. 12.

ningar om missförhållanden i offentliga och fristående skolor. Akuta insatser vid information om allvarliga missförhållanden utgör en annan typ av tillsyn och verket kan även initiera tillsyn på egen hand utifrån uppgifter som framkommer genom exempelvis statistikuppföljning. Den tidigare regeringen angav i Statens skolverks regleringsbrev som gällde från den 1 mars 2003 som mål för inspektionen att varje kommun och alla skolor ska inspekteras vart sjätte år. Målet har behållits i efterföljande regleringsbrev.¹²

Inspektion är en tvåårig process med flera steg. Det första steget är ett beslut om inspektion. Därefter följer ett antal steg som leder fram till en rapport. Mycket viktiga underlag vid inspektionen är de utvärderingar och kvalitetsredovisningar liksom planer och handlingsprogram som kommuner och skolor själva tagit fram för att styra och leda sin verksamhet. När rapporten är färdig följer återföring och uppföljning. Det sista ledet i arbetet kommer två år senare. Då följer inspektionen upp de förbättringsområden som man definierat i rapporten.¹³

Statens skolverk är också tillsynsmyndighet för fristående skolor.¹⁴

Kommunen

Kommunens verksamhetsansvar har två huvuddelar. För det första innefattar det en skyldighet att se till att det finns tillräckligt med resurser i form av exempelvis personal och lokaler för att utbildning ska kunna ges i den omfattning som föreskrivs. Den andra huvuddelen, som regleras i 1 kap. 12 § skollagen, innebär ansvar för all verksamheten i skolan överensstämmer med gällande författningsföreskrifter såvitt avser innehåll i och riktlinjer för utbildningen. För detta samlade verksamhetsansvar måste det i varje kommun finnas ett ansvarigt politiskt organ. I 2 kap. 1 § skollagen anges att kommuner och landsting ska som styrelse för sitt offentliga skolväsende utse en eller flera nämnder.

¹² I budgetpropositionen för 2007 (prop. 2006/07:1, utgiftsområde 16) bedömde regeringen att det finns behov av tätare och skarpare kvalitetsgranskningar av skolans kunskapsresultat. Det är av yttersta vikt att tidigt uppmärksamma och påpeka brister i en skola och inspektionens resurser bör öka med 150 miljoner kronor från 2008.

¹³ Hur inspektionen i detalj går till finns beskrivet bl.a. i Utbildningsinspektionsutredningens betänkande, SOU 2007:101.

¹⁴ Se nedan 5.1.4 Regleringen av tillsyn över samt uppföljning och utvärdering av fristående skolor och enskild förskoleverksamhet m.m.

Utöver det kommunala, politiska ansvaret är det nödvändigt med en ansvarig skolledare som, under det ansvariga politiska organet, svarar för den dagliga ledningen av utbildningen i skolan och därvid ser till att bestämmelserna om utbildningen uppfylls. Ansvaret för utbildningen omfattar ansvar inte endast för den direkta undervisningen utan även för skolans beslut i vissa frågor som rör de enskilda eleverna och som är av mer ingripande natur. Exempel på beslut av detta slag är vissa frågor om disciplinära åtgärder mot elever, ledighet för elever, kvarsättning och uppflyttning, särskilda stödinsatser, betygsättning. Rättssäkerheten kräver här dels att beslutanderätten läggs på en rimlig nivå, dels att det är fullständigt klart vem som ska fatta besluten och därmed ansvara för dem. Kravet i 2 kap. 2 § skollagen om en rektorsfunktion kompletteras med ytterligare bestämmelser om rektors uppgifter i skolformsförordningarna.¹⁵

Kommunernas tillsyns- och uppföljningsansvar för skolväsendet i den egna kommunen tillgodoses bl.a. genom att man uppfyller kravet att upprätta kvalitetsredovisningar enligt förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m. (härefter förordningen om kvalitetsredovisning). Av denna förordning framgår att varje kommun och varje skola som ingår i det offentliga skolväsendet årligen ska upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning som ett led i den kontinuerliga uppföljningen och utvärderingen av verksamheten. Syftet är bl.a. att ge information om verksamheten och dess måluppfyllelse och ska innehålla en redogörelse för vilka åtgärder som kommunen respektive skolenheterna avser att vidta för ökad måluppfyllelse. Detta utgör en form av egenkontroll.¹⁶

Kommunernas tillsyns- och uppföljningsansvar omfattar i viss mån även fristående skolor.¹⁷

Utbildning på entreprenad

För gymnasieutbildning liksom för vuxenutbildning finns, som tidigare konstaterats, möjligheten för kommuner och landsting att genom upphandling anlita externa utbildningsanordnare. Kommuner och landsting har då ansvaret för att de avtal som ingås motsvarar de kvalitetskrav som ställs. Upphandlingsprocessen är av avgörande

¹⁵ Här omfattas också grundskole-, gymnasie- och särskoleförordningarna.

¹⁶ Bestämmelserna om kvalitetsredovisning gäller även för godkända, bidragsberättigade fristående grund-, sär-, gymnasie-, och gymnasiesärskolor.

¹⁷ Se nedan 5.1.4 Regleringen av tillsyn över samt uppföljning och utvärdering av fristående skolor och enskild förskoleverksamhet m.m.

betydelse för en god utbildningskvalitet och förutsätter kompetens hos upphandlaren. Uppföljningsverksamheten är av stor betydelse för att säkerställa att den undervisning som handlats upp motsvarar de kvalitetskrav som ställts.¹⁸

Kommunernas och landstingens system för kvalitetskontroll kompletteras av det nationella systemet. Statens skolverk är den myndighet som ansvarar för granskning och tillsyn. Det gäller även den verksamhet som sker på entreprenad.

5.1.4 Regleringen av tillsyn över samt uppföljning och utvärdering av fristående skolor och enskild förskoleverksamhet m.m.

Tillsyn

En fristående skola har stor frihet att utforma sin utbildning. Enligt gällande författningar finns inga särskilda krav på hur utbildningen ska bedrivas. Däremot uppställs vissa kvalitetskrav för att en skola ska godkännas eller förklaras vara berättigad till bidrag. En förutsättning för att utbildningen ska anses vara nationellt likvärdig är att en fristående skola som sätter betyg enligt betygssystemet för motsvarande offentliga skolform följer de bestämmelser om betygssättning och de betygskriterier som gäller för den offentliga skolformen.

För att garantera att de fristående skolorna lever upp till ovan nämnda krav är det viktigt att det finns en fungerande uppföljning och utvärdering av kvaliteten i skolorna. Det är också viktigt att det finns en kontroll av att fristående skolor i övrigt lever upp till de lagar och förordningar som berör dem. Godkända fristående grund- och särskolor är därför skyldiga att underställa sig statlig tillsyn och kvalitetsgranskning. Detsamma gäller för fristående bidragsberättigade gymnasieskolor och gymnasiesärskolor. Tillsynskravet framgår av bestämmelserna i 9 kap. 11 och 13 §§ skollagen och i den tidigare omnämnda instruktionen för Statens skolverk.

Tidigare ankom den omedelbara tillsynen över grund- och särskolornas utbildning på den styrelse som finns för grundskolan, samt i vissa fall den styrelse som ansvarar för särskolan eller specialskolan för den kommun där skolan är belägen. Bestämmelsen om

¹⁸ För en närmare beskrivning av och redogörelse för gymnasieutbildning på entreprenad, se "Skola och samhälle", SOU 2006:1.

kommunal tillsyn upphävdes dock år 1993. Det motiverades bl.a. av det rådde delade meningar om vad denna tillsyn innebar. Eftersom verksamheten i en fristående skola ofta bedrivs utifrån andra pedagogiska eller konfessionella utgångspunkter än i den kommunala skolan borde, enligt den dåvarande regeringen, bedömningen av de fristående skolornas utbildning ske på ett likartat sätt i hela landet. Kommunen skulle inte heller ha någon tillsyn över fristående skolors ekonomiska förhållanden.¹⁹

Frågan om kommunalt tillsynsansvar över fristående skolor har därefter varit föremål för utredning och diskussion. I propositionen *Fristående skolor*, prop. 2001/02:35, redovisades en alternativ modell där kommunen skulle ha ett ansvar för den omedelbara tillsynen, medan Statens skolverk har ett övergripande ansvar för tillsyn och sanktionsmöjligheter. Även om ett delat tillsynsansvar mellan Statens skolverk och kommunerna kunde anses ha vissa fördelar, föredrogs att Statens skolverk även fortsättningsvis skulle ha hela tillsynsansvaret. Det motiverades med att när ”tillsynen vilar på en instans, Statens skolverk, garanteras att tillsynen sker på ett enhetligt sätt och att samma bedömningsgrunder tillämpas över hela landet. Därigenom kan kraven på rättssäkerhet uppfyllas. Dessutom elimineras risken för att någon oklarhet skal råda beträffande ansvarsfördelningen mellan Statens skolverk och kommunerna.”²⁰

Uppföljning och utvärdering

I skollagen anges att skolorna, utöver att underställa sig statlig tillsyn, ska delta i den uppföljning och utvärdering av skolväsendet som genomförs av Statens skolverk. I förarbetena till bestämmelserna angavs att enbart tillsyn inte var tillräckligt för att garantera eleverna och deras föräldrar att det allmänna inte låter en bristfällig verksamhet fortgå.²¹ De godkända och bidragsberättigade skolorna ska dessutom delta i den uppföljning och utvärdering som den kommun vari skolan är belägen bestämmer och gör av sitt eget skolväsende.²² Skyldigheten att årligen upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning enligt förordningen om kvalitetsredovisning gäller även godkända och bidragsberättigade fristående skolor.

¹⁹ Valfrihet i skolan, prop. 1992/93:230 s. 69.

²⁰ prop. 2001/02:35 s. 58 f.

²¹ Valfrihet och fristående skolor, prop. 1991/92:95 s. 13 och prop. 1992/93:230 s. 70.

²² Kravet på deltagande infördes 1 januari 1997. Dessförinnan förutsattes ett sådant samarbete kunna ske utan lagreglering, se prop. 1991/92:95 s. 13.

Statens skolverk får också meddela föreskrifter om skyldighet för fristående skolhuvudmän att lämna uppgifter dels för uppföljning och utvärdering, dels för Statens skolverks nationella utvärderingsprojekt.²³ Sådana föreskrifter ska begränsas till vad som behövs för en effektiv uppföljning och utvärdering av de mål för skolverksamheten som har bestämts av riksdagen eller regeringen. Om en skolhuvudman inte fullgör sina skyldigheter får Statens skolverk vid vite förelägga skolhuvudmannen att fullgöra dem. Statens skolverks föreskrifter finns i Statens skolverks författningssamling.²⁴ Av föreskrifterna följer vilka uppgifter som skolhuvudmännen är skyldiga att inlämna, t.ex. om elever, personal, betyg samt intäkter och kostnader.

Fristående skolor som har rätt till bidrag är dessutom skyldiga att, i den utsträckning som kommunen bestämmer, delta i den uppföljning och den utvärdering som kommunen gör av sitt eget skolväsende. Kommunal uppföljning och utvärdering av fristående skolor är avsedd att vara ett stöd för elevernas rätt till en likvärdig utbildning och syftar inte till att likrikta skolorna. Genom att göra alternativen tydliga för jämförelser underlättas valen för elever och vårdnadshavare.

Kommunal insynsrett i fristående skolors verksamhet

Samtidigt som bestämmelserna om friskolornas skyldighet att delta i kommunernas uppföljning och utvärdering infördes, gavs kommunen en rätt till insyn i verksamheten i en fristående skola som är belägen inom kommunens gränser. Det ansågs vara en förutsättning för att kommunen ska kunna göra en rättvis bedömning av skolans bidragsbehov grundat på skolans åtaganden och elevernas behov. Den kommunala insynen innebär också en garanti för att offentliga medel för utbildning används för avsedda ändamål samt skapar möjligheter till en för båda parter meningsfull samverkan.²⁵

Insynen har inte samma genomgripande karaktär som den tillsyn som Statens skolverk utövar. Rätten till insyn ger inte kommunen någon rätt att ge den fristående skolan någon form av påpekande. Om en kommun i samband med sin insyn finner anledning att ifråga-

²³ Förordning (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för skolhuvudmän inom det offentliga skolväsendet m.m.

²⁴ Statens skolverks föreskrifter om uppgiftsinsamling från skolhuvudmännen (SKOLSFS 2000:157, ändr. 2007:36).

²⁵ Fristående skolor m.m., prop. 1995/96:200 s. 58.

sätta om den fristående skolan lever upp till kraven för sitt godkännande, får kommunen hänskjuta frågan till Statens skolverk som prövar om inspektion ska genomföras.

Kommunen och Statens skolverk har således skilda roller och ansvar när det gäller kontrollen av fristående skolor. Kommunens ansvar består i att regelbundet följa upp och utvärdera samtliga av kommunen finansierade skolor i kommunen, dvs. att i relevanta delar infoga fristående skolor i den uppföljning och utvärdering som kommunen gör av skolväsendet. Kommunen ska därmed också ha insyn i den fristående skolans verksamhet. Även Statens skolverk har i uppdrag att följa upp och utvärdera fristående skolor, men detta gäller uppföljning och utvärdering på nationell nivå. Kontrollen av att de fristående anordnarnas verksamhet uppfyller krav i lagar och förordningar utövas enbart av staten i form av Statens skolverks tillsyn. Kommunernas ansvar för lokal uppföljning och utvärdering av fristående skolor påverkar inte Statens skolverks ansvar för att genomföra inspektion av fristående skolor såväl på eget initiativ som efter anmälan eller andra uppgifter om missförhållanden på en skola.

5.1.5 Sanktionsmöjligheter

Statens skolverk saknar egna sanktionsmöjligheter gentemot *offentliga skolhuvudmän*. Den styrning som Statens skolverk kan utöva genom framförallt tillsynen har därför varit starkt beroende av verkets förmåga att göra tillsynsutredningar och beslut välgrundade och tydliga och att de t.ex. genom offentlig uppmärksamhet sätter huvudmannen under tryck. Statens skolverk kan dock, om det föreligger starka skäl, föreslå regeringen att meddela föreskrifter eller vidta åtgärder gentemot offentliga skolhuvudmän enligt bestämmelsen i 15 kap. 15 § skollagen.

Om Statens skolverk finner brister hos en offentlig huvudman som inte lämpar sig för verkets prövning eller där det saknas inte har befogenheter att pröva en viss fråga kan verket anmäla förhållandet till JO eller till JK. Beslut av skolhuvudmän som bedömts särskilt ingripande för enskilda har av statsmakterna gjorts möjliga att överklaga hos förvaltningsdomstol eller Skolväsendets överklagandenämnd. Därtill kommer möjligheten för kommuninvånare att hos förvaltningsdomstol begära laglighetsprövning av kommunala beslut enligt 10 kap. 1 § kommunallagen.

Om Statens skolverk i sin tillsyn finner att en *fristående skola* inte lever upp till kraven som uppställs för godkännande och förklaring om rätt till bidrag, och bristerna inte avhjälpas efter påpekande, ska godkännandet respektive bidragsrätten återkallas. Om återkallande av godkännande och rätt till bidrag finns bestämmelser i 9 kap. 12 § och 14 § skollagen. Beslut som om att återkalla ett godkännande eller rätten till bidrag kan överklagas hos förvaltningsdomstol.

Det har påtalats, bl.a. av Statens skolverk, att nuvarande möjligheter att ingripa mot kommuner och andra skolhuvudmän vid allvarliga brister inte är tillräckliga. Regeringen har aviserat som sin avsikt att skärpa sanktionsmöjligheterna för skolor som inte följer regelverket eller som uppvisar brister i kvalitet, och som inte snabbt åtgärdar detta. I ett förslag som avses lämnas till riksdagen ska Statens skolverk ges möjlighet att utdela vite till såväl kommunala som fristående huvudmän, och därmed blir det möjligt att snabbt tillgripa sanktioner mot skolor – kommunala eller fristående – som visar sig inte uppfylla lagstiftningens krav. Därutöver avser regeringen att inom ramen för skollagsberedningens arbete se över en möjlighet för den nationella utbildningsinspektionen att i synnerligen allvarliga fall snabbt stänga skolor. För en fristående skola kan tillståndet dras in och för en kommunal skola ska andra skarpa åtgärder som motsvarar detta införas.²⁶

5.2 Överväganden

Utredningens förslag: Fördelningen av tillsynsansvaret inom Frivux ska utformas i enlighet med vad som gäller inom systemet för fristående skolor för barn och ungdomar, med ett statligt tillsynsansvar och en kommunal insynsrätt i de fristående anordnarnas verksamhet.

5.2.1 Statens och kommunens ansvar

Etableringen av fristående vuxenutbildningsanordnare innebär att relationerna mellan aktörerna på vuxenutbildningsområdet förändras. Stat och kommun kan sägas närma sig varandra som representanter för det allmänna, i relation till ett fristående anordnarled. I sam-

²⁶ Uppgifter från Utbildningsdepartementets promemoria 2007-10-12 Om konfessionella friskolor, i samband med en pressträff med skolminister Björklund den 15 oktober 2007.

band med detta är det relevant att ställa frågan hur relationen mellan statens och kommunens ansvar ska se ut i fråga om uppföljning, utvärdering och granskning.

I dagsläget är vuxenutbildning på entreprenad det främsta alternativet till den kommunala anordnaren. I denna relation har kommunen kvar huvudmannaskapet och kvalitetsansvaret för verksamheten. I kommuner med lång erfarenhet av, och stor andel verksamhet inom vuxenutbildning på entreprenad finns utvecklade rutiner för uppföljning och kvalitetssäkring, och kontakterna mellan kommunen och entreprenadföretagen är mycket täta, medan situationen i andra kommuner inte är lika utvecklad.

Motsvarande relation mellan kommunen och utbildningsanordnaren kommer inte att finnas inom Frivux, eftersom verksamhetsansvaret där ligger hos den fristående anordnaren. Kommunens täta uppföljning av entreprenadverksamheten kan därför komma att ersättas av en statlig uppföljning som sker betydligt glesare i tid. Frågan är då om detta kan leda till en risk för lägre kvalitet inom Frivux än inom vuxenutbildningen på entreprenad. En avgörande skillnad mellan fristående anordnare och anordnare inom vuxenutbildningen på entreprenad är dock att de förra bedriver sin verksamhet under statligt tillstånd. För att beviljas detta tillstånd är den fristående anordnaren tvungen att uppfylla ett antal formella krav, vilket anordnaren inom entreprenadverksamheten inte är skyldig att göra. Detta, tillsammans med en god utformning av tillsyn och insyn, anser jag säkerställer kvaliteten inom Frivux.

Avgränsningen mellan statens och kommunens ansvar i relation till fristående anordnare har diskuterats tidigare inom systemet för fristående skolor. Frågan uppstår igen inom Frivux, där detta system kommer att komplettera och i stor utsträckning ersätta vuxenutbildningen på entreprenad.

Jag anser inte att det är lämpligt med ett delat tillsynsansvar mellan stat och kommun inom Frivux. Det finns redan en etablerad rollfördelning mellan stat och kommun när det gäller fristående skolor, och två parallella system skulle leda till stora otydligheter i fråga om ansvarsfördelning m.m. Ett delat ansvar skulle också öka risken att olika bedömningsgrunder skulle användas i olika delar av landet. Eftersom min uppfattning är att samma förhållanden ska gälla oavsett anordnare, skulle detta även kunna leda till en situation där kommunen ska utöva tillsyn över ett kommunalt anordnarled, dvs. ytterst sig själv. Ett delat tillsynsansvar skulle också lägga över kostnader för uppföljning på kommunerna. Jag anser därför att an-

svarsfördelningen inom Frivux ska utformas i likhet med vad som gäller inom systemet för fristående skolor, med statligt tillsynsansvar och en kommunal insynsrätt i de fristående anordnarnas verksamhet.

5.2.2 Statlig tillsyn, uppföljning och utvärdering

Utredningens förslag: En enskild som har beviljats tillstånd att anordna formell vuxenutbildning ska stå under statlig tillsyn och delta i uppföljning och utvärdering av verksamheten. Former för och omfattning av tillsynen, uppföljningen och utvärderingen ska vara lika för alla anordnare av formell vuxenutbildning, oberoende av om det är fråga om en offentlig eller enskild huvudman.

Tillsyn ska utövas av samma myndighet som har sådant ansvar över det offentliga skolväsendet i övrigt.

Tillsynsmyndigheten ska för sin tillsyn ha rätt att inspektera utbildningsanordnarens verksamhet och annat som anordnaren ansvarar för enligt skollagen. Tillsynsmyndigheten ska få inhämta upplysningar och ta del av de handlingar och annat material som behövs för tillsynen. Förstagångsinspektion av en fristående vuxenutbildningsanordnare ska genomföras senast ett år efter etablering. Den vars verksamhet inspekteras ska vara skyldig att lämna den hjälp som behövs vid inspektionen.

Nationella prov ska vara obligatoriska inom den formella vuxenutbildningen utom för särskild utbildning för vuxna. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utformningen av de nationella proven.

Utredningens bedömning: Tillsynen av den formella vuxenutbildningen bör ske på såväl huvudmanna- som verksamhetsnivå. Tillsynen bör basera sig på platsbesök i samband med inspektion och kvalitetsredovisningar. Tidsintervallet för inspektionen bör vara detsamma för samtliga anordnare inom det offentliga skolväsendet, eller vid behov ännu tätare. Offentliga självvärderingar från anordnaren kan fungera som underlag för den enskildes val av anordnare. Formerna för de nationella proven bör utvecklas så de anpassas till vuxenutbildningens flexibilitet i tid.

Målsättningen för tillsynen

Tillsynen av den fristående vuxenutbildningen ska säkerställa såväl regelefterlevnad som verksamhetskvalitet. Som jag vid ett flertal tillfällen angett ska Frivux främja en likabehandling av offentlig och fristående vuxenutbildning. Reglerna inom Frivux ska enligt direktiven även utformas så att de så långt som möjligt blir identiska med de regler som gäller för fristående grund- och gymnasieskolor. Kontrollen av regelefterlevnad anser jag därför ska ske i enlighet med bestämmelserna i skollagen och gällande förordning för fristående vuxenutbildning, medan kontrollen av verksamhetskvalitet främst ska relatera till bestämmelser och beskrivningar i kurs- och läroplaner. Syftet med den statliga tillsynen anser jag ska vara att säkerställa förutsättningarna för likvärdighet och rättsäkerhet inom den formella vuxenutbildningen, oavsett huvudman, men också att bidra till en löpande verksamhetsutveckling, samt ge informationsunderlag för den enskilde vid val av anordnare.

Vad ska granskas?

Den statliga utbildningsinspektionen har under 2007 varit föremål för utredning. Ansvar för utbildningsinspektionen har utretts av Skolmyndighetsutredningen, och i betänkandet *Tre nya skolmyndigheter* (SOU 2007:79) föreslås att en ny myndighet, Skolinspektionen, ska ta över det ansvar som idag åvilar Statens skolverk. Inriktningen och omfattningen av skolinspektionen har utretts av Utbildningsinspektionsutredningen, och förslag kring detta har lämnats i betänkandet *Tydlig och öppen – förslag till en stärkt skolinspektion* (SOU 2007:101). Förslagen från dessa utredningar berör i högsta grad frågorna kring uppföljning, utvärdering och granskning inom Frivux.

Utbildningsinspektionsutredningen anser att utbildningsinspektionen ska inriktas på att granska varje nivå i skolsystemet med utgångspunkt i ansvarstagandet för skolans kunskapsuppdrag. Skolhuvudmannens ansvarstagande ska granskas avseende de förutsättningar som ges verksamheten och att verksamheten följs upp och utvecklas. På skolnivå ska rektors ansvarstagande granskas, t.ex. ansvaret för kvalitetsarbete, för att behov av åtgärdsprogram utreds, utarbetas och följs upp samt för en likvärdig betygssättning och

bedömning. Lärarnas ansvarstagande ska granskas huvudsakligen genom bedömning av hur rektor tar sitt ansvar.

Inom den formella vuxenutbildningen anser utbildningsinspektionsutredningen att den huvudsakliga granskningen bör ske på huvudmannanivå och behandla frågan om vilket ansvar kommunen tar för verksamheten, verksamhetens målgruppsanpassning, rekrytering och information, uppföljning av dess kvalitet samt resultaten. Den främsta anledningen till denna minskade omfattning av granskningen anger utredningen vara begränsade resurser. Samtidigt anger utredningen att granskningen av fristående skolor ska leda till en granskningsrapport som ska behandla både huvudmannens, rektorns och lärarnas ansvarstagande.

För förslaget om frivux leder dessa båda bedömningar till en motsättning mellan den granskning som anges för den formella vuxenutbildning i stort och den som anges för fristående verksamheter. Inom Frivux kommer kommunen visserligen ha ett verksamhetsansvar för eventuella kommunala vuxenutbildningsanordnare, men en del av de huvudmannauppgifter som Utbildningsinspektionsutredningen anger vara områden för granskning, t.ex. hur medborgarnas utbildningsbehov kartläggs och tillgodoses, samt om det finns lärcentra i kommunen, är uppgifter som inom Frivux inte har en direkt koppling till genomförandet av utbildning. Bland annat av den anledningen är det min uppfattning att den formella vuxenutbildningen inte enbart bör granskas enbart på huvudmannanivå, utan även på verksamhetsnivå. Den kommunalt anordnade verksamheten ska inte heller granskas på annat sätt än den fristående verksamheten. Sammantaget är det min bedömning att granskningen av all formell vuxenutbildning, oavsett anordnare, bör granskas på såväl huvudmanna- som verksamhetsnivå, på samma sätt som sker inom ungdomsskolan.

Formerna för tillsynen

De viktigaste verktygen för den statliga tillsynen är inspektionerna i form av platsbesök, samt den skriftliga rapportering som lämnas i form av kvalitetsredovisningar. Det saknas skäl för att tillsynsmyndighetens möjligheter till effektiv tillsyn ska vara begränsade för fristående vuxenutbildningsanordnare i förhållande till övriga anordnare. Tillsynsmyndigheten ska därför ha rätt att inspektera verk-

samheten och inhämta de upplysningar som behövs för tillsynen, på samma sätt som gäller inom det offentliga skolväsendet i övrigt.

Utbildningsinspektionsutredningen anser att förberedelserna inför inspektionerna ska förbättras, bl.a. genom att utbildningsanordnarna upprättar skriftliga självvärderingar. Dessa självvärderingar ska innehålla två delar, en del som innehåller en deklARATION av regelefterlevnaden, och en del som innehåller en bedömning av arbetet med kunskapsuppdraget. Utbildningsinspektionsutredningen anser också att självvärderingen ska vara offentlig.

Jag anser att upprättandet av självvärderingar som en förberedelse inför inspektioner samt offentliggörandet av dessa ska ingå som element i formerna för den tillsyn som ska gälla inom Frivux. Jag delar Utbildningsinspektionsutredningens uppfattning i detta avseende och ställer mig bakom förslaget som bör gälla även inom Frivux. Offentliggörandet av självvärderingarna kan bli ett viktigt instrument som leder till ett bättre underlag för den enskilde att göra sitt val av anordnare.

Tidsintervall för inspektionerna

I dagsläget genomförs inspektionerna enligt plan från Statens skolverk vart sjätte år hos de olika utbildningsanordnarna.²⁷ Regeringens ambition är att denna inspektion från och med år 2008 ska genomföras vart tredje år²⁸. Det finns inget skäl att andra förutsättningar ska gälla inom Frivux för anordnare med enskild huvudman. Jag anser därför att fristående vuxenutbildningsanordnare bör inspekteras vart tredje år, eller vid behov ännu tätare.

Förstagångsinspektion

För fristående skolor finns en särskild form av inspektion kallad förstagångsinspektion. Denna inspektion genomförs vid ett tillfälle hos fristående skolor som fått ett nytt tillstånd. I dagsläget ska denna förstagångsinspektion genomföras senast under skolans andra verksamhetsår. Förstagångsinspektionen är till form och innehåll likadan som en reguljär inspektion.

²⁷ Redovisning av plan om utbildningsinspektionen (Dnr 2003:02232), Statens skolverk 2003.

²⁸ Prop. 2006/07:1, Utgiftsområde 16.

Utbildningsinspektionsutredningen föreslår att förstagångsinspektioner vid fristående skolor ska genomföras utifrån ett bedömt behov, men att riktmärket ska vara senast tredje verksamhetsåret.

Jag har tidigare angett att en förenklad ansökningsprocess bör kompletteras med en mer grundlig uppföljning. En av dessa åtgärder anser jag ska vara att förstagångsinspektionen hos fristående vuxenutbildningsanordnare ska genomföras så snart som möjligt efter etablering. Jag anser att riktmärket ska vara senast 12 månader efter etableringstillfället. En snabb uppföljning av att verksamheten bedrivs på det sätt som uppgivit i ansökan säkerställer en långsiktig verksamhet. Eventuella brister kan på detta sätt uppdagas tidigt, och den fristående anordnaren får därvid en möjlighet att rätta till dessa innan verksamheten etablerat sig alltför mycket. En förstagångsinspektion inom 12 månader från etableringstillfället torde i jämförelse med Utbildningsinspektionsutredningens förslag inte innebära någon utökad arbetsbörda på längre sikt för den myndighet som ska utöva tillsyn m.m, förutsatt att detta arbetssätt tas i bruk direkt i samband med införandet av Frivux. Det första året kommer dock förmodligen att innehålla en stor andel etableringar för att sedan klinga av, vilket kan leda till en initialt ökad arbetsbelastning.

Statlig uppföljning och utvärdering

Den statliga tillsynen och den kommunala insynen ska kompletteras av skyldigheter för den fristående anordnaren att delta i uppföljning och utvärdering. I detta fall anser jag att utformning och omfattning av denna skyldighet ska vara av liknande slag inom Frivux som för fristående skolor.

I enlighet med vad som gäller inom hela skolväsendet för övriga anordnare, såväl offentliga som fristående, ska enskilda som beviljats tillstånd att anordna formell vuxenutbildning vara skyldiga att årligen upprätta en skriftlig kvalitetsredovisning enligt förordningen om kvalitetsredovisning.

Jag har ovan angett att jag anser att nationella prov ska vara obligatoriska inom den formella vuxenutbildningen, och detta ska då även innefatta fristående anordnare av vuxenutbildning.

Nationella prov

Enligt gällande rätt är nationella prov inte obligatoriska inom den formella vuxenutbildningen. Lärare bör dock använda nationellt fastställda prov som ett hjälpmedel för att bedömningsgrunderna ska bli så enhetliga som möjligt över landet. Det följer av bestämmelsen i 4 kap. 6 § i komvuxförordningen och gäller alltså bara för den skolformen. Bestämmelsens formulering anger att syftet med de nationella proven i första hand är att främja en likvärdig betygssättning, och bidra till rättsäkerheten. De nationella proven fokuserar alltså mest på att åstadkomma enhetlighet mellan anordnarna.

I dagsläget genomför mer än 80 procent av alla kommunala vuxenutbildningsanordnare nationella prov²⁹. Etableringen av fristående utbildningsanordnare kommer att medföra att betyg kommer att sättas och utfärdas av betydligt fler aktörer än idag. Det kommer alltså att finnas skäl för ett förstärkt skydd av likvärdighet och enhetlighet vid betygssättning. Av den anledningen anser jag att de nationella prov som i dag är frivilliga, ska bli obligatoriska för den formella vuxenutbildningen utom för särskild utbildning för vuxna. Statens skolverk eller motsvarande myndighet ska besluta om föreskrifter för och utformningen av de nationella proven.

Den formella vuxenutbildningen utvecklas mot att bli allt mer flexibel, och en av de tydligaste yttringarna på det är möjligheten för den enskilde att starta sina studier när som helst på året. Denna flexibilitet försvårar genomförandet av nationella prov i dess nuvarande form, där fasta datum anges för genomförande av de nationella proven. Jag anser att Statens skolverk eller motsvarande myndighet bör uppdras att utveckla formerna för de nationella proven inom vuxenutbildningen så de anpassas till vuxenutbildningens karaktär, dock på ett sådant sätt att syftet med proven uppfylls.

²⁹ Enligt statistik framtagen av Statens skolverk på uppdrag av utredningen.

5.2.3 Kommunal insyn samt uppföljning och utvärdering

Utredningens förslag: Den kommun där en fristående utbildningsanordnare är etablerad ska ha rätt till insyn i verksamheten. Även en elevs hemkommun ska på förekommen anledning ha rätt till insyn hos en fristående utbildningsanordnare i annan kommun. Den fristående utbildningsanordnaren ska vara skyldig att delta i lägeskommunens uppföljning och utvärdering av vuxenutbildningen, i den utsträckning kommunen bestämmer.

Utredningens bedömning: Omfattningen av kommunens rätt till insyn bör definieras av syftena med insynsrätten. Kommunens insynsrätt bör utövas genom inhämtande av skriftligt material och en dialog med den fristående anordnaren.

Rättighet eller skyldighet

Den kommunala insynen ska vara en del av den offentliga uppföljningen av de fristående vuxenutbildningsanordnarna. Frågan är om denna insyn ska vara en rättighet eller en skyldighet för kommunen.

En del i kommunens ansvarsområde är att ta tillvara den enskilde vuxenstuderandes intressen. Förutom detta har kommunen såväl ett ansvar som ett intresse av att följa upp att de offentliga medel som betalas till en anordnare används på ett ändamålsenligt sätt. I detta perspektiv kan den kommunala insynen ses som ytterligare en del av kommunens ansvarsområde, och utgöra en skyldighet. Alternativet är att kommunens insyn ses som ett verktyg för kommunen för att kunna uppfylla sitt ansvar enligt ovan. Jag anser att den kommunala insynen i de fristående anordnarnas verksamhet ska utgöra ett verktyg för kommunen att fullgöra sina uppgifter inom det totala ansvarsområdet. Av den anledningen ska den kommunala insynen formuleras som en rätt för kommunen till insyn i de fristående anordnarnas verksamhet.

Syftet med den kommunala insynen

I systemet för fristående skolor anges ett viktigt syfte för kommunens insynsrätt i den fristående verksamheten vara att kommunen ska kunna göra en rättvis bedömning av skolans bidragsbehov grundat på skolans åtaganden och elevernas behov. Detta syfte är dock inte

giltigt på samma sätt inom Frivux eftersom ersättningsbeloppet redan fastställts i förväg. Den kommunala insynsrätten inom Frivux har dock några andra syften, där några sammanfaller med bakgrunden till kommunens insynsrätt i fristående skolor.

Ett syfte är, som ovan nämnts, att den kommunala insynsrätten ska göra det möjligt för kommunen att uppfylla sitt ansvar att ta tillvara den enskildes intressen. För att stödja den enskilde individen i valet av utbildningsanordnare måste kommunen ha tillgång till relevant dokumentation kring anordnarnas verksamhetsupplägg, personalprofil och verksamhetsresultat i form av t.ex. genomströmning, deltagarutvärderingar och betygsstatistik. Det kan också uppstå tillfällena då den enskilde uppfattar att anordnarens verksamhet inte motsvarar det som utlovats eller marknadsförts. I dessa fall, och även flera, är insynsrätten en förutsättning för att kommunen ska kunna uppfylla sitt ansvar.

Kommunen ska också se till att offentliga medel används på ett ändamålsenligt sätt. Även i detta fall är en rätt till insyn en förutsättning för att kommunen ska kunna följa upp användningen av de offentliga medel som finansierar den fristående vuxenutbildningen. Detta ger dock inte kommunen en rätt att granska den fristående anordnarens ekonomi eller liknande, utan enbart själva utbildningsverksamheten.

I den föreslagna ersättningsmodellen ska kommunerna fastställa ersättningsnivåerna för den formella vuxenutbildningen. En del i underlaget för att fastställa dessa är ett brett samråd mellan berörda parter i kommunen. Samråd mellan kommunen och de fristående anordnarna är rent generellt något som jag anser vara en viktig förutsättning för ett väl fungerande system. Jag anser att insynsrätten bidrar till en meningsfull samverkan mellan kommunen och de fristående anordnarna.

Kommunen kan anmäla missförhållanden hos den fristående anordnaren till tillsynsmyndigheten. En anmälan ska basera sig på goda grunder. Kommunen måste alltså ha någon form av faktaunderlag som leder fram till beslutet om en anmälan. Ett syfte med den kommunala insynsrätten är att kommunen ska kunna skaffa det nödvändiga faktaunderlaget för ett beslut om en anmälan till tillsynsmyndigheten. I detta fall anser jag att den kommunala insynsrätten är till gagn såväl för kommunen som för den fristående anordnaren. En allmänt hållen skyldighet för kommunen om anmälning av missförhållanden skulle kunna leda till anmälningar som enbart grundar sig på utsagor av enskilda personer. En risk skulle också finnas att

anmälningar sänds in utan föregående samtal med anordnaren. Å andra sidan skulle det stora steget till anmälan utan goda grunder, riskera att hämma kommunerna i deras benägenhet att anmäla miss-tänkta missförhållanden.

Omfattningen av insynen

Den kommunala insynen i de fristående skolorna varierar i dagsläget mycket från kommun till kommun. Min uppfattning är att variationen kan beskrivas vara så stor att den spänner mellan i princip inget utnyttjande av insynsrätten alls, till inspektionsliknande besök hos de fristående skolorna³⁰. Det råder också en betydande osäkerhet kring omfattningen av den kommunala insynsrätten. Basala frågor som *vilken* information insynsrätten ska omfatta, *hur* insynsrätten ska utövas, *vem* i kommunen som har rätt att utöva den, samt *vad* insynen ska leda till, besvaras olika från kommun till kommun. I en sådan situation riskerar en allt för detaljerad beskrivning av omfattningen av kommunens insynsrätt inom Frivux spilla över till systemet för fristående skolor. Jag väljer därför att inte göra en uppräkningslista av olika exempel, utan definierar omfattningen av den kommunala insynsrätten inom Frivux baserad på syftena med insynsrätten.

Rätten till insyn måste i grunden härledas till syftena med denna rättighet. Jag anser därför att man måste göra en rimlighetsbedömning av åtgärderna som krävs för att uppnå syftena, för att komma fram till omfattningen av insynen. Den vägledande principen ska alltså vara att ställa sig frågan: vad är rimligt för att kommunen ska kunna ta tillvara den enskilde individens intresse, följa upp att offentliga medel används på ett ändamålsenligt sätt, samt skaffa underlag för ett eventuellt beslut om anmälan till tillsynsmyndigheten?

Jag anser dock att en miniminivå för omfattningen av kommunens insynsrätt är att kunna kräva att en meningsfull dialog uppstår mellan kommunen och den fristående utbildningsanordnaren. Jag anser däremot inte att insynsrätten ska ge kommunen rätt till inspektionsliknande besök hos den fristående anordnaren.

Frågan är också om den kommunala insynsrätten tar vid där statens tillsyn slutar, eller om de i viss mån överlappar varandra. Framför allt gäller detta i fråga om den information och de under-

³⁰ Min uppfattning baserar sig på samtal kring denna specifika fråga med Statens skolverk, Friskolornas riksförbund, samt ett antal kommuner. Det finns dock inga genomförda undersökningar i frågan.

lag som inhämtas. Min uppfattning är att det är oundvikligt med en viss överlappning mellan kommunens insyn och den statliga tillsynen. I vissa fall ska samma information och samma underlag kunna användas för att de båda behoven ska tillfredsställas. Exempel på detta är att den fristående utbildningsanordnarens kvalitetsredovisningar ska kunna användas av såväl staten som kommunen, samt att frågor som rör verksamhetens kvalitet ska kunna ställas av såväl stat som kommun. Underlag som inhämtats av staten som en del i tillsynen ska också kunna användas av kommunen som ett led i dess insyn, och vice versa.

Formerna för insyn

Ordet insyn kan lätt ge bilden av iakttagande och bevakning. Jag anser dock inte att insynen i första hand ska gå ut på att kommunen ska kontrollera den fristående vuxenutbildningen. Eftersom omfattningen av insynen ska avgränsas av syftena, och åtgärderna ska vara motiverade av att uppfylla syftena, så ska formerna följaktligen korrelera med omfattningen. Min uppfattning är att omfattningen av insynen inte kräver avancerade former, utan att formerna för den kommunala insynen inom Frivux kan basera sig på två element, skrivet material och dialog.

De skriftliga kvalitetsredovisningarna, som även fristående vuxenutbildningsanordnare är skyldiga att upprätta, anser jag kunna vara en viktig källa för kommunens insyn. Vid de tillfällen kommunen genomför mer djupgående utvärderingar av den formella vuxenutbildningen i kommunen ska även fristående anordnare leverera skriftligt material till detta.

Kommunen har även stora möjligheter att utöva delar av sin tillsynsrätt genom att granska den skriftliga rapportering som de fristående utbildningsanordnarna lämnar in, t.ex. deltagarrapportering och betygsstatistik. Viktiga kvalitetsaspekter inom vuxenutbildningen är genomströmning, avbrott och godkända studieresultat. Dessa uppgifter kan kommunen inhämta från den rapportering som de fristående utbildningsanordnarna är skyldiga att lämna, vilket gör att ett särskilt rapporteringssystem inom ramen för insynsrätten inte är nödvändigt för dessa uppgifter.

En bärande tanke i Frivux är ju att kommunen och de fristående utbildningsanordnarna ska samarbeta för att erbjuda en väl fungerande vuxenutbildning. Av den anledningen anser jag att dialogen

inom tillsynen inte nödvändigtvis behöver ha formen av en kontroll. Många delar i Frivux baserar sig på en fungerande dialog mellan kommunen och de fristående anordnarna. Regelbundna samtal mellan kommunen och en fristående utbildningsanordnare kring framtidsplaner och verksamhetsutfall, förberedelser inför fastställande av kursutbud och ersättningsnivåer, större träffar mellan kommunen och samtliga utbildningsanordnare, gemensamma kurser eller utvecklingskonferenser, samt gemensamma samtal kring bedömnings- och utvärderingsfrågor är exempel på inslag i en dialog som samlat kan lämna underlag i kommunens insyn. Jag anser att denna dialog ska vara den centrala källan för kommunens insyn, och att det inte ska behövas en särskild form för kommunens insyn.

Ett av syftena med kommunens insynsrätt är ju att inhämta underlag för en eventuell anmälan till tillsynsmyndigheten. Även om man kan misstänka att en dialog under sådana omständigheter inte blir lika positivt laddad som en allmänt utvecklingsinriktad dialog, anser jag inte att detta syfte ger anledning till mer utökade former för insynen. En viktig fråga är vad resultatet av en sådan insyn kan bli. Jag anser steget vara för långt mellan inhämtande av underlag och anmälan för att inte peka på möjligheter till åtgärder mellan dessa. I förarbetena till bestämmelserna för fristående skolor anges, som tidigare nämnts, att kommunens rätt till insyn inte ger kommunen någon rätt till någon form av påpekande till den fristående skolan³¹. En vidare tolkning av denna formulering kan vara att kommunens kommentarer eller rekommendationer inom ramen för insynsrätten inte har någon rättsverkan för den fristående skolan.

Geografisk avgränsning av insynsrätten

Frivux kommer att skilja sig från systemet för fristående skolor på det sättet att tillståndet för fristående vuxenutbildning ska vara giltigt i hela landet. Det går också att säkert förutsäga att ett antal studerande kommer att välja utbildningsanordnare i andra kommuner än hemkommunen eller nationella anordnare, t.ex. vid distansutbildning. En speciell fråga uppstår då hur kommunens insynsrätt ska gälla utanför den egna kommungränsen.

En möjlighet är att koppla kommunens insynsrätt till studerande från den egna kommunen. Detta skulle innebära att hemkommunen automatiskt har insynsrätt hos alla de anordnare som kommuninne-

³¹ prop. 2001/02:35 s.60.

vånarna väljer. För nationella anordnare eller anordnare av utbildningar som attraherar många deltagare från andra kommuner skulle detta dock innebära en dialogskyldighet, en skyldighet att lämna kvalitetsredovisningar, samt att delta i utvärderingar från ett stort antal kommuner.

Jag anser därför att hemkommunens rätt till insyn hos anordnare som är etablerade utanför kommungränsen ska uppstå på förekommen anledning och begränsas till de fall då en studerande från hemkommunen påtalat felaktigheter hos anordnaren.

Kommunal uppföljning och utvärdering

Fristående vuxenutbildningsanordnare ska, i enlighet med vad som gäller för fristående skolor, vara skyldiga att i den utsträckning som kommunen bestämmer delta i den uppföljning och utvärdering kommunen gör av den formella vuxenutbildningen i kommunen. Skäl för särreglering för fristående vuxenutbildningsanordnare i förhållande till fristående barn- och ungdomsskolor saknas. Skyldigheten ska gälla oavsett om kommunen har en vuxenutbildning i egen regi eller inte. Utsträckningen eller omfattningen av uppföljningen och utvärderingen ska bestämmas i överensstämmelse med vad som ovan sagts rörande omfattningen av kommunens insynsrätt.

5.2.4 Sanktioner

Utredningens förslag: En utbildningsanordnare som har beviljats tillstånd och som inte längre uppfyller kraven för tillståndet får av tillsynsmyndigheten föreläggas att uppfylla dem. Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som myndigheten anser nödvändiga för att tillståndskraven ska uppfyllas. Om föreläggandet inte följs får tillsynsmyndigheten besluta om återkallande av tillståndet. Detsamma gäller om utbildningsanordnaren inte iakttar skyldigheten att tillse att eleverna deltar i riksomfattande prov. Ett beslut om återkallande av tillstånd får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Utredningens bedömning: Fristående vuxenutbildning bör omfattas av eventuella beslut om skärpta sanktionsmöjligheter.

De skäl som gäller för fristående skolor beträffande möjligheterna för tillsynsmyndigheten att meddela åtgärdsförelägganden och att återkalla tillstånd om ett sådant föreläggande inte följs kan anföras även för Frivux och därför föreslås motsvarande reglering.

Regeringen har som ovan nämnts aviserat sin avsikt att skärpa sanktionsmöjligheterna för fristående skolor som inte följer regelverket eller som brister kvalitetsmässigt och som inte snabbt åtgärdar detta. Regeringen utreder också att inom ramen för skollagsberedningen se över en möjlighet för den nationella utbildningsinspektionen att utdöma vite och i synnerligen allvarliga fall snabbt stänga skolor. Jag lämnar av denna anledning inga särskilda förslag i fråga om statliga sanktioner inom Frivux, utan konstaterar att motsvarande regler kring sanktioner för fristående skolor bör gälla för fristående anordnare av vuxenutbildning.

I dagens system för fristående skolor har kommunen ingen möjlighet att bestämma om sanktioner. Jag anser att samma princip ska gälla inom Frivux. Fristående vuxenutbildningsanordnare bedriver sin verksamhet under statlig tillsyn, och därför är det också den statliga tillsynsmyndigheten som ska besluta om sanktioner.

Kommunens betalningsskyldighet gentemot en fristående anordnare uppstår dock genom den enskilde individens fria val av utbildningsanordnare. Detta förhållande skapar i praktiken en form av sanktionsmöjlighet för den enskilde. Om den enskilde väljer att avbryta sin utbildning hos en anordnare p.g.a missnöje, upphör också kommunens skyldighet att utbetala ersättning.

Överklagande av beslut om återkallande av tillstånd

Beslut som om att återkalla ett godkännande eller rätten till bidrag till en fristående skola kan överklagas hos förvaltningsdomstol enligt 9 kap. 17 § skollagen. Jag anser att motsvarande möjlighet till överklagande av beslut om återkallande av tillstånd ska gälla inom frivux.

5.2.5 Branschens internkontroll

Detta kapitel har uteslutande handlat om det allmännas tillsyn, uppföljning och utvärdering av fristående vuxenutbildningsanordnare. Jag anser dock att sådan uppföljning och utvärdering med fördel

skulle kunna kompletteras med en branschintern uppföljning och kvalitetssäkring. Det allmännas uppgift är främst att bevaka den enskilde individens rätt och intressen inom Frivux. Individens och utbildningsanordnarens intresse sammanfaller dock i fråga om god verksamhetskvalitet och uppfyllande av villkor. I de fall en utbildningsanordnare uppsåtligt väljer att bedriva sin verksamhet på ett sätt så att det inte sker i enlighet med de regler som fastställts är skälet troligtvis inte att skada den enskilde individen, även om detta kan bli följd. Den främsta anledningen är troligen ekonomisk. Den som i första hand kan bli drabbad av detta agerande är naturligtvis eleverna hos utbildningsanordnaren, men i andra hand drabbar det också andra fristående anordnare, som då inte kan konkurrera på lika villkor. Av den anledningen borde det finnas goda motiv för ett engagemang inom branschen för att säkerställa kvalitet och lika konkurrensvillkor. Ett sådant arbete skulle då också gagna såväl den enskilde individen som kommun och stat.

Det torde alltså finnas goda skäl för någon eller några av de organisationer som finns inom vuxenutbildningsmarknaden, t.ex. Almega eller Sveriges auktoriserade utbildningsföretag (SAUF), att ta initiativet till ett system med intern kvalitetssäkring, peer-review m.m.

6 En fristående vuxenutbildning och utbildning i svenska för invandrare

I direktiven för utredningen nämns svenskundervisning för invandrare (sfi) särskilt i två sammanhang. Utredaren ska bedöma om det finns särskilda skäl att skilja sfi från övriga verksamheter. Jag har tolkat det som ett uppdrag att bedöma skälen för och emot att sfi ska innefattas i Frivux, och lämna ett förslag i frågan. Utredaren ska också beakta att folkhögskolor ska omfattas av sådana modeller som utredaren föreslår, t.ex. för att kunna bedriva sfi. I bakgrunden till utredningsuppdraget anges riksdagens tillkännagivande till regeringen att regeringen snarast bör återkomma till riksdagen med förslag om regeländringar så att en rätt för folkhögskolor att anordna sfi kan införas. Jag har tolkat det som ett uppdrag att bedöma möjligheterna att inom Frivux ge folkhögskolorna en rätt att anordna sfi och lämna ett förslag i frågan.

6.1 Bakgrund

Sfi är en grundläggande utbildning i svenska språket för vuxna som inte har svenska som modersmål. Ett annat syfte enligt skollagen är ge de vuxna som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter på sitt eget modersmål eller annat språk. Sfi är en egen skolform.

Sfi har bedrivits under drygt 40 år. Utbildningen startade som en försöksverksamhet i samband med invandringsvågen under 1960-talet. Målet var att skapa möjligheter för de studerande att så snabbt som möjligt lära sig svenska och införlivas i det nya samhället. Sedan dess har sfi, liksom övrig vuxenutbildning, genomgått flera förändringar. År 1994 beslutades att sfi inte skulle ha en egen läroplan. Sam-

tidigt trädde sfi-förordningen i kraft. Enligt en uttrycklig föreskrift i den nya förordningen skulle sfi i stället vila på de grundläggande värden som anges i läroplanen för de frivilliga skolformerna.¹ Sfi har däremot, liksom övriga skolformer en egen kursplan som fastställs av regeringen. Den senaste kursplanen för sfi gäller från och med 1 januari 2007. Där betonas att sfi först och främst är en kvalificerad språkutbildning och att det är individens förutsättningar och behov som står i centrum. Det motiveras av att kunskaperna i svenska och förutsättningarna att tillgodogöra sig ett nytt språk kan variera kraftigt mellan olika individer.²

Sfi är utformat som en rättighet för individen och en skyldighet för kommunen. Sfi är alltså en del av den tidigare beskrivna rättighetslagstiftningen. Kommunerna är skyldiga att inom tre månader tillhandahålla sfi för de individer som har rätt till utbildning. Den enskilde har i princip rätt att delta i sfi om han eller hon saknar grundläggande kunskaper i det svenska språket. Kommunen har en möjlighet att uppdra åt annan att anordna utbildningen.

Det svenska utbildningssystemet är, som tidigare nämnts, mål- och resultatstyrt. Målen för ämnet anges i kursplanerna, men hur undervisningen organiseras för att målen ska nås avgör lärare och elever tillsammans. Detta gäller även för sfi. Verksamheten inom sfi måste dock organiseras så att den – när det är aktuellt – kan ske parallellt med att grundläggande samhällsinformation ges. Tidigare gavs grundläggande samhällsinformation inom sfi.³ Det är kommunerna som har ansvaret för att i sitt arbete med introduktion för invandrare erbjuda samhällsinformation. Kommunen bestämmer hur den grundläggande samhällsinformationen ska förmedlas. Det kan ske samordnat med Integrationsverkets insatser, men informationen kan också ges i anslutning till svenskundervisningen eller i andra former.⁴

Sfi får enligt sfi-förordningen även kombineras med t.ex. grundläggande vuxenutbildning eller gymnasial vuxenutbildning, eftersom sådan samlokalisering av skolformer kan vara en fördel.

¹ 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna (Lpf 94).

² I prop. 2000/01:72 var den tidigare regeringens utgångspunkt att vuxenutbildningen skulle individualiseras. Detta ansågs särskilt viktigt i sfi där de studerande utgör en mycket heterogen grupp. Det framhölls också att sfi skulle kvarstå som egen skolform, vilken ståndpunkt har upprepats i Vissa frågor om vuxnas lärande, m.m. prop. 2005/06:148. s. 32.

³ Enligt den tidigare lydelsen av bestämmelsen i 13 kap. 1 § skollagen skulle utbildningen också syfta till att ge kunskaper om det svenska samhället.

⁴ prop. 2005/06:148 s. 30.

6.1.1 Samverkan med myndigheter och interkommunal samverkan

Förutom att möjliggöra samlokalisering av skolformer anses det även vara av betydelse att olika myndigheter samverkar så tidigt som möjligt för att undvika målkonflikter kring en individs utbildning och försörjning. Av skollagen följer att kommunen, i samarbete med länsarbetsnämnden, ska verka för att eleven ges möjligheter att öva det svenska språket i arbetslivet och att sfi kan kombineras med andra aktiviteter såsom arbetslivsorientering, validering, praktik eller annan utbildning. Därmed betonas vikten av att systemet ska kunna tillhandahålla den parallellitet som gynnar både individen och samhället. Försäkringskassan har enligt såväl lagen om allmän försäkring som förordningen (2004:1299) med instruktion för Försäkringskassan, en skyldighet att i sitt rehabiliteringsarbete samverka med bl.a. hälso- och sjukvården, socialtjänsten, arbetsmarknadsmyndigheterna och andra berörda myndigheter, samt träffa överenskommelse med kommun, landsting och länsarbetsnämnd. Vidare anges i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten att sådan verksamhet ska bedrivas i samverkan med aktörerna på arbetsmarknaden, t.ex. kommuner, enskilda företag och organisationer. Den tidigare regeringen konstaterade att behovet av samverkan från arbetsförmedlingen kan variera, varför det inte ansågs lämpligt att i lag mer utförligt reglera den praktik med vilken sfi bör kunna kombineras.⁵

De flesta kommuner i Sverige är små och har få invandrare, vilket kan minska möjligheterna att tillhandahålla en differentierad, individanpassad och kostnadseffektiv utbildning. Genom samverkan kan emellertid elevunderlaget bli större och fler kommuner skulle därmed kunna erbjuda ett ökat utbud och en likvärdig och kvalificerad utbildning i svenska. Den tidigare regeringen bedömde det som angeläget att kommuner inom en arbetsmarknads- eller pendlingsregion etablerar en praktisk samverkan och att lokala eller regionala överenskommelser om interkommunal ersättning för sfi skulle underlätta ett sådant arbete.⁶

⁵ prop. 2005/06:148 s. 36.

⁶ prop. 2005/06:148 s. 40.

6.1.2 Sfi och folkhögskolan

Många invandrare studerar på folkhögskolor. En del deltar i reguljär, upphandlad sfi. Andra deltar i kurser som integrerats i folkhögskolornas allmänna kursutbud. Den tidigare regeringen ansåg det som mycket positivt att folkbildningen tillhandahåller andra typer av kurser i svenska än dem som ges inom sfi. Vidare framhölls att folkhögskolans metodik och pedagogik är en viktig förutsättning för att många individer, inte minst personer med invandrarbakgrund, ska få stöd för sitt lärande. Folkhögskolans pedagogik kan därför vara värdefull även inom sfi.⁷

Sfi styrs, som sagts, av en nationellt fastställd kursplan och eleverna kan erhålla betyg efter avslutad kurs. Folkhögskolan kännetecknas av att varje enskild skola har stor frihet vad gäller kursernas innehåll och utformning. Det innebär att folkhögskolans kurser, till skillnad från sfi, inte måste följa någon nationellt fastställd kursplan och att undervisningen är betygsfri.

Frågan om folkhögskolorna ska ges rätt att anordna sfi har tagits upp av den tidigare regeringen, som konstaterade att en sådan förändring skulle kräva omfattande ändringar i gällande regelverk, främst vad avser ersättningsystemet eftersom folkhögskolan i egenskap av huvudman fordrar en om disponering av statsbidrag och en styrning av de medel som tilldelas folkhögskolan. En sådan förändring skulle vidare kunna påverka förhållandet mellan stat och kommun i fråga om huvudmannaskap, liksom frågan om studiefinansiering för deltagaren.⁸

Utbildningsutskottet har dock resonerat annorlunda.⁹ Riksdagen har gett regeringen till känna att regeringen snarast bör återkomma till riksdagen med förslag till regeländringar och finansiering så att en rätt för folkhögskolor att anordna sfi kan införas¹⁰.

⁷ Kunskap och kvalitet – elva steg för utvecklingen av gymnasieskolan, prop. 2005/06:148 s. 42.

⁸ prop. 2005/06:148 s. 43.

⁹ bet. 2005/06:UbU8 och bet. 2005/06:UbU22.

¹⁰ rskr. 2005/06:180 och rskr. 2005/06:313.

6.2 Överväganden

Utredningens förslag: Utbildning i svenska för invandrare ska omfattas av frivux. En enskild ska kunna beviljas tillstånd att anordna även denna skolform.

Utredarens bedömning: Det saknas skäl för att folkhögskolor ska ha en särskild rätt, motsvarande kommuners, att anordna utbildning i svenska för invandrare. Folkhögskolor bör få rätt att utfärda intyg om kunskaper motsvarande godkänt i sådan utbildning som uppfyller målen för utbildning i svenska för invandrare. Denna möjlighet bör endast gälla verksamhet inom ramen för det ordinarie folkbildningsanslaget.

6.2.1 Sfi inom eller utanför Frivux

Mot bakgrund av vad som redovisats ovan finns en tydlig likhet mellan utbildning i svenska för invandrare och övriga delar av den formella vuxenutbildningen. Det är en egen, kursplanestyrd skolform med syfte att vara en kvalificerad språkutbildning.

Samtidigt är denna skolform speciellt utformad för att kunna kombineras med arbetslivsorientering, validering, praktik eller annan utbildning. Utbildning i svenska för invandrare ska också uttryckligen kunna kombineras med förvärvsarbete, och har som ovan beskrivits utvecklats från att vara en kombination av utbildning i svenska språket och samhällsinformation för invandrare. I detta avseende skiljer sig skolformen delvis från de övriga inom den formella vuxenutbildningen.

I dagsläget erbjuds invandrare ofta en kombination av utbildning i svenska för invandrare, samhällsinformation och ett antal andra insatser för att stödja integrationen. Huvudman för flertalet av dessa aktiviteter är kommunen. Vid de samtal jag under utredningsarbetet fört med företrädare från kommuner, har ett argument för särskiljande av utbildning i svenska för invandrare från Frivux varit att samordningen av de samlade integrationsinsatserna, där utbildningen ingår, skulle försvåras om den skulle kunna genomföras av en fristående anordnare.

Skolformen är dock främst en kvalificerad språkutbildning, även om utbildning i svenska för invandrare i sitt sammanhang är en del

av det offentliga integrationsinsatser. Som en språkutbildning är den en del av det offentliga skolväsendet för vuxna.

En avgörande bedömningsgrund för huruvida utbildning i svenska för invandrare ska vara en del av Frivux eller inte, är hur den berörda målgruppen skulle tjäna på det ena eller andra valet av lösning. Grundat på de besök utredningen gjort i kommuner och hos utbildningsanordnare anser jag det vara tydligt att den aktuella målgruppen ofta uttalar preferenser i fråga om anordnare och former för verksamheten. Det finns all anledning att tro att en ökad valfrihet kring utbildning i svenska för invandrare är efterfrågad av målgruppen. Många studerande har också varit i landet en längre tid, och studerar svenska för invandrare parallellt med andra kurser inom den formella vuxenutbildningen, vilket talar för att hålla ihop de olika utbildningsverksamheterna.

Sammantaget anser jag därför att det finns mer som talar för att utbildning i svenska för invandrare ska ingå som en del av Frivux. Jag anser dock att det är av största vikt att verksamheten bedrivs på ett sådant sätt att såväl gällande regelverk följs, som att verksamheten fungerar som en del av de samlade integrationsinsatserna, i de fall dessa är aktuella för den studerande. Av den anledningen anser jag, som framgått tidigare, att utbildningsanordnare som avser att erbjuda utbildning i svenska för invandrare, vid tillståndsgivningen särskilt anger att de åtar sig att bedriva verksamheten på ett sådant sätt att den samordnas med samhällets övriga integrationsinsatser.

6.2.2 Utbildning i svenska för invandrare vid folkhögskolor

De motiv som anges i utbildningsutskottet för folkhögskolornas rätt att anordna utbildning i svenska för invandrare är att folkhögskolorna med sin miljö och pedagogik kan utgöra bra alternativ till kommunen. Jag instämmer i utbildningsutskottets bedömning att folkhögskolorna med sin speciella metodik och inte minst genom sin etablering av verksamhet i invandratäta miljöer har stora möjligheter att erbjuda en bra verksamhet inom utbildning i svenska för invandrare. Jag upplever dock en svårighet i att jämställa folkhögskolorna med kommunerna i fråga om rätten att anordna utbildning i svenska för invandrare. Kommunerna har enligt lag inte bara rättigheten att bedriva verksamheten och erhålla statsbidrag för den, utan även skyldigheten att erbjuda utbildningen på de villkor som lag och förordning anger. Ett jämställande mellan en folkhögskola

och en kommun skulle i detta fall kunna innebära att en folkhögskola som inte erbjuder utbildning i svenska för invandrare, och inte heller haft för avsikt att göra det, vid anmälan från en behörig studerande skulle vara skyldig att inom tre månader erbjuda denna utbildning. En sådan konsekvens anser jag skulle riskera den grundläggande principen om folkbildningens oberoende ställning.

Riksdagens tillkännagivande pekar på regeländringar som ger folkhögskolan rätt att bedriva utbildning i svenska för invandrare. I dagsläget bedriver många folkhögskolor denna utbildning, men inom ramen för entreprenadverksamhet. Verksamheten inom entreprenaden är villkorad mellan kommunen och folkhögskolan i avtal, och utgör därför inte någon självständig rätt. Ett tillstånd inom Frivux ger dock anordnaren en rätt att bedriva verksamhet, och det är den enskilde individens val som avgör om en verksamhet ska bedrivas eller inte. Folkhögskolor kommer att ha samma möjligheter som andra anordnare att söka tillstånd att anordna formell vuxenutbildning, och därigenom erhålla rätten att bedriva utbildning i svenska för invandrare. Jag anser därför att möjligheten för folkhögskolor att inom Frivux erhålla rätt att bedriva utbildning i svenska för invandrare inte gör det nödvändigt att ytterligare utöka folkhögskolornas rättighet.

Folkhögskolorna har en rätt att ge allmän behörighet till studier vid högskola.¹¹ I detta sammanhang intygar folkhögskolan att den studerande har kunskaper motsvarande godkänd nivå på gymnasieskolans kärnämnen svenska eller svenska som andra språk, engelska, samhällskunskap, religionskunskap, matematik och naturkunskap. Verksamheten behöver inte bedrivas med samma metoder som vid gymnasieskolan, men ska leda till motsvarande kunskaper. Bedömningen förutsätter att lärare och rektor vid folkhögskolan har systemkunskaper kring hur betygssystemet för gymnasieskolan fungerar. Folkbildningsrådet har i sina instruktioner för 2008 fått ett uppdrag att göra en särskild uppföljning av kvaliteten på de långa allmänna kurser vid folkhögskolorna som ger behörighet till studier vid högskola och universitet¹². I dagsläget erbjuder många folkhögskolor kurser inom sin ordinarie verksamhet, som leder till samma mål som utbildning i svenska för invandrare utan att kursplanerna för skolformen styr formerna för verksamheten, och utan att verksamheten formellt är denna skolform. För att erhålla en dokumen-

¹¹ Högskoleverkets föreskrifter 1996:22.

¹² Riktlinjer för Folkbildningsrådet 2008, U2007/7804/SAM/SV.

tation i form av ett betyg i utbildning i svenska för invandrare måste därför eleverna från folkhögskolan genomgå prövning, vilken folkhögskolan ofta bekostar.

Jag anser att vägen fram till kunskaperna inte ska vara det avgörande för erhållande av dokumentation av erhållna kunskaper. Folkhögskolorna har idag en möjlighet att göra en bedömning av kunskaper motsvarande nivån godkänt i de gymnasiala kärnämnen. Jag anser att det finns goda skäl för att samma möjlighet ska kunna gälla i fråga om kunskaper motsvarande nivån godkänt i utbildning i svenska för invandrare, även om kursen formellt inte varit sådan utbildning. Jag anser också att dessa bedömningar bör innefattas i den kvalitetsuppföljning som ska göras av Folkbildningsrådet. Jag anser dock inte att detta föranleder några förändringar i de gällande statsbidragsreglerna, utan att rättigheten att utfärda intyg om kunskaper motsvarande godkänt i utbildning i svenska för invandrare bör gälla verksamhet inom ramen för det ordinarie folkbildningsanslaget.

7 Avgränsningar mot andra system

Frivux ska vara ett system som gäller för hela den formella vuxenutbildningen. Som jag nämnde i det inledande kapitlet är den formella vuxenutbildningen dock bara en del av hela vuxenutbildningen. Detta innebär att Frivux kommer att fungera parallellt med andra system. I vissa fall kan aktörerna verka inom flera system. Ett tydliggörande av avgränsningen mellan Frivux och dessa system är därför nödvändigt.

7.1 Överväganden

7.1.1 Vuxenutbildning på entreprenad

Utredningens förslag: Kommunernas möjlighet att uppdrag åt annan att anordna formell vuxenutbildning ska kvarstå oförändrad. Bestämmelser om entreprenad flyttas till 1 kap. skollagen.

I dagsläget är upphandlad utbildning det enda alternativet skollagen erbjuder till formell vuxenutbildning i kommunal regi. Ungefär en femtedel av den formella vuxenutbildningen i landet drivs på entreprenad.¹ Fördelningen av entreprenadverksamheten mellan kommunerna varierar dock stort. Ungefär en tredjedel av landets kommuner upphandlar ingen verksamhet alls.

I utredningsdirektiven sägs det att dagens möjligheter att lägga ut utbildning på entreprenad enligt regeringens mening inte är tillräckliga för att ge vuxna en större valfrihet och fler utbildningar av hög kvalitet. De kommunala anordnarna samt anordnare som genomför utbildning på uppdrag av en kommun erbjuder inte alltid de utbildningar, former och lösningar vuxna har behov av. Vidare sägs det att utbildning på entreprenad i sin nuvarande form även i det

¹ Skolverkets lägesbedömning 2007, Skolverket 2007.

nya systemet bör kunna vara ett alternativ då det gäller t.ex. lärlingsliknande utbildningar för enstaka personer inom ”smala” yrkesområden och då utbildningen är förlagd till branschföretag eller liknande.

Jag ser dock inga skäl att inskränka kommunens möjligheter att upphandla vuxenutbildning på entreprenad. De kvalitetsbrister som vuxenutbildningen på entreprenad uppvisade för ett antal år sedan anser jag i stort sett vara åtgärdade. Kommuner med erfarenhet av vuxenutbildning på entreprenad har väl fungerande system för upphandling och kvalitetsuppföljning, vilket gör att kommuner som ännu inte lagt ut verksamhet på entreprenad lätt kan hitta goda exempel om så blir aktuellt.

Min bedömning är att entreprenader kommer att utgöra en liten del av den formella vuxenutbildningen i framtiden, men att de trots allt kan bli viktiga instrument för ett antal kommuner, inte minst under de första åren av Frivux. Kommuner som vill utöka sitt utbud eller har dragit ner på sin egen regi, i avvaktan på etablering av fristående vuxenutbildningsanordnare, kan hamna i ett osäkert läge om etableringen av fristående anordnare dröjer. I detta läge måste kommunen ha en möjlighet att upphandla utbildning för att säkerställa tillgången till den utbildning som man har fastställt i sitt utbildningsutbud. Jag anser alltså att tre möjliga former för genomförande av formell vuxenutbildning ska samexistera, vuxenutbildning i kommunal regi, vuxenutbildning på entreprenad och vuxenutbildning som bedrivs av fristående anordnare som har beviljats tillstånd enligt skollagen. Det ska dock vara helt klart att kommunen har kvar det fulla huvudmannaskapet för utbildningar som bedrivs på entreprenad.

7.1.2 Folkbildning

Utredningens förslag: Rätten att sätta och utfärda betyg ska inte användas för deltagare och elever inom verksamhet finansierad av folkbildningsanslaget.

Folkbildningen har en mer än hundraårig historia, och har formats i nära anknytning till de traditionella folkrörelserna.² Studieförbund och folkhögskolor har årligen ca 2,6 miljoner deltagare och elever i

² För en historebeskrivning se t.ex. Lära, växa, förändra prop. 2005/06:192.

sina studiecirkel och folkhögskolekurser³. Statens stöd till folkbildningen uppgår år 2008 till drygt tre miljarder kr⁴. Syftet med statens stöd till folkbildningen är att stödja verksamhet som bidrar till att stärka och utveckla demokratin, bidra till att göra det möjligt för människor att påverka sin livssituation, bidra till att utjämna utbildningsklyftor och höja bildnings- och utbildningsnivån i samhället samt bidra till att öka intresset för och deltagandet i kulturlivet.⁵ För folkbildningen fastställer staten endast syfte med statsbidraget, medan mål och regler fastställs inom folkbildningsverksamheten.

Enligt folkbildningens verksamhetsbeskrivningar kännetecknas folkbildningen av att vara fri och frivillig, deltagarstyrd och formar egna utbildningsplaner⁶. Det innebär bl.a. att deltagarna väljer själva att delta, samt vilka kurser de ska delta i, att deltagarna ges ett stort inflytande över uppläggning och innehåll, samt att verksamheten inte styrs av kursplaner eller betygsmål.

Folkbildningens kännetecken eller särart gör att den bildar stommen i den icke-formella delen av svensk vuxenutbildning. Icke-formell utbildning kännetecknas bl.a. av friheten från formella regler i form av kursplaner och lagregleringar, men att utbildningen genomförs i organiserad form. Detta skiljer folkbildningen från den formella vuxenutbildningen som kännetecknas just av lagreglering, kursplaner och uppställda betygsmål. Genom att definiera skilda syften för den formella och den icke-formella vuxenutbildningen, och även tilldela specifika anslag till de båda områdena har staten slagit fast sitt intresse av att både den formella och den icke-formella vuxenutbildningen behåller sin särart.

Min bedömning är att folkbildningen kommer att bli en viktig aktör inom Frivux. Med sin särskilda pedagogik och sin miljö kommer folkbildningen att bidra till att bredden av verksamhetsformer inom den formella vuxenutbildningen kommer att öka. Det finns dock en anledning att poängtera vikten av att den formella och icke-formella delen av folkbildningens verksamheter inte sammanblandas. Verksamhet som bedrivs inom ramen för folkbildningsanslaget och verksamhet som bedrivs inom Frivux ska alltså hållas isär. Framför allt gäller detta i frågan om folkbildningsorganisationens betygsrätt inom Frivux.

³ Fakta om folkbildning 2007, Folkbildningsrådet.

⁴ 3 107 000 000 kr, prop. 2007/08:1, utgiftsområde 16.

⁵ Förordning (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen.

⁶ www.folkbildning.se/page/484/kannetecken.htm

Till att börja med anser jag att folkbildningens organisationer precis som andra utbildningsanordnare ska erhålla tillstånd från Statens skolverk eller motsvarande myndighet för att kunna verka som fristående vuxenutbildningsanordnare. Detta innebär bl.a. att lärare och rektorer vid folkhögskolorna måste få sin behörighet eller kompetens inom Frivux bedömda utifrån de kriterier som gäller för den formella vuxenutbildningen.

Folkhögskolorna har idag en möjlighet att utfärda intyg och studieomdömen som ger behörighet till högskolan, och denna möjlighet berörs inte av Frivux. Om en folkhögskola samtidigt har tillstånd att anordna formell vuxenutbildning innebär detta dock inte att betygsrätten inom Frivux kan användas för elever som går allmän linje på folkhögskolan och finansieras av folkbildningsanslaget. Motsvarande gäller för studieförbunden och deras cirkelverksamhet. En cirkeldeltagare kan inte ges formella betyg inom ramen för Frivux, även om innehåll och nivå i studiecirkeln motsvarar en nationell kursplan för den formella vuxenutbildningen.

Dessa avgränsningar är mycket viktiga, inte minst för att värna om folkbildningens särart. Jag anser dock inte att avgränsningarna ska kodifieras i någon författningstext, eftersom det skulle strida mot principen om att folkbildningen själv anger mål och regler för verksamheten. Folkbildningsrådet ansvarar för uppföljningen av folkbildningens verksamhet, och jag förutsätter att även dessa avgränsningar kommer att följas upp av Folkbildningsrådet.

7.1.3 Arbetsmarknadsutbildning m.m.

Utredningens bedömning: Statlig upphandling av arbetsmarknadsutbildning och rehabiliteringsutbildning bör ersättas av ett kommunalt ansvar för erbjudande av sådan utbildning. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ska finansiera utbildningen med bidrag till kommunerna. Ett samlat kommunalt ansvar för vuxenutbildning leder till bättre resursutnyttjande och en tydligare struktur för den enskilde individen. Formell utbildning vid kriminalvård i anstalt ska inte omfattas av Frivux.

I utredningens direktiv anges att utredaren ska belysa relationen mellan de utbildningar som upphandlas av Försäkringskassan, Arbetsmarknadsverket⁷ och Kriminalvården och dem som återfinns i det offentliga skolväsendet för vuxna. Jag tar upp relationen mellan dessa utbildningar ur två perspektiv, konkurrensperspektivet⁸ och överlappningsperspektivet.

Konkurrensperspektivet

Vid sidan av den formella vuxenutbildning som är kommunens ansvarsområde upphandlas liknande, eller ibland motsvarande, utbildning av statliga myndigheter. Arbetsförmedlingen upphandlar i vissa fall betygssatt utbildning inom ramen för de arbetsmarknadspolitiska insatserna. Dessa utbildningar kan vara både yrkesutbildningar och förberedande utbildningar under programmet förberedande insatser. Försäkringskassan upphandlar utbildning inom ramen för sina rehabiliteringsinsatser i form av rehabiliteringsutbildningar. Dessa utbildningar kan avse både förberedande utbildningar av nivåhöjande karaktär och yrkesutbildningar som ska komplettera den kompetens som den enskilde individen redan har. Kriminalvården har upphandlat utbildningar inom ramen för sin klientutbildning.

Ett problem i detta sammanhang har varit att såväl enskilda utbildningsanordnare som kommuner har lämnat anbud i dessa upphandlingar. Kommunernas rätt att sätta och utfärda betyg har då uppfattas som ett konkurrensmedel. Det dåvarande Konkurrensrådet⁹ har konstaterat att särskilda konkurrensproblem uppkommer då en monopolskyddad myndighetsutövning berör förhållandena på en konkurrenssatt marknad.¹⁰ Förhållandet har också kommenterats i en rapport från Finansdepartementet.¹¹ Ur den enskilde studerandes perspektiv har det också funnits en orättvisa i att kursplanebunden utbildning som upphandlats av en icke kommunal utbildningsanordnare inte resulterat i ett betyg.

Inom Frivux ska en fristående utbildningsanordnare kunna använda sin betygsrätt även vid uppdragsutbildning. Detta gör att såväl det tidigare konkurrensproblemet som orättvisan för den enskilde

⁷ Arbetsmarknadsverket ersattes den 1 januari 2008 av den nya myndigheten Arbetsförmedlingen. Det nya namnet används därför i fortsättningen av texten.

⁸ Detta problemområde beskrivs utförligt i Rätten att sätta och utfärda betyg, Ds 2005:35.

⁹ Konkurrensrådets uppgifter har tagits över av Konkurrensverket.

¹⁰ Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor, SOU 2000:11.

¹¹ Dnr Fi2006/2687, s. 79.

elimineras genom att betygsrätt tillfaller även icke offentliga utbildningsanordnare inom Frivux, och den monopolliknande ställningen för kommunerna försvinner.

Överlappningsperspektivet

Det faktum att ett flertal statliga aktörer upphandlar och erbjuder vuxenutbildning vid sidan av kommunerna gör att den enskilde individen på lokal nivå kan mötas av flera varianter av samma utbildning. Förutsättningarna för studierna varierar också bl.a. i fråga om studiefinansiering. Ett varierat utbud kan naturligtvis vara positivt för den enskilde som därigenom kan få större möjligheter att hitta en utbildning som är utformad efter dennes behov. Detta förutsätter dock att utbildningarna kompletterar varandra till innehåll och form. I dagsläget är det dock vanligt att utbildningarna till form och innehåll överlappar varandra, vilket kan leda till en situation där en enskild individ kan mötas av ett flertal offentliga processer samtidigt, där alla involverar offentligt finansierad vuxenutbildning¹².

En orsak till detta är att vuxenutbildningen utvecklats till att bli ett verktyg inom ett antal politikområden¹³. De olika politikområdena har var sina mål, och dessa mål påverkar formerna och förutsättningarna för utbildningarna. Den formella vuxenutbildningen ska styras av individernas efterfrågan av utbildning och utformas utifrån den enskildes behov och förutsättningar. Arbetsmarknadsutbildningarna ska både öka individens anställningsbarhet och svara mot arbetsmarknadens efterfrågan på yrkesutbildad arbetskraft. Rehabiliteringsutbildningar ingår som ett led i en sjukskrivens rehabilitering med syftet att kunna återgå till arbetslivet.

Dessa målsättningar skulle kunna ha förenats om samverkan hade varit tillräckligt god. Graden av samverkan varierar dock mellan olika kommuner. Avgörande faktorer för graden av samverkan är t.ex. politiskt engagemang och vilka personer som fysiskt arbetar med frågorna. De olika målsättningarna för verksamheterna leder också fram till olika regelverk och olika förutsättningar för den enskilde individen. Inom samma typ av utbildning kan det finnas personer som har studiestöd, aktivitetsstöd, rehabiliteringspenning eller annan försörjning.

¹² Dnr Fi2006/2687, s. 84 ff.

¹³ Ibid, s. 82.

Utredningen om en flexiblere arbetsmarknadsutbildning, UFA (N2006:10) konstaterar att samverkan mellan utbildningsansvariga som regel inte alls fungerar särskilt väl, vilket resulterar i överlappningar i utbildningsutbud och i en sammansättning av arbetsmarknadsutbildningen som inte alltid kan försvaras ur arbetsmarknadssynpunkt.¹⁴ Det råder oklarheter om vilka som bör ingå en samverkan. Det handlar inte bara om företrädare för reguljär utbildning utan också om representanter för bransch- och partsintressen. Enligt utredningen krävs det för ett effektivare utnyttjande av samhällets resurser att utbudet av arbetsmarknadsutbildning anpassas till de möjligheter som erbjuds i andra utbildningsformer. Den bristande systematiken riskerar att leda till att vissa branschintressen får oproportionerligt stort inflytande, medan andra branscher inte alls är involverade i planeringsprocessen.

UFA pekar på att det kan vara svårt att vid planering av arbetsmarknadsutbildning i ett län/en region med ett stort antal kommuner få en fullständig överblick över vilka yrkesutbildningar som erbjuds inom det offentliga utbildningsväsendet, t.ex. i gymnasieskolan, dagens komvux och KY-utbildning. Samma svårighet har kommunerna när det gäller att få kunskap om utbudet av arbetsmarknadsutbildning.

I flertalet län/regioner verkar det saknas former för dialog och samverkan mellan kommunerna och den regionala nivån när det gäller planering av utbildningsutbud. Den samverkan som sker tycks framför allt handla om att samordna och i vissa fall om att samlokalisera vägledningsinsatser för vuxna. Utredningens kontakter med representanter från exempelvis kommuner gav vid handen att de skilda uppdrag och regelsystem som komvux respektive arbetsförmedlingen har anses utgöra hinder för samverkan. Behovet av att samla resurserna på ett ställe betonades från flera kommunföreträdare. Lika eller liknande utbildningar bedrivs ibland parallellt inom dagens komvux och som arbetsmarknadsutbildning i en kommun. UFA gör bedömningen att konkurrens mellan utbildningsanordnare kan vara av godo om den är avsiktlig. Annars riskerar parallella utbildningar att medföra att man utbildar för många inom vissa yrkeskategorier. En annan effekt kan vara att presumtiva studerande är aktuella hos flera olika utbildningsanordnare, vilket leder till en onödig konkurrenssituation om målgruppen.

¹⁴ Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning, SOU 2007:112, s. 213 ff.

Min uppfattning är att denna överlappning leder till såväl otydlig-
het kring systemet som orättvisa i förutsättningarna för den enskilde
individ. För samhället leder situationen till ett dåligt resursutnytt-
jande, såväl i fråga om ekonomiska som mänskliga resurser. Jag anser
därför att en ökad enhetlighet i fråga om användandet av verktyget
formell vuxenutbildning är nödvändig.

Den formella vuxenutbildningen är ett kommunalt ansvar. I Frivux
kommer ett av kommunens viktigaste ansvarsområden vara att be-
döma det aktuella utbildningsbehovet i kommunen. Grunderna för
detta ska främst vara utbildningsbehoven hos de enskilda individerna
i kommunen, men hänsyn kan också tas till behov inom regionen
utvecklingen samt näringslivets och arbetsmarknadens behov. För
att kunna bedöma dessa utbildningsbehov måste kommunen genom-
föra grundliga analyser av såväl individuella behov som arbetsmark-
nadens behov. I detta arbete kommer kommunen att behöva sam-
råda med en rad aktörer. Sammantaget leder det till att kommunen
kommer att ha en mycket god bild av det samlade utbildningsbehovet
på olika nivåer. Behovet av ytterligare analyser kring utbildnings-
behov gjorda av statliga myndigheter i form av Arbetsförmedlingen
och Försäkringskassan blir därför inte helt nödvändiga.

Jag anser därför att upphandlingen av formell vuxenutbildning
från statens sida som sker genom t.ex. Arbetsförmedlingen och För-
säkringskassan bör upphöra. Istället bör det statliga ansvaret vara
att sätta upp mål och tillhandahålla resurser för att uppfylla målen
inom de respektive politikområdena. I de fall verktyget för mål-
uppfyllelse är vuxenutbildning, ska kommunerna ha ansvaret för
lokal behovsanalys och genomförande. Statliga medel för t.ex.
arbetsmarknadsutbildning och rehabiliteringsutbildning bör därför
lämnas till kommunerna, via Arbetsförmedlingen och Försäkrings-
kassan. På detta sätt uppstår en enhetlighet i rollfördelningen mellan
stat och kommun. Kommunens redan genomförda behovsanalyser
kring vuxenutbildning används även som underlag för insatser inom
arbetsmarknadsutbildning och rehabiliteringsutbildning, vilket leder
till ett bättre resursutnyttjande. För den enskilde blir bilden av
vuxenutbildning tydligare, och utbildningsinsatserna blir också mer
fokuserade på individens helhetsbehov.

Även om kommunen övertar ansvaret för den vuxenutbildning
som har arbetsmarknads- och rehabiliteringssyften anser jag inte
att detta ska behöva påverka den studerandes försörjning under
studietiden. Personer som uppbär medel från a-kassa eller sjuk-
ersättning gör detta på grund av sin livssituation, inte på grund av

ett val att studera. Frågan är dock principiellt viktig då personer på samma utbildning kan komma att ha olika ekonomiska villkor för att kunna delta och rättvisan i detta kan ifrågasättas. Denna försörjningsfråga bör dock kunna bedömas – och lösas – separat från själva utbildningen.

7.1.4 Annan utbildning på gymnasial nivå

Utredningens bedömning: Utbildning för vuxna på gymnasial nivå bör vara ett kommunalt ansvar. Högskolan bör enbart erbjuda utbildning på akademisk nivå.

Frivux ska omfatta alla delar av den offentligfinansierade formella vuxenutbildningen. Det finns dock exempel på formell vuxenutbildning som finansieras av offentliga medel från andra anslag än det nuvarande offentliga skolväsendet för vuxna. Olika regler för identiska utbildningar, som också kan utföras av samma anordnare, leder till en otydlighet och osäkerhet i systemet.

Basåret i högskolan bedrivs i enlighet med förordningen (1992:819) om behörighetsgivande utbildning vid universitet och högskolor. Basåret infördes hösten 1992 och var under de inledande tio åren en behörighetsgivande kompletteringsutbildning enbart i naturvetenskapliga och tekniska ämnen. Syftet har varit att öka rekryteringsbasen till naturvetenskapliga och tekniska studier. Antagna till basåret har i regel fått en platsgaranti på efterföljande högskoleutbildning. Efter förslag från regeringen¹⁵ utökades omfattningen av basåret från 1 januari 2003 till att erbjudas i anslutning till alla utbildningsprogram inom den grundläggande högskoleutbildningen, om det föreligger brist på behöriga sökande och det finns ett behov på arbetsmarknaden av utbildad arbetskraft. Basåret anordnas inom både högskolan och dagens komvux (i uppdraget som redovisas här ingår enbart basåret inom högskolan). Skillnaden mellan basåret inom dagens komvux och inom högskolan är att högskolans basår oftast ger garanterad plats på högskolan medan basåret inom komvux inte ger det. Behovet av denna platsgaranti kan dock ifrågasättas eftersom ett argument för basåret är att öka rekryteringen där det finns brist på sökande.

¹⁵ Prop 2001/02 Den öppna högskolan, s 44.

Universitet och högskolor kräver vanligtvis grundläggande behörighet och matematik C för tillträde till basåret, medan förkunskapskraven är lägre för basåret inom dagens komvux. Basåret inom komvux har tidvis finansierats inom ramen för särskilda satsningar mot arbetslösheten, varför platserna till viss del reserverats för arbetslösa.¹⁶ Flera lärosäten erbjuder i dag kortare s.k. basterminer och baskurser som är integrerade med utbildningsprogram. Dessa utbildningar ges till studenter som har delar av behörighet. En effekt av detta är att studenten snabbare kan börja på det program som basårskurserna är inriktade mot. Några lärosäten ger hela basår eller delar av basår på distans. Basår ges också i något fall som sommarkurs.

Basåret på högskolan och de kortare basårskurserna innehåller kurser motsvarande dem inom den formella vuxenutbildningen. Verksamheten bedrivs också till viss del av samma aktör som erbjuder den formella vuxenutbildningen. Verksamhet som till sitt innehåll och resultat är identiskt, men bedrivs under olika förutsättningar anser jag leder till en otydlighet och även till svårigheter vid gränsdragningar. Ska t.ex. verksamhet inom basåret också omfattas av Frivux? Vidare anser jag att det är olyckligt att högskolorna måste använda en del av sina resurser till att reparera brister från gymnasieskolan, t.ex. genom att anordna basår eller basårskurser. Min uppfattning är att varje nivå i utbildningssystemet för vuxna ska ta sitt ansvar fullt ut. Utbildning upp till och med gymnasial nivå ska erbjudas via den formella vuxenutbildningen. Kurser som ges inom högskolan ska hålla akademisk standard, och enbart kurser som uppfyller akademisk standard ska ge akademiska poäng och ekonomiska resurser till lärosätet.

¹⁶ Rapport 2006:20 R, Redovisning av basårutbildningen våren 2006, Högskoleverket.

8 Följdändringar samt ikraftträdande- och övergångsfrågor

Utredningens förslag: Med anledning av främst förändrad terminologi görs följdändringar i ett antal förordningar som gäller för skolväsendet.

Förslagen om ändrade och nya bestämmelser i skollag och förordningar ska träda i kraft den 1 juli 2009. De nya bestämmelserna i skollagen i fråga om prövning av sökandens behörighet att delta i allmän och särskild utbildning på grundläggande nivå samt utbildning i svenska för invandrare ska tillämpas även för ansökningar som inkommit till hemkommunen före ikraftträdandet men som avser utbildning som påbörjas därefter.

Förslagen om ändrad terminologi medför ändringar inte bara i skollagen utan också i ett antal förordningar på skolområdet. Även ändrade beteckningar på paragrafer i skollagen och nya bestämmelser där innebär att följdändringar måste göras. Dessutom har också föreslagits vissa förändringar i sak, t.ex. att anordnare av vuxenutbildning ska använda sig av nationellt eller centralt fastställda prov i undervisningen. Andra föreslagna förändringar är att disciplinära åtgärder ska kunna vidtas i samtliga skolformer. Även förslagen om att rikta vissa bestämmelser till kommunen, i stället för till styrelsen för utbildningen, eller till anordnaren kräver följdändringar i ett par förordningar. De förordningar som främst berörs av dessa ändringar är förordningen (1992:736) om vuxenutbildning för utvecklingsstörda, förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för skolhuvudmännen inom det offentliga skolväsendet m.m., förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare, förord-

ningen (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m. och förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning.

Det finns härutöver ytterligare några förordningar, där enbart ändrad terminologi, föranleder följdändringar. Dessa är förordning (1986:677) om ökade möjligheter att anlita personal vid företag m.fl. för viss undervisning, förordning (1991:1124) om avgifter för prövning inom det offentliga skolväsendet, förordning (1991:1195) om det offentliga skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m., förordning (1992:395) om uppdragsutbildning inom det offentliga skolväsendet, förordning (2001:1201) med instruktion för Nationellt centrum för flexibelt lärande, förordning (2002:1013) om utbildning vid Nationellt centrum för flexibelt lärande, förordningen (2007:152) om utbildning vid kriminalvård i anstalt och förordning (2005:676) om statsbidrag till viss påbyggnadsutbildning.

Förslagen om ändrade och nya bestämmelser i skollag och förordningar föreslås träda i kraft den 1 juli 2009. Upplysningsvis kan tilläggas att de nya bestämmelserna i skollagen i fråga om prövning av sökandens behörighet att delta i allmän och särskild utbildning på grundläggande nivå samt utbildning i svenska för invandrare ska tillämpas även för ansökningar som inkommit till hemkommunen före ikraftträdandet men som avser utbildning som påbörjas därefter. Någon särskild reglering i övergångsbestämmelser bedöms inte vara nödvändig.

8.1 Två etapper

Införandet av Frivux kommer i praktiken att ha en tidsförskjuten effekt för staten och kommunerna. De fristående anordnarna kan inte starta sin verksamhet förrän de fått tillstånd från tillståndsgivande myndighet, och information om etablering lämnats till kommunen. Detta innebär att införandet bör ske så hänsyn tas till dessa två etapper, där Frivux får en verkan för anordnare och staten i den första etappen, och för kommunerna i den andra etappen.

Eftersom handläggningstiden av ansökningar bör understiga tre månader, och information till kommunerna ska lämnas inom sex månader före etablering bör det vara möjligt för anordnare att i inledningskedet informera kommuner om sin avsikt att etablera en verksamhet samtidigt som man lämnar in en ansökan om tillstånd.

Kommunernas beslut om aktuellt utbud bör offentliggöras vid samma tidpunkt som kommunen fattar beslut om budget. Detta sker

vanligtvis i oktober. För att skapa de bästa möjliga förutsättningarna bör Frivux om möjligt införas 1 juli 2009, under förutsättning av riksdagsbeslut under våren 2009.

8.2 Stöd till kommunerna

Införandet av Frivux kommer att medföra ett omställningsarbete i kommunerna. Skolmyndighetsutredningen anger att det nya Skolverket ska lämna stöd till kommunerna i samband med nya reformer¹. Jag anser att det nya Skolverket eller motsvarande myndighet ska uppdras att ta fram stödåtgärder till kommunerna inför och under införandet av Frivux.

¹ Tre nya skolmyndigheter, SOU 2007:79, s. 105.

9 Konsekvenser av utredningens förslag

9.1 Ekonomiska konsekvenser

9.1.1 Staten

Konsekvenserna för staten av införande av Frivux beror främst på hur många anordnare som kommer att ansöka om tillstånd, samt hur många godkända anordnare som kommer att etablera en verksamhet. Eftersom fristående verksamhet inom vuxenutbildningen är ett helt nytt fenomen är det synnerligen svårt att göra en bedömning av vilka volymer som kan bli aktuella. Intresset från dagens anordnare av vuxenutbildning är stort, men hur detta kommer att avspeglats i faktiska ansökningar och etableringar är osäkert. Möjligheten att göra nationella ansökningar kan leda till att större koncerner inkommer med endast en eller ett fåtal ansökningar, men ansökningar från lokala utbildningsanordnare som idag bedriver formell vuxenutbildning i entreprenadform kan leda till att antalet ansökningar blir stort. Införandet av Frivux kan också medföra en topp av ansökningar under det första året, för att sedan klinga av.

Min bedömning är dock att de flesta ansökningarna och etableringarna under den inledande fasen av Frivux kommer att göras av de större aktörerna inom vuxenutbildningen på entreprenad, samt av representanter från folkbildningen. Efter samtal med dessa organisationer gör jag bedömningen att antalet ansökningar inte kommer att överstiga 500 stycken, samt att antalet etableringar inte kommer att överstiga 200 stycken. Denna inledande ansöknings- och etableringstopp kommer sedan att klinga av. Konsekvensbedömningarna nedan utgör en bedömning på kort sikt. Jag anser att nya bedömningar av de långsiktiga ekonomiska konsekvenserna kan göras först när det faktiska etableringsläget är klart.

Statsbidraget till kommunerna

Mina förslag kring Frivux innebär ingen höjning av statens ambitionsnivå beträffande omfattningen av den formella vuxenutbildningen. Förslagen medför därför inget behov av ökade statsbidrag till kommunerna.

Konsekvenser för det statliga studiestödet

Eftersom Frivux inte innehåller någon förändring av omfattningen av den formella vuxenutbildningen får förslagen inte heller någon ekonomisk konsekvens för det statliga studiestödet.

Roller och ansvar

I stort medför mina förslag inom detta område ingen avgörande skillnad i dagens rollfördelning mellan stat och kommun. Jag föreslår dock att statens ansvar för en övergripande infrastruktur för den formella vuxenutbildningen ökar genom etableringen av en nationell betygsdatabas och ett fortsatt stöd till utvecklingen av en nationell kursdatabas.

Utvecklingen av en nationell betygsdatabas anser jag vara nödvändig för en rättssäker hantering av kursbetyg från ett större antal anordnare än tidigare. En nationell betygsdatabas kan också utgöra ett viktigt verktyg vid utfärdandet av slutbetyg. Min bedömning är att en fortsatt utveckling av de databaser som idag sköts av Centrala studiestödsnämnden, CSN, är det mest kostnadseffektiva. CSN anger att vidareutveckling och fortsatt drift av en sådan databas är möjlig. CSN bedömer kostnaden för utveckling och fortsatt drift av ett sådant system uppgå till 1 miljon kr per år. Jag anser därför att anslaget för CSN bör öka med detta belopp fr.o.m. budgetåret 2009.

Utveckling och stöd till utveckling av nationella kursdatabaser sker idag både inom Statens skolverk (utbildningsinfo.se) och Nationellt centrum för flexibelt lärande (Netvux). Ett fortsatt stöd till en sådan utveckling bör samordnas. Skolmyndighetsutredningen föreslår i betänkandet *Tre nya skolmyndigheter* (SOU 2007:79) att kärnverksamhet från dagens myndigheter på utbildningsområdet ska föras över till en ny myndighet, Skolverket. Jag anser att ett fortsatt stöd till utvecklingen av en nationell kursdatabas för den formella vuxenutbildningen ska anses tillhöra kärnverksamheten för en statlig myn-

dighet med ansvar för utveckling av vuxenutbildningen, och att medel i samma omfattning som idag ska avsättas för detta arbete. Mitt förslag om fortsatt stöd till utvecklingen av en nationell kursdatabas innebär alltså ingen ökad kostnad för staten.

Tillståndsgivning

Ansvar för tillståndsgivning för fristående vuxenutbildning ska enligt mitt förslag ligga på samma statliga myndighet som ansvarar för tillståndet för fristående skolor. I dagsläget är denna myndighet Statens skolverk. Under ansökningsperioden för 2007 inkom 563 ansökningar om tillstånd för fristående skolor till Statens skolverk¹. Dessa ansökningar handlades av 15 personer².

Tillståndsgivningen i samband med införandet av Frivux kommer att innebära en ökning av arbetsbelastningen för tillståndsmyndigheten. Detta samtidigt som ansökningarna om tillstånd för fristående skolor bedöms öka³. Mitt förslag innebär dock en mindre komplicerad tillståndsgivningsprocess för fristående vuxenutbildning än för fristående skolor.

Jag bedömer att handläggningen av tillstånd för fristående vuxenutbildning kräver en resursförstärkning av fem årsarbetsplatser. En sådan resursförstärkning anser jag vara möjlig att genomföra utan ökade kostnader för staten genom att ta hänsyn till den utökade uppgiften i samband med planering och dimensionering av den nya myndighetsstruktur som föreslås av Skolmyndighetsutredningen. Skolmyndighetsutredningen anger också i sitt förslag att besparingar som uppstår i och med avvecklandet av vissa myndigheter ska kunna finansiera uppbyggnaden av bl.a. det nya Skolverket⁴.

Ersättningsmodell

I mitt förslag om ersättningsmodell ska Statens skolverk eller motsvarande myndighet ansvara för fastställandet av miniminivåer på ersättningen för kurser som omfattas av gällande rättighetslagstiftning. De ökade kostnaderna för denna uppgift anser jag vara försumbara,

¹ Pressmeddelande från Statens skolverk den 23/4 2007.

² Tre nya skolmyndigheter, SOU 2007:79, s. 240.

³ Skolverkets lägesbedömning 2007, s. 74.

⁴ SOU 2007:79, s. 200.

och bör även de kunna planeras in i en kommande myndighetsstruktur.

Tillsyn m.m.

Enligt bedömningen ovan kan Frivux föra med sig en inledande etablering av max 200 verksamheter. Utbildningsinspektionsutredningen beräknar att snittkostnaden för inspektion av en skola uppgår till 54 000 kr⁵. Kostnaden för statens inspektion av fristående vuxenutbildning skulle då initialt uppgå till 10 800 000 kronor.

Jag har föreslagit att vuxenutbildningen ska granskas såväl på huvudmanna- som verksamhetsnivå. Detta är en ambitionshöjning jämfört såväl med dagens situation som förslaget från Utbildningsinspektionsutredningen. I dag finns ca 340 vuxenutbildningsenheter. Med utgångspunkt från en bedömning om 200 nya fristående vuxenutbildningsenheter blir det 540 enheter att inspektera för utbildningsinspektionen. Ambitionsökningen leder till följande effekt⁶.

	Nuv. modell Vart sjätte år Huvudmannanivå	Inspektionsutredningens förslag Vart tredje år Huvudmannanivå	Frivuxutredningens förslag Vart tredje år Huvudmanna- och verksamhetsnivå
Resursåtgång	Ca 515 pdg/år	Ca 1 040 pdg/år	Ca 2 010 pdg/år

Regeringen har i budgetpropositioner för 2008 förstärkt utbildningsinspektionen med 150 miljoner kronor, och jag anser att de ökade inspektionskostnaderna för fristående vuxenutbildning bör finansieras inom denna ram.

Möjlighet till förvaltningsbesvär, m.m.

Utredningen föreslår dels att det införs en möjlighet till förvaltningsbesvär för utbildningsanordnare i fråga om kommunernas beslut om fastställda ersättningsbelopp för det kommunala utbildningsutbudet, dels en utvidgning av rätten att överklaga kommunens beslut i fråga om åtagande av betalningsansvar för en kommuninnevänares utbildning. Med hänsyn till utredningstiden har det inte varit möjligt att göra närmare beräkningar av de kostnadsmässiga konsekvenserna av

⁵ Tydlig och öppen – förslag till en stärkt skolinspektion, SOU 2007:101, sid 204.

⁶ Baserad på uppgifter från Avdelningen för utbildningsinspektion vid Skolverket.

dessa förslag. Förslagets konsekvenser får därför grunda sig på utredningens generella bedömningar av vilka effekter som de kan få för kommunerna, utbildningsanordnarna, Skolväsendets överklagandekommitté och domstolarna. Den föreslagna, förtydligande lagstiftningen vad beträffar behörighetsreglerna för formell vuxenutbildning liksom reglerna för hur ersättningen till utbildningsanordnarna ska beräknas och vilka kostnadsslag som ska ingå, bör kunna bidra till att antalet tvister begränsas. Syftet är att reglerna ska leda till en enkel beslutsprocess både vad gäller kommuninnevånarnas väg till studier och fastställande av ersättningsbelopp. På sikt, när aktörer och intressenter har fått närmare kännedom om reglerna, bör förslagen medföra lägre arbetsbelastning än tidigare.

Såväl förvaltningsdomstolarna som Skolväsendets överklagandekommitté kommer genom förslagen tillföras en ny måltyp. Det finns skäl att tro att det inledningsvis kan komma att leda till en ökad arbetsbelastning. Utredningen bedömer dock att ökningen inte blir så stor att den får någon nämnvärd påverkan på domstolarnas och kommitténs arbete och kostnader och bör kunna inrymmas inom nuvarande organisation.

Stöd vid ikraftträdande

Jag anser inte att ikraftträdandet av Frivux får några direkta ekonomiska konsekvenser för staten. Däremot är min bedömning att kommunerna kommer att behöva ett initialt stöd i samband starten av Frivux. Enligt Skolmyndighetsutredningen ska Skolverket ansvara för stödåtgärder till kommunerna i samband med nya reformer⁷. Finansieringen av statliga stödåtgärder bör ske inom de ekonomiska ramar som tilldelas Skolverket för stöd till kommunerna, och medför ingen kostnadsökning för staten.

9.1.2 Kommunerna

Kommunala utbildningskostnader

Inom Frivux kommer kommunerna att besluta om inriktning och omfattning av den formella vuxenutbildningen. Kommunerna kan fortfarande styra över hur stor volym man anser befogad inom den

⁷ SOU 2007:7, s 105.

gymnasiala vuxenutbildningen och fastställer prisnivån. Frivux medför alltså ingen ökning av kommunernas kostnader för den formella vuxenutbildningen.

Roller och ansvar

Mina förslag kring roller och ansvar inom Frivux förtydligar ett antal ansvarsområden för kommunerna, och pekar också på förskjutningar i dagens ansvarsområden. De ansvarsområden som anges i mina förslag är dock sådana som redan i dagens system åligger kommunerna. Jag anser därför att dessa förslag inte medför några ökade kostnader för kommunerna. Överläggningar med kommuner som redan inom ramen för dagens system gjort motsvarande förskjutningar av kommunens ansvarsområde bekräftar kostnadsneutraliteten, och pekar snarare på effektivitets- och kvalitetsvinster.

Ersättningsmodell

I förslaget om ersättningsmodell inom Frivux ansvarar kommunerna för fastställande av ersättningsbelopp för den formella vuxenutbildningen. Detta ansvar bedömer jag inte medföra några långsiktiga kostnadsökningar för kommunerna.

De statliga miniminivåerna för kurser som omfattas av gällande rättighetslagstiftningen kan i undantagsfall medföra högre genomförandekostnader för dessa kurser än vad kommunen tidigare haft. Denna kostnadsökning är dock på kursnivå, vilket gör att kommunen kan anpassa övrigt utbud för att undvika en högre total kostnad för vuxenutbildningen.

Kommunal insyn

Verksamheten som kommer att bedrivas av fristående anordnare kommer att främst ersätta verksamhet som idag bedrivs i kommunal regi eller på entreprenad, dvs. verksamheter där kommunen idag har ett uppföljningsansvar. Kommunernas insyn i fristående vuxenutbildning kommer därför inte att adderas till ett befintligt uppföljningsansvar, utan ersätta detta. Jag anser därför att detta förslag inte leder till ökade kostnader för kommunerna.

Konsekvenser för det kommunala anordnarledet

Det är svårt att bedöma de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna av införande av valfrihet i utbildningssystemet. Skolverket har försökt analysera detta inom ungdomsskolan och konstaterar att kommunala skolor som ligger i kommuner med hög andel fristående grundskolor är mer effektiva än andra skolor.⁸

En konsekvens av individens fria val kan vara att kommunala anordnarled får färre deltagare än tidigare. I sådana fall kan minskad deltagartäthet leda till högre lärar- och lokalkostnader per studerande. Å andra sidan bidrar den ökade konkurrensen till incitament att såväl pressa kostnaderna som att höja kvaliteten. Såväl teoretisk analys som praktiska exempel visar att eventuella kostnadshöjningar på grund av en svårare planeringssituation motverkas av konkurrensens kostnadspressande effekter. Ökade möjligheter för den enskilde att välja anordnare har också visat sig ge incitament till högre kapacitetsutnyttjande.⁹

Jag ser inte att det finns någon anledning att tro att det skulle förhålla sig annorlunda inom vuxenutbildningen.

Arbetsmarknadsutbildning m.m.

Jag föreslår att kommunerna ska ha det samlade ansvaret för den formella vuxenutbildningen, inklusive den utbildning som idag upphandlas av Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Anledningen till detta är främst ett bättre resursutnyttjande och en tydligare ansvarsfördelning. Även om kommunerna inom ramen för sina beslut kring inriktning av vuxenutbildningen gör de bedömningar som är nödvändiga för arbetsmarknadsutbildningarna m.m., kommer detta nya ansvar att medföra kostnader för kommunerna. Jag anser att denna kostnadsökning ska finansieras av medel från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Den besparing av offentliga medel som görs i och med undvikandet av dubbelarbete från stat och kommun kommer enligt min bedömning leda till en lägre total kostnad för samhället, även om kommunernas kostnader ersätts av staten.

⁸ Mer kunskap för pengarna – en analys av resurser och resultat i grundskolan, Skolverket 2004.

⁹ Kundvalssystemets effekter på kostnader i Nacka kommun, Nacka kommun 2004.

Ikraftträdande

Min bedömning är att vissa kommuner kommer att ha tröskelkostnader i form av omställning inför ikraftträdandet av Frivux. Dessa tröskelkostnader kan dock minimeras genom utnyttjande av erfarenheter från andra kommuner som redan gjort förändringar av roller och ansvar inom den formella vuxenutbildningen. Jag anser att Statens skolverk ska utveckla stöd till kommunerna inför ikraftträdandet av Frivux.

9.2 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslagen inskränker inte kommunernas handlingsutrymme. Besluten om inriktning och omfattning av den formella vuxenutbildningen i kommunerna ska även fortsättningsvis fattas kommunalt. Även beslut om ersättningsnivåer ska enligt förslagen fattas på kommunal nivå.

Förslagen innebär inte heller att uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun förskjuts. Den statliga tillsynen över kommunal verksamhet och den regelstyrning som finns idag förändras inte.

9.3 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

De förslag som jag lämnar bedöms inte ha några direkta konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

10 Författningskommentar

I betänkandet lämnas förslag till ändringar som framför allt syftar till ökad valfrihet för studier inom den formella vuxenutbildningen. Författningsförslagen innefattar inte någon förändring i hittillsvarande systematik i skollagen, vilket resulterar i att vissa paragrafer på ett tyngande sätt kommer att upprepa ordalagen i de redan utförliga bestämmelserna i en annan paragraf. Det kan dock förutsättas att Skollagsberedningens arbete kommer resultera i en modern och väldisponerad ny skollag där utredningens förslag kan införlivas. Förslagen gäller oavsett om det kommer att bli en ny skollag eller inte. Det har därför varit svårt att ta fram ett heltäckande författningsförslag som inkluderar ny förordningsreglering. Innebörden av utredningens förslag framgår emellertid av betänkandet.

10.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

1 kap. Allmänna föreskrifter

Utbildning för vuxna

8 §

Den formella vuxenutbildningen omfattar följande skolformer

- allmän utbildning för vuxna*
 - särskild utbildning för vuxna*
 - utbildning i svenska för invandrare,*
- samt därtill hörande verksamhet och annat som är knutet till denna.*

Dessutom finns särskilda utbildningsformer som anordnas av det allmänna som komplettering till den formella vuxenutbildningen.

Bestämmelsen innehåller liksom tidigare en uppräknning av de skolformer som ingår den formella vuxenutbildningen. Begreppet skolform har hittills reserverats för utbildning inom det offentliga skolväsendet. Nu ska i princip samma regelsystem gälla all vuxenutbildning oavsett om den anordnas av en kommun, ett landsting eller en enskild som har beviljats tillstånd enligt denna lag. Varje skolform regleras i 11–13 kap. I det nya 13 b kap. finns vissa gemensamma bestämmelser om ersättning till utbildningsanordnare.

En annan skillnad i förhållande till tidigare reglering är de nya benämningarna av samlingsbegreppet, *den formella vuxenutbildningen*, och de tre skolformerna som ingår däri, nämligen *allmän utbildning för vuxna*, *särskild utbildning för vuxna* och *utbildning i svenska för invandrare*, utan förkortningar, se vidare i avsnitt 1.2.10.

Förutom de tre skolformerna ingår i den formella vuxenutbildningen viss övrig verksamhet som kompletterar skolformerna samt annat som är knutet därtill, t.ex. dess administration. Begreppet *verksamhet* används som en gemensam benämning för de aktiviteter som kan förekomma inom den formella vuxenutbildningen och som en vuxen inte alltid behöver delta i för att få tillgång till, såsom t.ex. studie- och yrkesvägledning och prövning. För sådan verksamhet som en vuxen ska vara antagen till för att kunna delta i används begreppet utbildning, inom vilken undervisning sker utifrån bestämda mål.

I paragrafens *andra stycke*, som innehåller en upplysning, har endast vissa redaktionella ändringar gjorts. Med särskilda utbildningsformer avses uppdragsutbildning, som regleras i lagen (1991:1109) om uppdragsutbildning i vissa fall.

8 a §

Varje kommun fastställer årligen omfattning och inriktning för den formella vuxenutbildningen som erbjuds i kommunen. I utbildningsutbudet ska även ingå sådan utbildning som kommunen är skyldig att tillhandahålla enligt bestämmelserna i 11 kap. 8 §, 12 kap. 2 a § och 13 kap. 3 §. Kommunen får under året utvidga fastställt utbud.

Bestämmelsen är ny och dess syfte beskrivs i avsnitt 2.2.3 (Planering och säkerställande av utbildningsutbud). För att skapa stabilitet i det nya systemet är det rimligt att förutsättningar för kommuninnehavare och utbildningsanordnare ska vara någorlunda bestående. För

att ändå möjliggöra viss flexibilitet för att t.ex. tillgodose oförutsedda utbildningsbehov får kommunen utvidga sitt utbildningsutbud även efter att det har fastställts.

8 b §

Varje kommun ansvarar för att tillhandahålla den organisation som behövs för att möjliggöra en antagningsprocess till studier för vuxna kommuninnevånare, resurser för studie- och yrkesvägledning samt rektorsfunktion.

Den organisation som avses i första stycket får vara gemensam för flera kommuner samt för den formella vuxenutbildningen och gymnasieskolan.

Om en kommun också anordnar formell vuxenutbildning ska denna utbildningsverksamhet hållas åtskild från sådan verksamhet som avses i första stycket.

Genom den nya bestämmelsens första stycke tydliggörs ett redan befintligt ansvar hos kommunerna. Kommunerna har det yttersta ansvaret att se till att denna nödvändiga infrastruktur för den formella vuxenutbildningen finns tillgänglig. I avsnitt 2.2.3 ges en beskrivning av vilka uppgifter kommunen har och även fortsättningsvis ska ha. Utformningen av kommunens organisation för bl.a. utövandet av myndighetsuppgifter, såsom bedömning och beslutsfattande med anledning av ansökningshandlingar från kommuninnevånare som önskar studera, upprättande av individuella studieplaner, bedömning av kompetens- och måluppfyllelse, etc. är en fråga som bör avgöras på lokal nivå och inte regleras i lag. Av det nya *andra stycket* följer dock att sådana uppgifter ska kunna skötas gemensamt mellan olika skolformer och av två eller fler kommuner. Denna bestämmelse har till viss del sin motsvarighet i 11 kap. 22 § andra stycket i sin tidigare lydelse. Bestämmelsen syftar till att förtydliga att olika organisationsmöjligheter finns men utgör ingen förändring i sak.

I förhållande till vad som tidigare har gällt innebär dock bestämmelsen i första stycket en viss skärpning. Studie- och yrkesvägledning har enligt komvuxförordningen varit något som varje studerande *bör* erbjudas. I realiteten torde redan det nu uttalade kravet vara uppfyllt eftersom sådan vägledning är en närmast självklar del i de lärcentra som idag finns i de flesta kommuner och en närmast nödvändig del för att antagningsprocessen ska kunna fungera. Kommunen

bestämmer om sådan kompens ska tillhandahållas genom att personal anställs eller på något annat sätt. Det står en kommun fritt att enligt 10 a § uppdra åt annan att handa denna verksamhet. Vid anställning gäller dock bestämmelserna i 2 kap. 6 §. Det är inte enbart elever, dvs. vuxna som deltar i utbildning, som ska kunna få studie- och yrkesvägledning utan också andra ska ha rätt till sådan vägledning då det ofta krävs redan innan en enskild individ söker en utbildning.

Bestämmelsen i *tredje stycket* är ny och dess närmare innebörd behandlas i avsnitt 2.2.3 (Kommunala anordnarorganisationen).

De bestämmelser som rör kommunernas ansvar och uppgifter riktas nu till kommunen och inte, som var fallet tidigare, till styrelsen för utbildningen eller huvudmannen. Användningen av sistnämnda beteckningar var inte alltid konsekvent och syftet med den nya ordningen är att tydliggöra när det är kommunen eller utbildningsanordnaren som bär ett visst ansvar. Om en bestämmelse rör kommunens ansvar för en enskild individ som är bosatt i kommunen används beteckningen hemkommun, som definieras i 1 kap. 15 §.

9 §

Den formella vuxenutbildningen ska ge vuxna möjlighet att i enlighet med individuella önskemål utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt främja den personliga utvecklingen. De som erhållit minst utbildning ska prioriteras.

Utbildningen syftar också till att stärka demokrati, jämställdhet och en socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling samt öka ekonomisk tillväxt och sysselsättning.

Utbildningen ska vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas.

I paragrafen anges de övergripande mål som den formella vuxenutbildningen syftar till att uppnå. Målen i paragrafen är allmänt formulerade och utgör en grund för tolkningen av andra mer konkret utformade bestämmelser. I de kapitel som handlar om de olika skolformerna finns ytterligare mål angivna i de paragrafer som handlar om respektive utbildnings syfte.

I *första stycket* formuleras målen ur ett individperspektiv. Dessutom anges vilka som ska prioriteras då resurserna är begränsade.

Detta är av betydelse för såväl den individuella utvecklingen som samhällsutvecklingen. Förutom viss språklig bearbetning av den tidigare lydelsen innebär ändringarna ingen förändring i sak.

I *andra stycket* formuleras målen ur ett samhällsperspektiv. Avsikten är att ytterligare förtydliga syftet med den formella vuxenutbildningen och betona dess betydelse för samhällsutvecklingen. Betydelsen av innebörden av målen enligt första och andra styckena behandlas närmare i avsnitt 2.2.1.

Kravet på att likvärdig utbildning (tidigare första stycket) har flyttats till nytt *tredje stycke*. Begreppet "likvärdig" innebär inte att utbildningen ska vara likformig i betydelsen likadan. Det finns olika vägar att nå de mål för utbildningen som finns angivna i lagen, läroplaner som regeringen beslutar om samt i kursplaner och betygskriterier som ska finnas enligt bestämmelser i de kapitel i lagen som handlar om de olika skolformerna. Motiven till bestämmelsen om likvärdig utbildning finns i prop.1990/91:18 s. 27 f.

9 a §

All verksamhet inom den formella vuxenutbildningen ska utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar såsom människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet samt solidaritet mellan människor. Var och en som verkar inom den formella vuxenutbildningen ska främja aktning för varje människas egenvärde och aktivt motverka diskriminering och annan kränkande behandling.

Paragrafen är ny men har i princip sin motsvarighet 9 § andra stycket i sin tidigare lydelse.

9 b §

Verksamheten inom den formella vuxenutbildningen ska vara avgiftsfri, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 15 kap. 6 §. Det får dock förekomma enstaka inslag som kan föranleda en obetydlig kostnad för eleverna.

I bestämmelsen fastslås principen om att den formella vuxenutbildningen ska tillhandahållas avgiftsfritt. Det gäller inte enbart undervisningen. Även sådan verksamhet som t.ex. vägledning omfattas.

Ett undantag görs dock för prövning. Regeringen har med stöd av bemyndigandet i 15 kap 6 § meddelat föreskrifter om att huvudmannen får ta ut en avgift av den som vill genomgå prövning, förordningen (1991:1124) om avgifter för prövning inom det offentliga skolväsendet. Vidare får, enligt *första stycket*, i verksamheten förekomma enstaka inslag som kan föranleda en obetydlig kostnad för de studerande.

Tidigare fanns motsvarande bestämmelse i 11 kap. 5 §, 12 kap. 8 § och 13 kap. 8 §, där nu enbart kostnader för litteratur m.m. regleras. I 11 kap. 20 a i sin nya lydelse finns bestämmelsen om möjligheten att ta ut ansökningsavgift för allmän utbildning på gymnasial nivå. Bestämmelserna har behandlats i prop. 1990/91:85 s. 137 f.

10 §

Kommuner får vara utbildningsanordnare för samtliga skolformer inom den formella vuxenutbildningen.

Landsting får vara utbildningsanordnare för allmän utbildning för vuxna och särskild utbildning för vuxna i den omfattning som anges i 11 och 12 kap.

Enskilda får vara utbildningsanordnare för samtliga skolformer inom den formella vuxenutbildningen, om de har beviljats tillstånd enligt bestämmelserna i 13 a kap. Detta gäller dock inte för sådan allmän utbildning för vuxna på påbyggnadsnivå som finansieras med statliga medel enligt beslut av Statens skolverk. Med enskild avses bolag, förening, stiftelse, registrerat trossamfund och fysisk person som anordnar formell utbildning.

I bestämmelsen anges vem som kan vara utbildningsanordnare för de olika skolformerna inom den formella vuxenutbildningen. Beror på vem som är huvudman benämns anordnaren som kommunal (inklusive landstingskommunal) eller fristående. De redaktionella ändringarna är enbart avsedda att vara ett förtydligande av vad som redan gäller för kommuner och landsting.

Tredje stycket har ny lydelse och fastslår att även enskilda får vara utbildningsanordnare för samtliga kommunalt finansierade skolformer inom den formella vuxenutbildningen, förutsatt att de har beviljats tillstånd. Av stycket framgår också vilka som, inom den formella vuxenutbildningen, avses med enskilda. I avsnitt 1.2.11 anges

att även ett stats-, kommun- eller landstingsägt bolag kan beviljas tillstånd att anordna formell vuxenutbildning.

10 a §

En kommun eller ett landsting får med bibehållet huvudmannaskap uppdra åt någon annan att anordna verksamhet inom den formella vuxenutbildningen (entreprenad). Regeringen får meddela föreskrifter om vem som får ges ett sådant uppdrag om och villkor för det.

Om en kommun eller ett landsting uppdrar åt någon annan att anordna verksamhet på entreprenad, får huvudmannen endast överlämna den myndighetsutövning som hör till lärarens uppgift.

För sådan verksamhet som på huvudmannens uppdrag anordnas av någon annan gäller inte bestämmelserna i 2 kap. 4–7 §§.

Paragrafen är ny. Den har dock sin motsvarighet i upphävda eller ändrade bestämmelser i 11 kap. 6, 7 §§, 12 kap. 9, 10 §§, 13 kap. 9 och 10 §§. Möjligheten att uppdra åt annan att anordna verksamhet ska gälla för all formell vuxenutbildning även fortsättningsvis. Genom att införa en sådan bestämmelse redan i 1 kap. skollagen undviks upprepningar.

Att kommunen eller landstinget behåller huvudmannaskapet för den verksamhet som överlämnas på entreprenad innebär att ansvaret för att verksamheten genomförs i enlighet med gällande författningar kvarstår hos kommunen eller landstinget men att någon annan sköter själva utförandet. Det måste fortfarande vara fråga om en kommunal verksamhet i förhållande till de studerande och andra som deltar i verksamheten. Verksamhet kan överlämnas på entreprenad främst till en enskild fysisk eller juridisk person, men även till en kommun eller ett landsting.

Gemensamma bestämmelser för det offentliga skolväsendet

11 §

Det offentliga skolväsendet för barn och ungdom och den formella vuxenutbildningen bildar tillsammans det offentliga skolväsendet.

I bestämmelsen har endast samlingsbegreppet *den formella vuxenutbildningen* ersatt den tidigare benämningen. Med det offentliga skolväsendet avses offentligt finansierad utbildning.

11 kap. Allmän utbildning för vuxna

Gemensamma bestämmelser

1 §

Allmän utbildning för vuxna delas in i grundläggande nivå, gymnasial nivå och påbyggnadsnivå.

Utbildningen ska anordnas i form av kurser.

Ändringarna består i att de tidigare benämningarna, grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning, har tagits bort, och i stället anges de olika nivåer på vilka den allmänna utbildningen för vuxna tillhandahålls. Uttryckssättet understryker att det inte är fråga om traditionella skolformer och att det inte alltid finns ett i förväg bestämt innehåll i utbildningen. Individerna ska liksom tidigare kunna kombinera de tre olika nivåerna med varandra på olika sätt. Ändringen i *andra stycket* är endast en språklig justering.

2 §

Utbildningen på grundläggande nivå syftar till att ge vuxna sådana kunskaper och färdigheter som de behöver för att delta i samhälls- och arbetsliv. Den ska också syfta till att möjliggöra fortsatta studier.

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

Utbildningen på påbyggnadsnivå syftar till att ge vuxna kunskaper som leder till en ny nivå inom deras yrke eller till ett nytt yrke. Vad som sägs i detta kapitel om utbildning på gymnasial nivå gäller också utbildning på påbyggnadsnivå.

Bestämmelserna i paragrafen anger, liksom tidigare, syftena med utbildning på de olika nivåerna. Liksom tidigare gäller att vad som sägs i detta kapitel om utbildning på gymnasial nivå (17 § och därefter) också ska tillämpas på utbildning på påbyggnadsnivå.

3 §

Bestämmelserna i detta kapitel gäller inte för vuxna som behöver utbildning motsvarande utbildningen i den obligatoriska särskolan eller gymnasiesärskolan. Då gäller i stället lagens bestämmelser om särskild utbildning för vuxna.

Bestämmelserna i detta kapitel gäller inte heller den som är intagen i kriminalvårdsanstalt. För utbildning för den som är intagen i kriminalvårdsanstalt ansvarar kriminalvården.

I paragrafens första stycke, som genomgått viss språkliga justering, anges att bestämmelserna om allmän utbildning för vuxna inte gäller för vuxna med utvecklingsstörning. För dem gäller i stället bestämmelserna i 12 kap. Av 1 kap 16 § följer att vissa personer ska jämföras med vuxna med utvecklingsstörning.

I det nya andra stycket finns upplysningen om att bestämmelserna i kapitlet inte heller gäller den som är intagen i kriminalvårdsanstalt. Motsvarande bestämmelse återfanns i 10 § fjärde stycket och 19 § fjärde stycket i deras tidigare lydelse.

5§

En utbildningsanordnare får bestämma att litteratur, skrivmateriel, verktyg, skyddskläder och andra därmed jämförbara hjälpmedel som varje elev har för eget bruk och får behålla som sin egendom ska anskaffas av eleverna själva på egen bekostnad eller erbjudas mot avgifter som högst motsvarar utbildningsanordnarens anskaffningskostnader.

I övrigt ska hjälpmedel som används i utbildningen tillhandahållas utan kostnad för eleverna, om inte något annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen.

Paragrafens motsvarar, efter viss redaktionell ändring, de tidigare andra och tredje styckena. Huvudregeln om att verksamheten inom den formella vuxenutbildningen ska vara avgiftsfri finns i 1 kap. 9 b §.

Rätt att fullfölja utbildning

7 a §

En elev har rätt att fullfölja den kurs eller de kurser som hemkommunen har åtagit sig betalningsansvar för enligt 11 § första stycket och 22 § första och andra styckena.

Hela eller delar av en elevs utbildning ska dock avbrytas, om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg.

Den för vilken utbildning på grundläggande nivå har avbrutits enligt andra stycket ska på nytt beredas sådan utbildning, om det finns särskilda skäl för det. Den för vilken annan allmän utbildning för vuxna har avbrutits enligt andra stycket kan på nytt beredas sådan utbildning, om det finns särskilda skäl för det.

Utbildningen kan även avbrytas som en disciplinär åtgärd.

I första stycket uttrycks en rätt för eleven att fullfölja alla de kurser som hemkommunen har åtagit sig betalningsansvar för. En anledning till den ändrade formuleringen i förhållande till paragrafens tidigare lydelse är den omständigheten att hemkommunen kan bevilja en sökande mer än en kurs samtidigt. Individen ska då ha rätt att fullfölja hela paketet av kurser. Dessutom kan individen av en eller flera utbildningsanordnare ha antagits till olika kurser vid olika tillfällen och ska då ha rätt att fullfölja även de kurser som hon eller han senare har antagits till. Bestämmelsen innebär också, liksom tidigare, att en elev som efter att ha påbörjat en utbildning byter hemkommun har rätt att fullfölja just den specifika utbildningen. Den ursprungliga hemkommunens betalningsansvar följer alltså eleven, se vidare avsnitt 4.2.8.

Av andra stycket tillsammans med 14 § framgår att den betalningsansvariga kommunen ska avbryta hela eller delar av sitt åtagande gentemot eleven, om hon eller han saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg, vilket korrelerar med ett av kriterierna för att ha rätt eller vara be-

hörig att delta i utbildningen enligt 10 § respektive 19 §. Det kan t.ex. efter att utbildningen har påbörjats framkomma att eleven i stället behöver särskild utbildning för vuxna. Eftersom eleven kan vara antagen till flera kurser samtidigt eller vid olika tillfällen kan avbrytandet gälla en, flera eller samtliga de kurser som eleven har antagits till.

I *tredje stycket* anges förutsättningarna för återinträde i utbildningen. Eftersom ansvaret för att tillhandahålla utbildning varierar beroende på vilken utbildningsnivå det är fråga om gäller här olika regler. Om utbildning på grundläggande nivå har avbrutits *ska* eleven beredas sådan utbildning igen om det finns särskilda skäl. Om utbildning på gymnasial nivå eller påbyggnadsnivå har avbrutits *kan* däremot eleven beredas sådan utbildning igen om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan föreligga om de omständigheter som föranledde kommunen att avbryta utbildningen enligt andra stycket inte längre är för handen. Det kan t.ex. vara fråga om en elev som har fått sin utbildning avbruten på grund av att hon eller han inte visade större intresse för den eller av andra personliga förhållanden inte har haft förutsättningar att tillgodogöra sig den, men som senare har visat sig vara mer studiemotiverad. Även beslut om återinträde i utbildning ska fattas av den betalningsansvariga kommunen.

Kommunens beslut enligt andra och tredje styckena får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd enligt 15 §.

I *fjärde stycket*, som är nytt, finns bara en upplysning om att en elevs utbildning kan avbrytas som en disciplinär åtgärd. Bestämmelser om disciplinära åtgärder finns dels i 13 a kap (fristående utbildningsanordnare), dels i de olika skolformsförordningarna. Disciplinära åtgärder, som exempelvis avstängning, ska enligt nämnda bestämmelser beslutas av den betalningsansvariga kommunen efter anmälan från utbildningsanordnaren.

Rätt att delta

10 §

Varje kommuninnevånare har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå från och med andra kalenderhalvåret det år hon eller han fyller 20 år, om hon eller han

1. är bosatt i landet,
 2. saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan, och
 3. har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.
- Regeringen får föreskriva att också den som inte är bosatt i landet ska ha rätt att delta.

I paragrafen har såväl redaktionella och sakliga förändringar gjorts.

I första stycket anges de villkor som måste vara uppfyllda för att det ska föreligga en rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå. Liksom tidigare gäller rätten att delta i utbildningen från och med andra kalenderhalvåret det år kommuninnevånaren fyller 20 år. Utbildning i gymnasieskolan är avsedd att påbörjas fram till och med det första kalenderhalvåret det år man fyller 20 år. Den som fram till och med det kalenderhalvåret är i behov av utbildning på grundläggande nivå ska således hänvisas till det individuella programmet i gymnasieskolan. Kraven att den sökande ska vara bosatt i landet och sakna sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan gäller alltså och framgår av första och andra punkterna. Ordet färdigheter har bytts ut mot kunskaper, men någon förändring i sak är inte avsedd. Trots att en sökande har genomgått grundskola eller motsvarande utbildning kan hon eller han sakna relevanta kunskaper och följaktligen vara behörig att delta i utbildning på grundläggande nivå.

I första stycket tredje punkten anges att den sökande ska ha förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Villkoret är nytt. Motsvarande villkor finns dock redan vad gäller behörighet till allmän utbildning på gymnasial nivå och påbyggnadsnivå enligt komvuxförordningen. En kommun är inte skyldig att bereda och bekosta en sökande utbildning om hon eller han saknar förutsättningar att tillgodogöra sig den. Att vuxna med utvecklingsstörning i stället ska hänvisas till särskild utbildning för vuxna framgår redan av 3 §. Av 11 § första stycket framgår att det är den sökandes hemkommun som avgör om den sökande ska förklaras behörig till utbildning på grundläggande nivå.

Frivux medför att möjligheten att välja anordnare av bl.a. utbildning på grundläggande nivå utvidgas. Förutom till kommunala utbildningsanordnare kan den sökande vända sig även till en enskild som har beviljats tillstånd att anordna utbildningen. Den nya regleringen medför därmed att bestämmelsen i paragrafens tredje stycke i sin tidigare lydelse kan upphävas. Genom att upplysningen om vad som

gäller intagna i kriminalvårdsanstalt nu finns i 3 §, kan även fjärde stycket upphävas.

Ansökan och antagningsprocess

11 §

En ansökan om att delta i utbildning på grundläggande nivå ska ges in till den sökandes hemkommun. Om de villkor som anges i 10 § är uppfyllda ska kommunen

- 1. förklara sökanden behörig att delta i utbildningen, och*
- 2. åta sig betalningsansvaret för sökandens utbildning.*

Kommunens beslut enligt första stycket ger sökanden rätt att välja hos vilken eller vilka utbildningsanordnare hon eller han önskar genomgå utbildningen.

I paragrafen regleras kommunens roll i antagningsprocessen till formell vuxenutbildning.

Av första stycket framgår att ansökan ska ges in till hemkommunen. Ändringen från anmälan till ansökan avser att åstadkomma enhetlighet mellan de olika skolformerna och dess nivåer. Till skillnad från bestämmelsens tidigare lydelse föreskrivs inte längre till vilket organ i hemkommunen som den sökande ska vända sig, se kommentaren till 8 b §. Det är alltid den sökandes hemkommun som beslutar om den sökande ska förklaras behörig att delta i utbildning på grundläggande nivå, oavsett om den sökta utbildningen anordnas av hemkommunen i egen regi eller av någon annan utbildningsanordnare. Av denna anledning saknas skäl för den tidigare bestämmelsen i andra meningen.

Hemkommunen ska alltid förklara en sökande behörig att delta i utbildningen om kommunen finner att de villkor som gäller för rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå är uppfyllda. Om den sökande förklaras behörig ska kommunen samtidigt fatta beslut om att kommunen åtar sig betalningsansvaret för sökt utbildning. Ett sådant beslut innebär att den sökande faktiskt får gå utbildningen. Det beslut som följer av behörighetsprövningen och beslutet om att åta sig betalningsansvar motsvarar begreppen mottagande och intagning som tidigare användes. Hur den inledande delen av antagningsprocessen går till finns närmare beskriven i avsnitt 2.2.3. (Infrastruktur för vuxenutbildning).

I de fall hemkommunen åtar sig betalningsansvaret för sökt utbildning på grundläggande nivå utgör detta beslut och beslutet om att sökanden är behörig i praktiken ett och samma beslut. En sökande som uppfyller behörighetsvillkoren för utbildning på grundläggande nivå har alltid rätt att delta i utbildningen.

Av *andra stycket* följer att den som uppfyller villkoren i första stycket, och därmed har rätt att delta i utbildning på grundläggande nivå, kan välja hos vilken eller vilka anordnare, var som helst i landet, som hon eller han önskar genomföra utbildningen. Understrykas bör dock att sökandens rätt till utbildning enligt denna paragraf gäller i förhållande till *hemkommunen*. Kommunens motsvarande skyldighet sträcker sig ytterst till att individen ska få genomgå sin utbildning på kommunens bekostnad. Sökandens valfrihet och kommunens skyldighet innebär inte någon garanti att utbildningen genomförs exakt i enlighet med sökandens önskemål, eftersom hon eller han inte kan kräva av en utbildningsanordnare att bli antagen till en viss utbildningsplats. I 11 a § finns bestämmelser om utbildningsanordnarens antagning till utbildning.

11 a §

Utbildningsanordnaren avgör om en behörig sökande enligt 11 § ska antas till utbildningen.

Om det inte finns plats för samtliga sökande, ska anordnaren göra ett urval enligt föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag eller efter grunder som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

En utbildningsanordnare behöver inte anta eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för anordnaren.

För enskilda som har beviljats tillstånd enligt denna lag att anordna formell vuxenutbildning finns bestämmelser om antagning och urval i 13 a kap.

I paragrafen regleras utbildningsanordnarens roll i antagningsprocessen.

Efter att beslut enligt 11 § första stycket har fattats av hemkommunen, står det sökanden fritt att välja hos vilken eller vilka anordnare som hon eller han önskar genomföra utbildningen. Det är dock

utbildningsanordnaren som avgör om sökanden kan antas. Detta framgår av *första stycket*.

Av *andra stycket* följer att det inte finns någon antagningskyldighet för utbildningsanordnarna. En förutsättning för att kunna påbörja en utbildning är att den önskade anordnaren faktiskt har en utbildningsplats att erbjuda och därmed har möjlighet att anta den sökande. Härav följer att om en anordnare får fler sökande än antalet befintliga utbildningsplatser måste anordnaren göra ett urval. Även den omvända situationen, när det är för få sökanden, kan en anordnare neka att anta om det på grund av ekonomiska eller organisatoriska skäl inte är rimligt att genomföra utbildningen. En ytterligare konsekvens av att det är utbildningsanordnaren som beslutar om antagning är att en kommun som inte har en egen utbildningsverksamhet utan fullgör sin skyldighet att tillhandahålla utbildning på grundläggande nivå för sina invånare exempelvis genom att köpa platser av annan kommun, inte är skyldig att anta sökande hemmahörande i andra kommuner. En sökande har i de beskrivna situationerna möjligheten att avvakta ny kursstart eller att vända sig till en annan utbildningsanordnare.

Urvalskriterierna ska vara fastställda i föreskrifter som har meddelats med stöd av skollagen eller godkända av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer I 22 a tredje stycket finns nu bemyndigandet för regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om urval.

Tredje stycket är utformat i enlighet med motsvarande bestämmelser som gäller för det offentliga skolväsendet för barn och ungdomar, se t.ex. 4 kap. 6 §, jfr. även reglering för fristående skolor, t.ex. 9 kap. 2 §.

I *fjärde stycket* finns en hänvisning till bestämmelser i 13 a kap. om urval och antagning som gäller för fristående utbildningsanordnare.

14 §

Den kommun som har meddelat beslut enligt 11 § första stycket får även besluta om att avbryta utbildningen och om att på nytt bereda en elev utbildning enligt 7 a § andra och tredje styckena.

Bestämmelsen innebär att det är den betalningsansvariga kommunen som, i förekommande fall, ska besluta om avbrytande av och återinträdande i utbildning för en elev. Frånsett de redaktionella ändringarna och att bestämmelsen nu riktar sig till kommunen, och inte uttryckligen anger vilket kommunalt organ, innebär den nya lydelsen ingen förändring i sak i förhållande till den tidigare regleringen.

Överklagande

15 §

Hemkommunens beslut enligt 11 § första stycket och 14 § får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd av eleven.

En utbildningsanordnares beslut enligt 11 a § får inte överklagas.

I *första stycket* har gjorts en språklig justering. Rätten att överklaga berörs i avsnitt 2.2.3. (Infrastruktur för vuxenutbildning).

Bestämmelsen i *andra stycket* är ny och innebär att beslut i fråga om antagning till en utbildningsplats hos en anordnare inte får överklagas, se 2.2.4.

Ersättning

16 §

Hemkommunen blir genom ett beslut enligt 11 § första stycket skyldig att betala ersättning till den eller de utbildningsanordnare som eleven genomgår utbildningen hos.

Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd, behöver hemkommunen inte betala ersättning för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Bestämmelser om ersättning finns i 13 b kap. §

Bestämmelsen är ny. I *första stycket* anges när hemkommunen blir betalningsskyldig gentemot en utbildningsanordnare. Regeln gäller oavsett om anordnaren har offentlig eller enskild huvudman och den tidigare bestämmelsen i första stycket blir därmed överflödigt.

Av *andra stycket* följer att hemkommunen i vissa fall inte är skyldig att betala ersättning. Denna reglering har sin motsvarighet i

bestämmelser i 9 kap. om fristående skolor för barn och ungdomar. Motiven till dessa bestämmelser finns bl.a. i prop. 1995/96:200 s 55.

Hur ersättningen ska bestämmas och utbetalas m.m. regleras i det nya 13 b kap., till vilket det finns en hänvisning i *tredje stycket*.

Utbildning på gymnasial nivå och påbyggnadsnivå

Ansvar att erbjuda utbildning, m.m.

17 §

Kommunerna ska erbjuda utbildning på gymnasial nivå. De ska sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov.

Landstingen får anordna utbildning på gymnasial nivå inom områdena naturbruk och omvårdnad.

Efter överenskommelse med en kommun får ett landsting anordna utbildning på gymnasial nivå även inom andra områden.

I paragrafen har endast gjorts ett par språkliga justeringar. Ansvaret hos kommunen beträffande utbildning på gymnasial nivå liksom påbyggnadsnivå är inte lika omfattande som när det gäller utbildning på grundläggande nivå. Denna skillnad avspeglas i att det i *första stycket* anges, liksom tidigare, att kommunerna ska *erbjuda*, jfr. formuleringen i 8 §. Att kommunen även ska erbjuda utbildning också på påbyggnadsnivå följer av bestämmelsen i 2 § tredje stycket. Att en utgångspunkt för utbildningsverksamheten ska vara den enskildes behov och förutsättningar anges i 1 kap. 9 §.

Liksom för all formell vuxenutbildning kan kommunernas skyldighet att erbjuda utbildning på gymnasial nivå och påbyggnadsnivå fullgöras t.ex. genom att kommunen samverkar med andra kommuner eller landsting eller att en eller flera etablerade fristående utbildningsanordnare kan anses tillgodose behovet.

Andra och tredje styckena anger vilken typ av utbildning ett landsting får anordna. Av ordvalet framgår att landstingens utbildning inte föregås av någon skyldighet.

18 §

Varje kommun ska informera om möjligheterna till utbildning på gymnasial nivå samt verka för att vuxna i kommunen deltar i sådan utbildning.

De språkliga justeringarna i paragrafen innebär inga förändringar i sak.

19 §

Varje kommuninnevånare är behörig att delta i utbildning på gymnasial nivå från och med andra kalenderhalvåret det år hon eller han fyller 20 år, om hon eller han

- 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.*

Regeringen får föreskriva att också den som inte är bosatt i landet ska vara behörig att delta.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om behörighetsvillkor.

Paragrafen har genomgått vissa redaktionella ändringar. Dessutom har behörighetskraven förtydligats.

I första stycket anges huvudregeln för behörighet att delta i utbildningen. Utbildningen kan påbörjas tidigast under andra kalenderhalvåret det år den sökande fyller 20 år. Behörighetsbestämmelserna i andra och tredje punkterna motsvarar delvis villkoren i 3 kap. 2 § komvuxförordningen. En sökande till utbildning på gymnasial nivå ska normalt inte vara behörig, om hon eller han inom en nära tidsperiod före utbildningens start har avslutat sin utbildning i gymnasieskolan eller utbildning på gymnasial nivå med minst betyget Godkänt på den sökta kursen. Den sökande har då möjlighet att t.ex. studera på egen hand och genomgå prövning. Av bestämmelser i skolformsförordningarna för kommunal vuxenutbildning och svenskundervisning för invandrare följer att det inte är nödvändigt att vara antagen till en utbildning för att få genomgå prövning. För behörighet krävs vidare enligt fjärde punkten att den sökande i övrigt uppfyller föreskrivna villkor. Sådana behörighetsvillkor kan enligt

tredje stycket föreskrivas av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer.

Upplysningen i det tidigare fjärde stycket finns numera i 3 §.

20 §

Ett landsting är skyldigt att till sin utbildning på gymnasial nivå ta emot en behörig sökande från en annan kommun, om

1. elevens hemkommun har åtagit sig betalningsansvaret för elevens utbildning, eller

2. det är fråga om en utbildning på påbyggnadsnivå som finansieras med statliga medel enligt beslut av Statens skolverk

Motsvarande skyldighet gäller för en kommun som anordnar sådan utbildning som avses i första stycket 2.

Bestämmelsen innebär att ett landsting även fortsättningsvis ska ta emot en sökande vars hemkommun finansierar utbildningen. Landstinget som anordnar eller låter anordna utbildningen måste dock naturligtvis först ta ställning till om behörighetsvillkoren är uppfyllda och att rätt till utbildning föreligger. Det betalningsansvar som hemkommunen åtar sig för den landstingsanordnade utbildningen ska motsvara fastställt ersättningsbelopp enligt bestämmelserna i 13 b kap. I *första stycket* har kommuner lyfts bort. Ändringen beror på den nya regleringen av antagningsprocessen i 21–22 a §§, se vidare kommentaren till dessa paragrafer.

I andra punkten regleras antagningskyldighet för anordnare av utbildning på påbyggnadsnivå som finansieras med statliga medel. Sådan utbildning får anordnas endast av kommuner och landsting.

Det nya *andra stycket* är föranlett av paragrafens nya utformning.

Kostnader

20 a §

En kommun eller ett landsting får, när det gäller utbildning på gymnasial nivå, ta ut ansökningsavgift av den som ansöker om att få delta i utbildningen.

Avgiften ska vara skälig.

Ansökningsavgift, som har tagits ut enligt första stycket, ska betalas tillbaka

1. om den sökande inte kommer in på den kurs som avgiften avser, eller

2. om den sökande slutför och får betyg från den kurs som avgiften avser.

Paragrafen reglerar möjligheten att ta ut en ansökningsavgift. Den har bytt beteckning från 21 a §. I övrigt är ändringarna endast redaktionella.

Ansökan och antagningsprocess

21 §

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 påbyggnadsnivå som finansieras med statliga medel enligt beslut av Statens skolverk ska dock lämnas till den kommun eller det landsting som anordnar eller låter anordna utbildningen för avgörande av frågor om sökandens behörighet och antagning.

Om ansökan i andra fall avser en utbildning som ett landsting anordnar eller låter anordna, ska hemkommunen skyndsamt sända ansökan vidare dit för avgörande av frågor om sökandens behörighet och antagning. Till en sådan ansökan ska hemkommunen foga ett yttrande av vilket det framgår om hemkommunen åtar sig betalningsansvaret för elevens utbildning, såvida det inte på grund av tidigare överenskommelse är onödigt. Regeringen får vidare meddela föreskrifter om när ett yttrande inte behöver fogas till en ansökan.

Åtagande om betalningsansvar enligt andra stycket ska alltid lämnas om den sökande med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå i ett landstings utbildning på gymnasial nivå. I sådant fall äger 5 kap. 33 § motsvarande tillämpning beträffande ungdomar fram till och med det första kalenderhalvåret det år då ungdomarna fyller tjugo år.

I denna och de tre följande paragraferna regleras antagningsprocessen för utbildning på gymnasial nivå.

På samma sätt som för utbildning på grundläggande nivå ska en ansökan enligt första stycket ges in till den sökandes hemkommun.

Angående mottagaren för ansökan, se kommentaren till 11 §. Undantag från denna huvudregel framgår av andra meningen i första stycket och i andra stycket.

I *andra* och *tredje styckena* har kommunen lyfts bort. En väsentlig skillnad mellan offentliga, dvs. kommunala och landstingsstyrda, och enskilda utbildningsanordnare är att de förra får utöva myndighetsuppgifter såsom bedömning av sökandes behörighet och rätt att delta i utbildning samt sätta och utfärda betyg och intyg utan ett särskilt tillståndsförfarande.

Den bestämmelse som återfinns i *tredje stycket* första meningen tillkom ursprungligen på initiativ av Utbildningsutskottet, se bet. 1990/91:UbU16 s. 57 f. Vad som med hänsyn till den sökandes personliga förhållanden ska utgöra särskilda skäl måste avgöras från fall till fall, men enbart den omständigheten att hemkommunen inte tillhandahåller den aktuella utbildningen utgör inte ett särskilt skäl. Som ett exempel på vad som kan vara särskilda skäl kan nämnas att utbildningsanordnaren har undervisning på kvällstid, vilket den sökande önskar, medan hemkommunen endast tillhandahåller utbildningen på dagtid. Till skillnad från tidigare får hemkommunens beslut i fråga om att åta sig betalningsansvar för sökandens utbildning överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd enligt 23 §. Det betalningsansvar som hemkommunen åtar sig för utbildningen ska motsvara fastställt ersättningsbelopp enligt bestämmelserna i 13 b kap.

22 §

Om de villkor som anges i eller har meddelats med stöd av 19 § är uppfyllda, ska hemkommunen förklara den sökande behörig att delta i utbildningen. För rätt att delta krävs också att den sökta utbildningen omfattas av hemkommunens kursutbud enligt 1 kap. 8 a §.

Om sökanden bedöms ha rätt att delta i utbildningen ska hemkommunen åta sig betalningsansvaret för den.

Hemkommunens beslut ger den sökande rätt att välja hos vilken eller vilka utbildningsanordnare hon eller han önskar genomgå utbildningen.

Hemkommunens beslut enligt *första stycket* innebär ett avgörande om den sökande tillhör dem som kan få möjlighet att gå utbildningen. Beslutet ska inte sammanblandas med hemkommunens beslut, enligt *andra stycket*, vars innebörd är att den behörige sökanden

också får rätt att genomgå utbildningen. Det senare avgörandet kan ha föregåtts av ett urval, om det finns fler behöriga sökande än vad som motsvarar antalet platser i enlighet med kommunens fastställda utbildningsutbud, jfr. 1 kap. 8 a §. Annars ska alla behöriga också antas. Till skillnad från utbildning på grundläggande nivå kan det alltså inom utbildning på gymnasial nivå och påbyggnadsnivå bli fråga om två olika beslut, eftersom alla behöriga på grund av begränsade resurser kanske inte kan få gå utbildningen. I 22 a § finns bemyndigandet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om urval mellan behöriga sökande. Den tidigare bestämmelsen i andra stycket återfinns i 1 kap. 8 b §.

I det nya *tredje stycket* finns bestämmelsen om innebörden av hemkommunens beslut. Den är utformad på samma sätt som i 11 § andra stycket, se kommentaren till den paragrafen.

22 a §

Utbildningsanordnaren avgör om en sökande ska antas till utbildningen.

Om det inte finns plats för alla sökande ska utbildningsanordnaren göra ett urval enligt föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag eller efter grunder som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer

En utbildningsanordnare behöver inte anta eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för anordnaren.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om urval mellan behöriga sökande. För enskilda som har beviljats tillstånd enligt denna lag att anordna formell vuxenutbildning finns bestämmelser om antagning och urval i 13 a kap.

Paragrafen är ny. Motsvarande bestämmelser för utbildning på grundläggande nivå finns i 11 a §, se vidare kommentaren till den paragrafen. I det nya *fjärde stycket* (tidigare 19 § tredje stycket) återfinns bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter om urval samt en hänvisning till 13 a kap för regler om urval och antagning som gäller fristående utbildningsanordnare.

22 b §

Den kommun som har meddelat beslut enligt 22 § får även besluta i frågor om att avbryta utbildningen och att på nytt bereda en elev utbildning enligt 7 a § andra och tredje styckena.

Paragrafen är ny men motsvarar till sin innebörd den tidigare lydelsen av 22 §. Se även kommentaren till 14 §.

Överklagande

23 §

En hemkommuns beslut enligt 21 § andra stycket, 22 § samt beslut enligt 22 b § får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd av eleven.

En utbildningsanordnares beslut enligt 22 a § andra stycket får inte överklagas.

Bestämmelsen har efter genomförda förändringar fått samma innebörd som 15 §, se kommentaren till den paragrafen.

Det tidigare förbudet mot att överklaga det som benämndes hemkommunens intagningsbeslut i *andra stycket* gäller inte längre. Se avsnitt 2.2.3 (*En rätt att överklaga hemkommuns beslut att inte åta sig betalningsansvar*) I andra stycket finns i stället bestämmelsen om att anordnarens antagningsbeslut inte får överklagas.

Ersättning

24 §

Hemkommunen blir genom ett beslut enligt 22 § andra stycket skyldig att betala ersättning till den eller de utbildningsanordnare som eleven genomgår utbildningen hos. Bestämmelser om ersättning finns i 13 b kap.

Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd, behöver hemkommunen inte betala ersättning för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Bestämmelsen är ny och är utformad på samma sätt som den i 16 §, se kommentaren till den paragrafen. Den tidigare bestämmelsen i 24 § har bytt beteckning och återfinns i den nya paragrafen 25 §.

12 kap. Särskild utbildning för vuxna

Allmänna bestämmelser

1 §

Särskild utbildning för vuxna delas in i grundläggande nivå och gymnasial nivå.

Utbildningen ska anordnas i form av kurser.

Bestämmelsen är utformad på samma sätt som bestämmelsen i 11 kap. 1 §, se vidare kommentaren till den paragrafen.

1 a §

Särskild utbildning för vuxna på grundläggande nivå syftar till att ge vuxna med utvecklingsstörning kunskaper och färdigheter motsvarande dem som barn och ungdomar kan få i den obligatoriska särskolan.

Särskild utbildning för vuxna på gymnasial nivå syftar till att ge vuxna med utvecklingsstörning kunskaper och färdigheter motsvarande dem som ungdomar kan få på nationella eller specialutformade program i gymnasiesärskolan.

I bestämmelsen har vissa språkliga justeringar gjorts. Vad som avses med utvecklingsstörning anges i 1 kap. 16 §.

2 b §

Varje kommun ska aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till utbildning på grundläggande nivå och att motivera dem att delta i utbildningen.

Paragrafen har endast justerats språkligt. Den är utformad på samma sätt som motsvarande bestämmelser för allmän utbildning för vuxna på grundläggande nivå.

Rätt att delta

2 c §

Varje kommuninnevånare med utvecklingsstörning har rätt att delta i utbildning på grundläggande 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 i den obligatoriska särskolan syftar till att ge, och*
- 3. har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.*

Regeringen får meddela föreskrifter om att också den som inte är bosatt i landet ska ha rätt att delta.

Bestämmelserna i denna paragraf gäller inte den som är intagen i kriminalvårdsanstalt. För utbildning för den som är intagen i kriminalvårdsanstalt ansvarar kriminalvården.

I paragrafen har endast viss språkliga justeringar gjorts. I tredje stycket andra meningen har införts en upplysning motsvarande den i 11 kap. 3 §.

Undervisning på annat språk än svenska

2 d §

Om en elev i utbildning på grundläggande nivå har bristfälliga kunskaper i svenska språket, får undervisningen ges på elevens eget språk. Sådan undervisning ska kompletteras med undervisning eller träning i svenska språket.

Ändringarna i paragrafen är endast språkliga och föranledda av den nya terminologin.

*Utbildning på gymnasial nivå**Kommunens ansvar*

3 §

Kommunerna ska erbjuda utbildning på gymnasial nivå. De ska härvid sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot behov och efterfrågan.

Efter överenskommelse med en kommun får ett landsting anordna utbildning på gymnasial nivå som motsvarar den utbildning som ges på nationella och specialutformade program i gymnasiesärskolan.

Paragrafen är utformad på samma sätt som motsvarande bestämmelser för allmän utbildning för vuxna på gymnasial nivå. Se 11 kap. 17 § och kommentaren till den paragrafen.

5 §

Varje kommun ska informera om möjligheterna till utbildning på gymnasial nivå och verka för att vuxna med utvecklingsstörning deltar i sådan utbildning.

I paragrafen har språkliga justeringar gjorts med anledning av förändrad terminologi.

Behörighet

6 §

Varje kommuninnevånare med utvecklingsstörning är behörig att delta i utbildning på gymnasial nivå från och med andra kalenderhalvåret det år hon eller han fyller 20 år, om hon eller han,

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

Regeringen får meddela föreskrifter om att också den som inte är bosatt i landet ska vara behörig att delta.

Föreskrifter om ytterligare behörighetsvillkor och om urval mellan behöriga sökande meddelas av regeringen.

Bestämmelserna i denna paragraf gäller inte den som är intagen i kriminalvårdsanstalt. För utbildning för den som är intagen i kriminalvårdsanstalt ansvarar kriminalvården.

Paragrafen är utformad på samma sätt som motsvarande bestämmelser för allmän utbildning för vuxna på gymnasial nivå. Se 11 kap. 19 § och kommentaren till den paragrafen.

Kostnader

8 §

En utbildningsanordnare får bestämma att litteratur, skrivmateriel, verktyg, skyddskläder och andra därmed jämförbara hjälpmedel, som varje elev har för eget bruk och får behålla som sin egendom ska anskaffas av eleverna själva på egen bekostnad eller erbjudas mot avgifter som högst motsvarar utbildningsanordnarens anskaffningskostnader.

I övrigt ska hjälpmedel som används i utbildningen tillhandahållas utan kostnad för eleverna, om inte något annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen.

Paragrafens första och andra stycke motsvarar, efter viss språkligt justering, de tidigare andra respektive tredje styckena. Huvudregeln om att verksamheten inom den formella vuxenutbildningen ska vara avgiftsfri finns nu i 1 kap. 9 b §.

Ansökan och antagningsprocess

11 §

Den som vill delta i särskild utbildning för vuxna ska ansöka om detta hos sin hemkommun.

Om ansökan avser en utbildning som ett landsting anordnar eller låter anordna ska hemkommunen skyndsamt sända ansökan vidare dit för avgörande av behörighet och antagning. Till ansökan ska hemkommunen foga ett yttrande av vilket det framgår om hemkommunen åtar sig betalningsansvaret för elevens utbildning, såvida det inte på grund av tidigare överenskommelse är onödigt.

Landstinget är skyldigt att till sin utbildning anta en sökande, vars hemkommun har åtagit sig betalningsansvaret för den sökta utbildningen.

Paragrafen och de följande tre nya paragraferna reglerar antagningsprocessen, jämför motsvarande bestämmelser för allmän utbildning för vuxna i 11 kap och kommentarerna till de paragraferna.

I första och andra styckena har i huvudsak endast redaktionella ändringar vidtagits. I det nya tredje stycket återfinns, såvitt avser landstingen, bestämmelsen i den upphävda 7 §. Det betalningsansvar som hemkommunen åtar sig för den landstingsanordnade utbildningen ska motsvara fastställt ersättningsbelopp enligt bestämmelserna i 13 b kap.

Den kommunala skyldigheten i vissa fall att ta emot en sökande från en annan kommun följer nu av den nya, generella bestämmelsen i 11 c §.

11 a §

Om ansökan avser utbildning på grundläggande nivå och de villkor som anges i 2 c § är uppfyllda ska hemkommunen

- 1. förklara sökanden behörig att delta i utbildningen, och*
- 2. åta sig betalningsansvaret för sökandens utbildning.*

Paragrafen är ny och är utformad på samma sätt som i 11 kap. 11 § första stycket.

11 b §

Om ansökan avser utbildning på gymnasial nivå och de villkor som anges i eller har meddelats med stöd av 6 § är uppfyllda, ska hemkommunen förklara den sökande behörig att delta i utbildningen. För rätt att delta krävs också att den sökta utbildningen omfattas av hemkommunens kursutbud enligt 1 kap. 8 a §.

Om sökanden bedöms ha rätt att delta i utbildningen ska hemkommunen åta sig betalningsansvaret för den.

Paragrafen är ny och är utformad på samma sätt som i 11 kap. 22 § första och andra styckena.

11 c

Hemkommunens beslut enligt 11 a § och 11 b § ger den sökande rätt att välja hos vilken eller vilka utbildningsanordnare hon eller han önskar genomgå utbildningen.

Utbildningsanordnaren avgör om en sökande ska antas till utbildningen. Om det inte finns plats för alla sökande ska utbildningsanordnaren göra ett urval enligt föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag eller efter grunder som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

En utbildningsanordnare behöver inte anta eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för anordnaren.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om urval mellan behöriga sökande. För enskilda som har beviljats tillstånd enligt denna lag att anordna formell vuxenutbildning finns bestämmelser om antagning och urval i 13 a kap.

Paragrafen är ny och är i allt väsentligt utformad på samma sätt som i 11 kap. 11 a § och 22 a §.

Rätt att fullfölja utbildning

12 §

En elev har rätt att fullfölja den kurs eller de kurser som hemkommunen har åtagit sig betalningsansvar för, enligt 11 a § och 11 b §.

Hela eller delar av en elevs utbildning ska dock avbrytas, om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg.

Den för vilken utbildning på grundläggande nivå har avbrutits enligt andra stycket ska på nytt beredas sådan utbildning, om det finns särskilda skäl för det. Den för vilken utbildning på gymnasial nivå har avbrutits enligt andra stycket kan på nytt beredas sådan utbildning, om det finns särskilda skäl för det.

Utbildningen kan även avbrytas som en disciplinär åtgärd.

I paragrafen har i huvudsak vissa språkliga justeringar gjorts samt ett nytt fjärde stycke införts med en upplysning om att en utbildning kan avbrytas också som disciplin åtgärd. Paragrafen är utformad i

princip på samma sätt som 11 kap. 7 a §, se kommentaren till den paragrafen.

13 §

Den kommun som har meddelat beslut enligt 11 § andra stycket, 11 a och 11 b §§ får även besluta i frågor om att avbryta och om att på nytt bereda en elev utbildning enligt 12 § andra och tredje styckena.

I paragrafen har ett tillägg gjorts för hemkommunens beslut att åta sig kostnadsansvar enligt 11 § andra stycket. Detta överensstämmer med de ändringar som har gjorts i motsvarande bestämmelser för allmän utbildning för vuxna

Överklagande

14 §

Beslut enligt 13 § får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd av eleven.

En utbildningsanordnares beslut om antagning får inte överklagas.

Bestämmelsen i *första stycket* har genomgått redaktionella ändringar. Vidare har möjligheten att överklaga utvidgats. Tidigare kunde hemkommunens beslut i fråga om betalningsansvaret för sökandes utbildning, vilket tidigare benämndes intagning, inte överklagas. Se kommentarerna till 11 kap. 15 och 23 §§ samt 13 kap. 13 §. *Andra stycket* är nytt. Motsvarande överklagandeförbud finns även för övriga skolformer.

Ersättning

15 §

Hemkommunen blir genom ett beslut enligt 11 a § och 11 b § skyldig att betala ersättning till den eller de utbildningsanordnare som eleven genomgår utbildningen hos. Bestämmelser om ersättning finns i 13 b kap.

Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd, behöver kommunen inte betala ersättning för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Bestämmelsen är ny och är utformad på samma sätt som de i 11 kap. 16 och 24 §§ och 13 kap. 14 §, se kommentaren till de paragraferna.

13 kap. Utbildning i svenska för invandrare

Allmänna bestämmelser

1 §

Utbildning i svenska för invandrare syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket.

Utbildningen syftar också till att ge vuxna som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter. Läs- och skrivinläringen får ske på elevens modersmål eller annat språk.

Utbildningen anordnas som kurser.

I paragrafen, som anger utbildningens syfte, har enbart språkliga justeringar gjorts.

Kommunens ansvar

3 §

Varje kommun ansvarar för att den kommuninnevånare som enligt 6 § har rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare och önskar det, också får delta i sådan utbildning.

Utbildningen ska tillhandahållas så snart som möjligt efter det att rätt att delta i utbildningen har inträtt. Utbildningen ska kunna påbörjas inom tre månader, om det inte föreligger särskilda skäl mot det.

I paragrafen har i princip endast språkliga justeringar vidtagits. I första stycket har ett tillägg gjort för att uppnå samma utformning som motsvarande bestämmelse för allmän utbildning för vuxna och särskild utbildning för vuxna, se 11 kap. 8 § och 12 kap. 2 a §.

4 §

Varje kommun ska aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till utbildning i svenska för invandrare och för att motivera dem att delta i sådan utbildning.

Paragrafen har enbart ändrats språkligt.

4 a §

Utbildning i svenska för invandrare ska i genomsnitt under en fyra-veckorsperiod omfatta minst 15 timmar undervisningstid i veckan. Undervisningstiden får dock minskas om eleven begär det och hemkommunen finner att det är förenligt med utbildningens syfte.

I paragrafen har ett förtydligande gjorts. Det är hemkommunen, dvs. den som bekostar elevens utbildning som får minska undervisningstiden.

4 b §

Utbildningsanordnaren ska i samarbete med Arbetsförmedlingen verka för att eleven ges möjligheter att öva det svenska språket i arbetslivet och att utbildning i svenska för invandrare kan kombineras med andra aktiviteter såsom

- arbetslivsorientering,
- validering,
- praktik, eller
- annan utbildning

Utbildningsanordnaren ska också verka för att utbildningen kan bedrivas samtidigt som eleven uppbär ersättning från sjukförsäkringen enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring och för att utbildningen kan kombineras med aktiviteter som erbjuds inom hälso- och sjukvården.

I paragrafen har ett par förtydliganden gjorts. Det är utbildningsanordnaren som ansvar för att samarbete med Arbetsförmedlingen äger rum m.m. För att en enskild ska komma i fråga för tillstånd att anordna utbildning i svenska för invandrare uppställs som särskilt

krav att anordnaren åtar sig att samverka med bl.a. myndigheter, se 13 a kap. 1 § andra stycket.

4 c §

Utbildning i svenska ska kunna kombineras med förvärvsarbete.

I paragrafen har endast en språklig justering gjorts.

Rätt att delta

6 §

Rätt att delta i en kommuns utbildning i svenska för invandrare har, med det undantag som följer av 7 §, följande personer från och med det andra kalenderhalvåret det år de fyller 16 år:

1. Den som är bosatt i kommunen och som saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge. Regeringen får föreskriva att också den som inte är bosatt i landet ska ha rätt att delta i sådan utbildning.

2. Finländska medborgare som stadigvarande arbetar i kommunen, men som är bosatta i Finland nära gränsen till Sverige och som saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge.

I paragrafen har endast språkliga justeringar gjorts.

7 §

Den som har sådana kunskaper i det danska eller norska språket att grundläggande utbildning i svenska språket inte kan anses nödvändig, har inte rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare.

Bestämmelserna i detta kapitel gäller inte den som är intagen i kriminalvårdsanstalt. För utbildning för den som är intagen i kriminalvårdsanstalt ansvarar kriminalvården.

I paragrafens första stycke har endast språkliga justeringar gjorts. I *andra stycket* har införts upplysningen om vad som gäller för den som är intagen i kriminalvårdsanstalt. Bestämmelsen är utformad på

samma sätt som motsvarande bestämmelser för allmän och särskild utbildning för vuxna.

Kostnader för litteratur och andra hjälpmedel

8 §

I utbildning i svenska för invandrare ska eleverna utan kostnad ha tillgång till litteratur och andra hjälpmedel som behövs för en tidsenlig utbildning. Utbildningsanordnaren får dock besluta att eleverna ska hålla sig med enstaka hjälpmedel.

Efter viss ändring är bestämmelsen utformad på samma sätt som motsvarande bestämmelser för övriga skolformer. Huvudregeln om avgiftsfri utbildning finns i 1 kap. 9 b §

Ansökan och antagningsprocess

9 §

En ansökan om att delta i utbildning i svenska för invandrare ska ges in till den sökandes hemkommun eller, i fall som avses i 6 § 2, den kommun som sökanden stadigvarande arbetar i. Om de villkor som anges i 6 § är uppfyllda ska kommunen

- 1. förklara sökanden behörig att delta i utbildningen, och*
- 2. åta sig betalningsansvaret för sökandens utbildning.*

Kommunens beslut enligt första stycket ger den sökande rätt att välja hos vilken eller vilka utbildningsanordnare hon eller han önskar genomgå utbildningen.

I paragrafen finns nu regleringen av kommunens uppgifter och ansvar för antagningsprocessen. Utformningen är densamma som för motsvarande paragrafer för övriga skolformer inom den formella vuxenutbildningen, se kommentaren till 11 kap. 11 §. Bestämmelserna om utbildning på entreprenad som fanns i paragrafen enligt sin tidigare lydelse återfinns i 1 kap. 10 a §.

10 §

Utbildningsanordnaren avgör om en sökande ska antas till utbildningen.

Om det inte finns plats för samtliga sökande, ska anordnaren göra ett urval enligt föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag eller efter grunder som har godkänts av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

En utbildningsanordnare behöver inte anta eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för anordnaren.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om urval mellan behöriga sökande. För enskilda som har beviljats tillstånd enligt denna lag att anordna formell vuxenutbildning finns bestämmelser om antagning och urval i 13 a kap.

I paragrafen regleras utbildningsanordnarens uppgifter och ansvar i antagningsprocessen. Utformningen är densamma som för motsvarande paragrafer för övriga skolformer inom den formella vuxenutbildningen, se kommentaren till 11 kap. 11 a §. Bestämmelsen om utbildning på entreprenad som fanns i paragrafen enligt sin tidigare lydelse återfinns i 1 kap. 10 a §.

Rätt att fullfölja utbildning

11 §

En elev har rätt att fullfölja den kurs eller de kurser som kommunen, enligt 9 §, har åtagit sig betalningsansvaret för

Hela eller delar av en elevs utbildning ska dock avbrytas, om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg.

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

Utbildningen kan även avbrytas som en disciplinär åtgärd.

I paragrafen har vissa språkliga justeringar gjorts. Paragrafen är utformad i huvudsak på samma sätt som motsvarande för allmän utbildning för vuxna, jfr. kommentarerna till 11 kap. 7 a § och 12 kap. 12 §.

12 §

Den kommun som har meddelat beslut enligt 9 § första stycket får även besluta i frågor om att avbryta utbildningen och om att på nytt bereda en elev utbildning enligt 11 § andra och tredje styckena.

I paragrafen har endast språkliga justeringar gjorts.

Överklagande

13 §

Beslut enligt 12 § får överklagas hos Skolväsendets överklagandekommitté av eleven.

En utbildningsanordnares beslut enligt 10 § får inte överklagas.

Utöver den språkliga justeringen i första stycket har ett nytt andra stycke införts med ett överklagandeförbud mot utbildningsanordnarens antagningsbeslut, se kommentarerna till 11 kap. 15 §, 23 § och 12 kap. 14 §.

Ersättning

14 §

Hemkommunen blir genom ett beslut enligt 9 § första stycket skyldig att betala ersättning till den eller de utbildningsanordnare som eleven genomgår utbildningen hos. Bestämmelser om ersättning finns i 13 b kap.

Om en elev har ett omfattande behov av särskilt stöd, behöver kommunen inte betala ersättning för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Paragrafen är ny. Den är utformad på samma sätt som motsvarande bestämmelse för övriga skolformer inom den formella vuxenutbildningen. Se 11 kap.16 och 24 §§ samt 12 kap. 15 §.

13 a kap. Fristående utbildningsanordnare inom den formella vuxenutbildningen

Tillstånd och tillståndsgivning

1 §

Ett tillstånd att anordna allmän utbildning för vuxna, särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare ska beviljas en enskild som har åtagit sig och har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Tillstånd får dock inte beviljas för att anordna allmän utbildning för vuxna på påbyggnadsnivå som finansieras med statliga medel enligt beslut av Statens skolverk.

För ett tillstånd att anordna utbildning i svenska för invandrare krävs dessutom ett särskilt åtagande från den enskilde att samverka med elevens hemkommun och myndigheter, vilka ansvarar för samhällets integrationsinsatser.

I första stycket anges det grundläggande villkoret för att ett tillstånd för enskild att bedriva utbildningsverksamhet inom den formella vuxenutbildningen ska beviljas. Enligt bestämmelsen ska tillstånd beviljas om den som ansöker har åtagit sig och har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen. Vilka som är att anse som enskilda definieras i 1 kap. 10 § tredje stycket.

I avsnitt 3.3 beskrivs och anges de utgångspunkter som bör ligga till grund för den bedömning som görs vid tillståndsprövningen. För att beviljas tillstånd ska t.ex. utbildningsanordnaren ställas under tillståndsmyndighetens tillsyn och granskning av bedriven verksamhet. Vidare måste en allmän kunskap om utbildningsväsendet och dess utgångspunkter liksom ekonomiska och organisatoriska förutsättningar finnas hos företagsledning eller motsvarande. Kraven att anordnaren för undervisningen och ledningen av utbildningsverksamheten ska använda sig av utbildade lärare och rektorer, att det ska finnas system för egen kvalitetsgranskning samt att utbildningen ska vara öppen för alla är av så central betydelse att dessa villkor anges särskilt i 7–9 §§.

Av första stycket framgår också att tillstånd kan beviljas för samtliga skolformer inom den formella vuxenutbildningen med ett undantag. För allmän utbildning för vuxna på påbyggnadsnivå som finansieras med statliga medel gäller vissa särskilda förutsättningar som motiverar att sådan utbildning inte ska omfattas av Frivux. En

omständighet som särskiljer denna utbildning från den övriga formella vuxenutbildningen är att frågan om en sökandes behörighet inte ska avgöras av hemkommunen utan av den kommun eller det landsting som anordnar utbildningen. Därtill kommer att staten är finansär och något åtagande om betalningsansvar för hemkommunen blir heller inte aktuellt. Den myndighetsutövning som dessa avgöranden utgör ska endast kommuner och, i vissa fall, landsting ha rätt till, vilket medför att en fristående utbildningsanordnare inte kan fullgöra de uppgifter som tillkommer en anordnare av sådan utbildning. Se vidare i avsnitt 1.2.10 (*Allmän vuxenutbildning på påbyggnadsnivå*).

Motiven till bestämmelsen i *andra stycket* anges i avsnitt 3.3 (*Särskilt villkor för utbildning i svenska för invandrare*). I det enskilda fallet är behovet och omfattningen av sådan samverkan beroende av om eleven är att anse som nyanländ eller inte.

2 §

Ett tillstånd enligt 1 § gäller i hela landet och omfattar all sådan utbildning som ges i form av nationellt och lokalt fastställda kurser.

Om utbildningsverksamheten inte påbörjas inom tre år från att tillståndet beviljades ska det återkallas av X-myndigheten.

Enligt *första stycket* är ett beviljat tillstånd obegränsat. Ett tillstånd kan avse flera olika utbildningar hos samma anordnare, exempelvis allmän utbildning för vuxna på gymnasial nivå och utbildning i svenska för invandrare. Tillståndet gäller tills vidare. Som framgår av *andra stycket* kan tillståndsmyndigheten återkalla tillståndet om anordnarens utbildningsverksamhet inte har påbörjats inom tre år från det att tillståndet beviljades. Se vidare avsnitt 3.3.3 (*Återkallande av tillstånd*). Ett tillstånd kan dessutom upphöra att gälla om det finns anledning att återkalla tillståndet enligt bestämmelserna om sanktioner i 23 §.

3 §

Tillståndsärenden prövas av X-myndigheten.

Tillståndsansökningar får ges in och ska prövas löpande under året.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för tillståndsgivningen och för tillämpningen av bestämmelserna i detta kapitel.

Av första stycket följer att tillståndsgivningen ska tillkomma en statlig myndighet. I avsnitt 3.3.3 (*Tillståndsmyndighet*) motiveras varför tillståndsgivningen ska handhas av samma myndighet som ansvarar för tillstånd till fristående skolor.

I andra stycket anges att en tillståndsansökan ska kunna inges och behandlas utan några bestämda ansökningstider. Denna reglering överensstämmer inte med vad som gäller för fristående skolor för barn och ungdomar. Härigenom tillgodoses emellertid vuxenutbildningens krav på att snabbt kunna anpassas till förändrade behov hos den enskilde individen liksom för exempelvis det regionala näringslivet. I avsnitt 3.3.3 (*Tidplanen för tillståndsgivningen*) formuleras vissa utgångspunkter för handläggningen av tillståndsärenden. I tredje stycket ges ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela vissa ytterligare föreskrifter.

4 §

En utbildningsanordnare som har beviljats tillstånd enligt 1 § ska informera den eller de kommuner där anordnaren avser att bedriva sin verksamhet. Information om etableringsort ska också lämnas till X-myndigheten.

Om verksamheten avses att bedrivas endast i form av distansutbildning ska information om detta lämnas till X-myndigheten.

Sådan information som avses i första och andra stycket ska lämnas inom sex månader innan verksamheten påbörjas.

I bestämmelsen regleras utbildningsanordnarens informationsskyldighet. Någon motsvarighet till kravet för tillståndsmyndigheten att bereda kommuner tillfälle att yttra sig över en ansökan från en fristående skola för barn och ungdomar finns inte inom Frivux. Motiven för detta anges i avsnitt 3.3.2 (*Ett nationellt tillstånd*). Syftet med informationsskyldigheten är främst att en kommun inom vilken en

utbildningsanordnare avser att etablera sig ska få rimliga planeringsmöjligheter samt att tillstånds- och tillsynsmyndigheten ska få nödvändig information för att tillvarata sina uppgifter.

Bestämmelsen i *tredje stycket* innebär inte något hinder mot att en kommun och en utbildningsanordnare som har för avsikt att etablera sig i kommun, gemensamt kommer överens om en lämplig tidpunkt för starten av verksamheten.

5 §

En utbildningsanordnare som har beviljats ett tillstånd enligt 1 § får sälja utbildning, som till art och nivå motsvarar anordnarens ordinarie verksamhet, till myndigheter, kommuner och organisationer där uppdragsgivaren utser deltagarna i utbildningen. Utbildningen får också säljas till företag för utbildning av dess personal.

Utbildningen får inte säljas direkt till fysiska personer.

Av *första stycket* framgår att anordnaren med stöd av sitt tillstånd kan genomföra utbildning på uppdrag av exempelvis kommuner, landsting, försäkringskassor, med flera myndigheter. Företag och organisationer kan dessutom köpa utbildning av anordnaren. Detta innebär att företag och organisationer inom ramen för sin personalutbildning kan upphandla betygssatt utbildning. De delar av ansvaret som inte regleras i lagbestämmelser regleras i avtal mellan beställaren och anordnaren. Enligt *andra stycket* är det däremot inte möjligt för en enskild person att upphandla betygssatt utbildning.

Utbildningsanordnarens ansvar för utbildningen

6 §

Utbildningsanordnaren ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelser som anges i detta kapitel och att verksamheten i övrigt uppfyller de krav som gäller för utbildningsanordnare med offentlig huvudman enligt denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Paragrafen motsvarar i sak 1 kap. 12 § första stycket såvitt avser offentliga utbildningsanordnare. Genom bestämmelsen i 6 § gäller kraven även fristående utbildningsanordnare inom den formella vuxenutbildningen.

Utöver vad som föreskrivs i skollagen kan i annan författning finnas föreskrifter, särskilt om mål och riktlinjer för utbildningen, utbildningens innehåll och utbildningens omfattning i tiden. Viktiga författningar är förordningarna för respektive skolform, läroplanen för det obligatoriska skolväsendet, Lpo 94 (SKOLFS 1994:1), läroplanen för de frivilliga skolformerna, Lpf 94 (SKOLFS 1994:2) samt kursplanerna. För vissa skolformer finns också särskilda program-mål.

7 §

Utbildningsanordnaren är skyldig att se till att det för ledningen av utbildningen och ansvaret för undervisningen finns rektor och lärare som uppfyller de krav som anges i 2 kap. och sådana föreskrifter som meddelats med stöd denna lag.

Att det finns utbildade, kunniga och engagerade lärare är en förutsättning för en bra undervisning och verksamhet i övrigt, samt för att utbildningsmålen ska kunna förverkligas. Kravet om att i utbildningen använda sig av behöriga lärare har därför formulerats som en särskild bestämmelse. Samma krav som gäller för utbildningsanordnare med offentlig huvudman gäller alltså även för dem med enskild huvudman. Detta gäller också för rektorsfunktionen. Att det fysiska avståndet inte bör vara för stort mellan den organisatoriska nivå där rektor befinner sig och den plats där utbildningen genomförs eller där t.ex. stödfunktionerna för distansutbildning finns, är av betydelse för om rektorn ska ha förutsättningar för att säkerställa kvalitet, likvärdighet och därmed systemkunskap i verksamheten. I avsnitt 3.3 (*Särskilda krav – en bedömning av den planerade verksamheten*) anges hur kravet på rektorsfunktion kan anses uppfyllt.

8 §

Utbildningsanordnaren ska systematiskt planera, följa upp och utvärdera sin verksamhet såväl på huvudmannanivå som på verksamhetsnivå.

Med utgångspunkt i detta underlag ska utbildningsanordnaren årligen upprätta kvalitetsredovisning enligt bestämmelserna i förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m.

Paragrafen tar sikte på utbildningsanordnarens huvudman. Med verksamhet avses i detta sammanhang exempelvis undervisning, bedömning av måluppfyllelse, kunskaper och kompetens samt tillhandahållande av ändamålsenliga lokaler. Planering och uppföljning på huvudmannanivå omfattar vidare verksamhetens administration och andra funktioner som tillhör verksamheten, t.ex. dess organisation, styrning och beslutsrutiner. I förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m., till vilken *andra stycket* hänvisar finns bestämmelser om vad som gäller för en sådan redovisning.

9 §

Utbildningen ska vara öppen för alla elever som har förklarats behöva delta i utbildning och vars hemkommun har åtagit betalningsansvaret för den.

Utbildningsanordnaren behöver dock inte anta eller ge fortsatt utbildning åt en elev, om det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för anordnaren.

Utbildningsanordnarens urvalskriterier måste vara godkända av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Bestämmelsen i *första stycket* motsvarar det krav på öppenhet som gäller för utbildning i fristående skolor för barn och ungdomar, se t.ex. 9 kap. 2 och 8 §§. Principen om att en fristående skola ska vara öppen för alla togs in i skollagen efter förslag i prop. 1995/96:200. Med att vara öppen för alla avses att skolan i mån av plats ska ta emot alla elever som söker dit. Det får inte finnas något krav på t.ex. etniskt ursprung eller församlingstillhörighet för att komma i fråga som elev vid en skola. I kravet på öppenhet ligger också att skolan vid fler sökande än det finns platser tillämpar sådana urvalsregler

som inte sätter öppenhetsprincipen åt sidan, se prop. 1995/96:200 s. 70. Detta säkerställs genom kravet som uppställs i *tredje stycket*.

I *andra stycket* anges ett undantag från kravet på öppenhet. Också denna bestämmelse har sin motsvarighet i regleringen av fristående skolor i 9 kap. Grundprinciperna för bidragssystemet till fristående skolor finns behandlat i bl.a. prop. 1995/96:200 s. 44 f. och i 1996/97:UbU4 s. 9 f.

Ersättning

10 §

Bestämmelser om ersättning från elevens hemkommun finns i 13 b kap.

Ett tillstånd medför rätt till ersättning av en elevs hemkommun för den utbildning som genomförs hos utbildningsanordnaren. I paragrafen finns en hänvisning till de gemensamma bestämmelserna om ersättning. Därutöver finns de grundläggande bestämmelserna om rätten till ersättning i respektive skolformskapitel.

Betyg, intyg och prövning

11 §

Betygssättning, anordnande av prövning samt utfärdande av betyg och intyg ska ske i enlighet med bestämmelserna i detta kapitel och i överensstämmelse med de författningar som gäller för utbildning i det offentliga skolväsendet.

Betyg får utfärdas i samlat betygsdokument och endast till den elev som har uppnått kunskapsmålen enligt gällande betygskriterier som avses i de författningar som anges i första stycket.

Slutbetyg får utfärdas för en utbildning om den

1. har bedrivits i sammanhållen form av utbildningsanordnaren, eller

2. är baserad antingen på kursbetyg som en elev erhållit enbart från utbildningsanordnaren eller på kursbetyg från både utbildningsanordnaren och en grund- eller gymnasieskola. I övrigt får slutbetyg inte utfärdas.

Slutbetyg får utfärdas endast till den elev som har uppnått kunskapsmålen enligt gällande betygskriterier som avses i de författningar som anges i första stycket.

Förutom rätt till ersättning innebär ett tillstånd att utbildningsanordnaren får utöva myndighetsuppgifter i form av betygsättning, anordnade av prövning i viss utsträckning och att utfärda betyg och intyg.

Av paragrafens *första stycke* framgår betygsrättens omfattning. Bestämmelser om formerna för betyg finns för närvarande spridda i skolformsförordningar och i läroplaner men de är i princip likalydande beträffande innehållet för samtliga skolformer där betyg eller intyg sätts.

I *andra stycket* anges att en utbildningsanordnare som har beviljats tillstånd enligt detta kapitel får utfärda betyg i samlat betygsdokument eller motsvarande dokument som innehåller betyg på kurser som kan ges i den formella vuxenutbildningen, och som genomförts av anordnaren i fråga. Här och i *sista stycket* finns den grundläggande principen om bedömning av en elevs kunskaper och färdigheter i förhållande till uppställda mål i kursplaner och betygskriterier.

Av *tredje och fjärde stycket* följer att utfärdande av slutbetyg eller motsvarande ska, med de undantag som anges i första och andra punkten enbart kunna utfärdas av en kommun eller ett landsting. Ett skäl för detta är att ett slutbetyg många gånger bygger på ett flertal dokument och betyg utfärdade vid olika tidpunkter och av flera olika kommuner och utförare. Många gånger är gällande bestämmelser förknippade med övergångsbestämmelser av olika slag vilka i sig kräver en hög grad av kunskap om systemen och kunskap om bakgrunder. Utfärdande av slutbetyg och kunskap om detta förutsätter också en hög grad av kontinuitet i verksamheten.

12 §

Prövning får anordnas för allmän utbildning för vuxna utom orienteringskurser och individuella kurser samt i utbildning i svenska för invandrare. Prövning får dock endast anordnas om utbildningen ingår i anordnarens ordinarie verksamhet eller om det finns lärare som uppfyller kraven i 2 kap. Prövning får också anordnas för projektarbete, om

anordnaren bedriver utbildning inom det kunskapsområde som projektarbetet avser.

Paragrafen är utformad i enlighet med motsvarande bestämmelse i 4 kap. 16 § komvuxförordningen och 17 a § sfi-förordningen.

13 §

Betyg sätts av den lärare som ansvarar för undervisningen. Om ett betyg beror på två eller flera lärares bedömning och lärarna inte kan enas, ska betyget sättas av rektor.

Rektor utfärdar betyg, intyg, och slutbetyg och ansvarar för att betygsättning, anordnande av prövning samt utfärdande av betyg och intyg sker i enlighet med vad som anges i 11 och 12 §§.

I 26 § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om rättelse av skrivfel och liknande. Rektorn får besluta om rättelse av betyg och intyg.

Paragrafen har delvis sin motsvarighet i bestämmelser i komvuxförordningen och sfi-förordningen.

Disciplinära åtgärder

Bestämmelserna i 14–18 §§ har, med vissa redaktionella ändringar, sin motsvarighet i 6 kap. 4–7 §§ komvuxförordningen. Att dessa bestämmelser också gäller för särskild utbildning för vuxna följer av 3 kap. 7 § särvux-förordningen. Genom en följdändring i sfi-förordningen kan bestämmelserna om disciplinära åtgärder tillämpas även för elever som deltar i utbildning i svenska för invandrare, oavsett om det är en kommunal eller fristående anordnare.

Att beslut enligt bestämmelserna om disciplinära åtgärder kan överklagas framgår av 19 §. I 15 kap. 14 § finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om disciplinära åtgärder.

14 §

En elev får stängas av helt eller delvis från sin utbildning, om hon eller han inte kan anpassa sig till de arbetsformer som utbildningen bygger på eller, i fall där arbetsplatsförlagd utbildning eller praktik ingår i utbildningen, visat sig uppenbart olämplig i den praktiska tjänstgöringen.

I förhållande till motsvarande bestämmelse i komvuxförordningen används här formuleringen *stänga av* i stället för *skiljas från*. Någon förändring i sak är inte avsedd. Liksom tidigare innebär alltså avstängning med stöd av denna bestämmelse att det är fråga om en icke tidsbegränsad avstängning.

Bestämmelsen är tillämplig i sådana fall när en elev är så pass olämplig i förhållande till det valda yrkesområdet att det är uppenbart att den studerandes eget intresse av att utbilda sig till vad hon eller han vill inte kan sättas i första rummet. Ett exempel är en person med allvarlig personlighetsstörning som går en vårdutbildning.

15 §

Om en elev har

1. gjort sig skyldig till upprepade förseelser eller en allvarlig förseelse,

2. uppträtt olämpligt vid upprepade tillfällen eller på annat sätt uppfört sig på ett sätt som kan antas inverka skadligt på andra elever, eller

3. om det finns andra särskilda skäl, får eleven stängas av från undervisningen helt eller delvis under högst två veckor av terminen.

Om eleven står under åtal för en gärning får eleven stängas av på grund av den endast om han eller hon erkänt denna eller om en domstol funnit utrett att eleven har begått gärningen.

Om en åtgärd enligt första stycket inte bedöms tillräcklig får eleven i stället förvisas från utbildningen för en viss tid, dock högst ett och ett halvt år.

I paragrafens första stycke anges när en elev i andra fall kan stängas av. En avstängning kan gälla hela eller delar av en studerandes utbildning. Detta innebär att eleven kan stängas av från en kurs eller utbildningsform, men tillåtas gå kvar på en annan om omständig-

heterna är sådana att det inte anses nödvändigt att stänga av eleven från en hel utbildning. Avstängningen enligt denna paragraf ska tidsbegränsas.

Av *andra stycket* följer att ansvaret för att utreda de närmare omständigheterna i detta fall vilar på rättsväsendet. Det är tillräckligt att en domstolsinstans har funnit att eleven har begått den aktuella gärningen. Domstolens dom behöver alltså inte ha vunnit laga kraft.

Enligt *tredje stycket* kan eleven förvisas från utbildningen. Liksom för avstängning enligt första stycket ska förvisningen tidsbegränsas. Det innebär att det i varje enskilt fall får bedömas hur allvarliga de omständigheter är som kan ligga till grund för avstängning eller förvisning och bestämma tidens längd därefter.

Eleven får på nytt ansöka om att delta i utbildningen efter det att avstängningen eller förvisningen har upphört.

16 §

Ärenden om avstängning eller förvisning avgörs av elevens hemkommun efter anmälan från utbildningsanordnaren.

I avvaktan på att ärendet om avstängning eller förvisning har avgjorts får rektor hos utbildningsanordnaren besluta att med omedelbar verkan tillfälligt avstänga eleven, om det bedöms nödvändigt med hänsyn till risken för andra elever eller för utbildningsanordnarens personal.

Ett beslut om tillfällig avstängning gäller till dess ärendet prövats av elevens hemkommun.

I *första stycket* klargörs vem som är beslutsfattare när eleven genomför sin utbildning hos en eller flera fristående anordnare.

Bestämmelserna i *andra* och *tredje styckena* motsvarar i huvudsak 6 kap. 6 § andra och tredje styckena komvuxförordningen. Någon saklig ändring är inte avsedd. En avstängning med stöd av denna bestämmelse är inte att anse som en egen disciplinär åtgärd utan en säkerhetsåtgärd som kan vidtas under den tid, dock maximalt två veckor, som det kan ta för hemkommunen att utreda och fatta beslut i disciplinärendet. Om rektorn har fattat beslut om att med omedelbar verkan stänga av en studerande, måste hemkommunen alltid ta ställning i ärendet även om rektorn, efter viss tid, häver beslutet.

17 §

En hemkommuns beslut om avstängning och förvisning får förordnas att gälla med omedelbar verkan.

Bestämmelsen motsvarar i princip 6 kap. 7 § andra stycket komvuxförordningen.

18 §

En hemkommun som ska avgöra ett ärende om avstängning eller förvisning ansvarar för att det finns en utredning som allsidigt klarlägger de omständigheter som är av betydelse för ärendets bedömning.

Utredningen ska inledas omgående och genomföras så skyndsamt som möjligt. Eleven ska få tillfälle att muntligen yttra sig. Var och en som antas kunna lämna upplysningar av betydelse ska höras under utredningen.

Paragrafen motsvarar i sak 6 kap. 7 § första stycket komvuxförordningen.

19 §

Ett beslut av hemkommunen om avstängning eller förvisning enligt 14 och 15 §§ får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller även för ett beslut av rektorn i fråga om att med omedelbar verkan stänga av en elev enligt 16 § andra stycket.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Bestämmelsen i första stycket motsvarar delvis 6 kap. 8 § första stycket komvuxförordningen och 5 kap. 1 § första stycket särvuxförordningen. Av bestämmelsen framgår att också rektorns beslut i fråga om att med omedelbar verkan interimistiskt stänga av en studerande från hela eller delar av utbildningen, kan överklagas. I andra stycket finns en upplysning om krav på prövningstillstånd.

*Bestämmelser om kvalitet och inflytande**Tillsyn*

20 §

En utbildningsanordnare som har beviljats tillstånd enligt 1 § ska i fråga om sin utbildningsverksamhet stå under tillsyn av X-myndigheten. Utbildningsanordnaren är skyldig att delta i den uppföljning och utvärdering av det offentliga skolväsendet som genomförs av X-myndigheten.

Utbildningsanordnaren är också ansvarig för att eleverna deltar i nationellt fastställda prov.

Bestämmelsen är utformad utifrån motsvarande bestämmelser för fristående skolor för barn och ungdomar i 9 kap. Det statliga tillsynsansvaret behandlas i avsnitt 5.2.2 (*Statlig tillsyn, uppföljning och utvärdering*).

21 §

X-myndigheten har för sin tillsyn enligt detta kapitel rätt att inspektera, inhämta upplysningar och ta del av de handlingar och annat material som behövs för tillsynen.

Den vars utbildning inspekteras är skyldig att lämna den hjälp som behövs vid inspektionen.

En första inspektion av en utbildningsanordnare som har beviljats tillstånd enligt 1 § ska genomföras senast ett år efter det att anordnaren har etablerat sin verksamhet.

I paragrafen klargörs tillsynsmyndighetens rätt till inspektion. Av bemyndigandet i 15 kap. 11 § följer att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om skyldigheten att vara behjälplig vid i tillsynen genom att bl.a. lämna ifrån sig nödvändigt material som gäller för utbildningsanordnare med såväl offentlig som enskild huvudman. Riktad tillsyn ska kunna genomföras på myndighetens eget initiativ och på förekommen anledning.

Bestämmelsen i tredje stycket motiveras i avsnitt 5.2.2 (*Tidsintervall för inspektionerna*).

Insyn

22 §

Den kommun där utbildningsanordnaren är etablerad har rätt till insyn i verksamheten. Anordnaren ska delta i den uppföljning och utvärdering som kommunen gör av sin egen verksamhet. Deltagandet ska ske i den utsträckning som kommunen bestämmer.

En elevs hemkommun har också rätt till insyn i anordnarens utbildningsverksamhet om eleven hos sin hemkommun har påtalat allvarliga brister i verksamheten:

Bestämmelsen i första stycket är utformad utifrån motsvarande bestämmelser för fristående skolor för barn och ungdomar i 9 kap. Att deltagande i uppföljning och utvärdering ska ske i den utsträckning som kommunen bestämmer förutsätter inte att kommunen har en egen verksamhet av vilken man genomför uppföljning och utvärdering. I de fall kommunen har en egen verksamhet ska omfattningen av kommunens uppföljning och utvärdering av denna vara vägledande. I annat fall är det syftet med kommunens uppföljning och utvärdering som avgör omfattningen av utbildningsanordnarnas deltagande. Innebörden av bestämmelsen utvecklas ytterligare i avsnitt 5.2.3.

Att hemkommunen också har rätt till insyn framgår av *andra stycket*. Skälen för denna bestämmelse anges också i avsnitt 5.2.3 (*Geografisk avgränsning av insynsrätten*), där insynsrättens innebörd och tillämpning beskrivs. Exempel på sådana allvarliga brister som avses är otillräckligt pedagogiskt stöd, undermåligt utbildningsmaterial, icke ändamålsenliga lokaler och brister i information om kursmål och kunskapsbedömning.

Sanktioner

23 §

Om en utbildningsanordnare som har beviljats tillstånd enligt 1 § inte längre uppfyller kraven för tillståndet, får X-myndigheten förelägga anordnaren att uppfylla dem.

Ett föreläggande ska innehålla uppgifter om de åtgärder som X-myndigheten anser nödvändiga för att kraven för tillståndet ska uppfyllas.

Om föreläggandet inte följs, får X-myndigheten återkalla tillståndet. Detsamma gäller om utbildningsanordnaren trots påpekande inte iakttar sina skyldigheter enligt 20 §.

Paragrafens första stycke innebär att tillsynsmyndigheten ska förelägga utbildningsanordnaren att avhjälpa missförhållanden i verksamheten. Bestämmelsen motsvarar delvis 9 kap. 12 § och 14 §. Enligt tredje stycket ska Statens skolverk återkalla ett tillstånd om föreläggandet inte följs. Beslut om återkallande av godkännande enligt denna paragraf får överklagas till allmän förvaltningsdomstol enligt 24 §.

Överklagande

24 §

Beslut i fråga om tillstånd och beslut om återkallelse av tillstånd får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten

Bestämmelsen har delvis sin motsvarighet i 9 kap. 17 § första stycket. I andra stycket ges enbart en upplysning om krav på prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

13 b kap. Ersättning till utbildningsanordnare inom den formella vuxenutbildningen

1 §

Varje kommun bestämmer årligen ersättningsbeloppen för det utbildningsutbud som har fastställts enligt 1 kap. 8 a §. Ersättningsbeloppen ska gälla för samtliga utbildningsanordnare hos vilka kommuninvånarna genomför sin utbildning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om det lägsta belopp som ska betalas för utbildning som kommunerna ska tillhandahålla enligt 11 kap.8 §, 12 kap. 2 a § och 13 kap. 3 §.

I första stycket anges att det är en kommunal uppgift att ta fram ersättningsbelopp för utbildningen inom den formella vuxenutbildningen. De fastställda ersättningsbeloppen ska vara desamma oavsett

om utbildningsanordnaren har offentlig eller enskild huvudman med de undantag som följer av bestämmelserna i 2 och 3 §§.

Av *andra stycket* följer att det är staten som ska ansvara för att fastställa lägsta ersättningsbelopp för de kurser som omfattas av gällande rättighetslagstiftning. För fristående skolor kan Statens skolverk sägas inneha motsvarande uppgift i och med framtagandet av den s.k. riksprislistan. Samma myndighet som ansvarar för riksprislistan bör, i samråd med aktörerna inom den formella vuxenutbildningen, också ansvara för framtagandet av minimiersättning. Detta motiveras i avsnitt 4.2.5.

2 §

Ersättningsbeloppen ska i första hand anges i kronor per poäng. Om det inte är lämpligt ska ersättningsbeloppet i andra hand anges i kronor per kurs.

Kommunen får reducera ett fastställt ersättningsbelopp för utbildning som helt anordnas på distans med högst 15 procent.

Kommunen ska kunna redovisa hur ersättningsbeloppet har beräknats.

Bestämmelserna i *första* och *andra styckena* behandlas i avsnitt 4.2.7. Paragrafens *tredje stycke* har utformats i enlighet med motsvarande bestämmelser i 9 kap. för fristående skolor för barn och ungdomar.

3 §

Ersättningsbeloppen ska omfatta kostnader för undervisning, utrustning, läromedel, administration och lokaler (grundbelopp). Därutöver får ersättning lämnas för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd (tilläggsbelopp).

Till en fristående utbildningsanordnare ska det även utgå kompensation för mervärdesskatt med sex procent på det fastställda ersättningsbeloppet.

I paragrafens *första stycke* anges vilka kostnadslag som ersättningsgrundbelopp ska omfatta. Hur beloppen ska beräknas behandlas i avsnitt 4.2.7. Genom bestämmelsen i *andra stycket* klarläggs hemkommunens skyldighet att kompensera utbildningsanordnare med

enskild huvudman för mervärdesskatt. För att skapa ytterligare klarhet och enhetlighet i tillämpningen utgår kompensationen enligt en fastslagen schablon om sex procent.

4 §

Om en kommun och en utbildningsanordnare inte kommer överens om annat, ska ersättningsbeloppet utbetalas månadsvis mot faktura.

Bestämmelsen har delvis sin motsvarighet i regleringen för fristående skolor för barn och ungdomar. Skälen bakom bestämmelsen anges i avsnitt 4.2.8.

5 §

En kommuns beslut enligt 1 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol av en fristående utbildningsanordnare.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Någon motsvarande bestämmelse om överklagandemöjlighet finns inte för fristående skolor för barn och ungdomar. En fristående skola med enskild huvudman har endast rätt att få beslut om bidrag prövat inom ramen för s.k. laglighetsprövning enligt kommunallagen. Bestämmelsen i *första stycket* berörs och motiveras i avsnitt 4.2.8 (*Överklagande av beslut om ersättning*). Av hänvisningen till 1 § framgår att det endast är kommunens beslut om ersättningens storlek som får överklagas med stöd av denna bestämmelse. I *andra stycket* anges kravet om prövningstillstånd för överklagande till kammarrätten.

15 kap. Övriga föreskrifter

6 §

Regeringen får utan hinder av föreskrifterna i 1 kap. 9 b §, 4 kap. 4 § och 5 kap. 21 § meddela föreskrifter om skyldighet för den som vill genomgå särskilt anordnad prövning i grundskolan, gymnasieskolan, allmän utbildning för vuxna eller utbildning i svenska för invandrare att betala en avgift som tillfaller huvudmannen för utbildningen.

I paragrafen har enbart gjorts redaktionella ändringar.

11 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmannen för verksamheten i denna lag att lämna sådana sakuppgifter om skol- och utbildningsverksamheten samt sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten. Detsamma gäller skyldighet för en kommun att lämna sakuppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av förskolverksamheten och skolbarnsomsorgen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om skyldighet för huvudmannen för en fristående skola eller fristående utbildningsanordnare inom den formella vuxenutbildningen att lämna ekonomisk redovisning över verksamheten.

Regeringen får vidare meddela föreskrifter om vite för den som inte följer bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i första eller andra styckena.

Genom ändringen i första och andra styckena omfattas även fristående utbildningsanordnare inom den formella vuxenutbildningen av skyldigheten att, enligt sådana föreskrifter som här avses, lämna ifrån sig vissa sakuppgifter om verksamheten. Syftet bakom bemyndigandet finns beskrivet bl.a. i demokratipropositionen (prop. 2001/02:80 s. 106–108). Där nämns som exempel på handlingar som ska ges in till Statens skolverk bl.a. betyg. De ingivna handlingarna blir på så sätt allmänna handlingar och kommer att omfattas av det bevarandekrav och även av de eventuella regler om sekretess som gäller hos den mottagande myndigheten. Den enskilde medborgaren ska kunna vända sig till kommunen eller Statens skolverk för att få tillgång till informationen. De närmare föreskrifter om vilken information ska omfattas av skyldigheten bör meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

10.2 Förslag till förordning om ändring i förordning (1992:736) om vuxenutbildning för utvecklingsstörda

Ändringarna är enbart redaktionella. I bestämmelsen i 2 kap. 10 § görs en justering med anledning av en ny beteckning för en paragraf i skollagen. Ändringarna i övrigt är föranledda av den föreslagna, nya terminologin för bl.a. samlingstermen och de olika skolformerna inom den formella vuxenutbildningen.

10.3 Förslag till förordning om ändring i förordning (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för skolhuvudmännen inom det offentliga skolväsendet m.m.

Uppräkningen i 1 § första stycket kompletteras så att uppgiftsskyldigheten även omfattar fristående utbildningsanordnare inom den formella vuxenutbildningen.

10.4 Förslag till förordning om ändring i förordning (1994:895) om svenskundervisning för invandrare

I förordningen införs en ny bestämmelse, 13 a §. Härigenom klargörs att nuvarande bestämmelser om disciplinära åtgärder enligt förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning ska vara tillämpliga även för utbildning i svenska för invandrare. Efter ändringen i 16 § framgår att centralt fastställda prov ska användas i utbildningen. Ändringarna i övrigt är enbart redaktionella och föranledda av föreslagen, ny terminologi.

10.5 Förslag till förordning om ändring i förordning (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m.

Bestämmelsen i 5 § ändras så att också fristående utbildningsanordnare inom den formella vuxenutbildningen omfattas av föreskrifterna i förordningen.

10.6 Förslag till förordning om ändring i förordning (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning

Av ändringen i 2 kap. 13 § följer att upprättandet av en individuell studieplan är ett kommunalt ansvar, se avsnitt 2.2.3. I 4 kap. 6 § görs användningen av nationellt fastställda prov obligatorisk. I övrigt är ändringarna endast redaktionella.

Referenser

Johansson, Sahlin. (2008): *Formell vuxenutbildning – utveckling och förutsättningar*, Nationellt centrum för flexibelt lärande

Lindgren/Lüthi/Fürth. (2005): *The MeWe Generation*, Bookhouse Publishing & Kairos Future,

Skrifter och rapporter

Europeiska gemenskapernas kommission (2006): 2006/926/EG:
Om nyckelkompetenser för livslångt lärande

Europeiska gemenskapernas kommission (2006): KOM(2006)614,
Vuxenutbildning – Det är aldrig för sent att lära

Europeiska gemenskapernas kommission (2006): KOM(2007)558,
Handlingsplan för vuxenutbildning

Finansdepartementet (2006): *Förslag till nya arbetsätt för att utveckla Regeringskansliets förmåga. att förverkliga regeringens politik*

Folkbildningsrådet (2007): *Fakta om folkbildning 2007*

Företagarna (2007): *Småföretagsbarometern våren 2007*

Högskoleverket (2006): *Redovisning av basårutbildningen våren 2006*

Högskoleverket: *Högskoleverkets föreskrifter 1996:22*

Myndigheten för Skolutveckling (2004): *Kunskapslyftet – ett lyft för den enskilde och samhället*

Nacka kommun (2004): *Kundvalssystemets effekter på kostnader i Nacka kommun*

NUTEK (2006): *Framtidens arbetsmarknadsregioner*

- Statistiska centralbyrån (2007): *Kvalitetsdeklaration, kostnader kommunnivå kalenderåret 2006; Uppgifternas tillförlitlighet*
- Statistiska centralbyrån (2007): *Beskrivning av statistiken, Komvux: elever, kursdeltagare och studieresultat*
- Statskontoret (2003): *Kommunernas ansvar för vuxnas lärande – vad bör staten göra*
- Skolverket (1999): *Det livslånga och livsvida lärandet*
- Skolverket (2000): *Utbildning på entreprenad, särtryck ur Skolverkets nationella kvalitetsgranskningar 2000*
- Skolverket (2003): *Redovisning av plan om utbildningsinspektionen*
- Skolverket (2004): *Grundläggande vuxenutbildning, kommentarer, kursplaner, betygskriterier*
- Skolverket (2004): *Kommunens bidrag för elever i fristående gymnasieskolor*
- Skolverket (2004): *Översyn av systemet för redovisning av kostnader för olika program vid kommunala gymnasieskolor*
- Skolverket (2004): *Mer kunskap för pengarna – en analys av resurser och resultat i grundskolan*
- Skolverket (2006): *Prövning och bidrag för fristående skolor*
- Skolverket (2007): *Skolverkets lägesbedömning 2007*

Propositioner, skrivelser m.m.

- Ansvar för skolan*, prop. 1990/91:18
- Växa med kunskaper*, prop. 1990/91:85
- Vissa skollagsfrågor m.m.*, prop. 1990/91:115
- Valfrihet och fristående skolor*, prop. 1991/92:95
- En ny läroplan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan*, prop. 1992/93:220
- Valfrihet i skolan*, prop. 1992/93:230
- Fristående skolor, m.m.*, prop. 1995/96:200
- Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000*, prop. 1995/96:222
- Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen*, prop. 2000/01:72

Den öppna högskolan, prop. 2001/02:15
Fristående skolor, prop. 2001/02:35
Vissa frågor om vuxnas lärande, m.m., prop. 2005/06:148
Budgetproposition 2007, prop. 2006/07:1
Budgetproposition 2008, prop. 2007/08:01

Betänkanden i SOU-serien

Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor,
SOU 2000:11
Skollag för kvalitet och likvärdighet, SOU 2002:121
För den jag är – om utbildning och utvecklingsstörning, SOU 2003:35
Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn, SOU 2004:100
Skola och samhälle, SOU 2006:1
Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, SOU 2007:10
Tre nya skolmyndigheter, SOU 2007:79
Tydlig och öppen – förslag till en stärkt skolinspektion, SOU 2007:101
Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning, SOU 2007:112
Bidrag på lika villkor, SOU 2008:8

Departementsserien

Vuxenutbildningslag, Ds 2005:33
Rätten att sätta och utfärda betyg, Ds 2005:35

Kommittédirektiv



En fristående vuxenutbildning villkor för offentliga och fristående

Dir.
2007:32

Beslut vid regeringssammanträde 8 mars 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall undersöka och lämna förslag på hur ett system med fristående utbildningsverksamheter som motsvarar skolformerna inom det offentliga skolväsendet för vuxna, dvs. kommunal vuxenutbildning (komvux), vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvux) och svenskundervisning för invandrare (sfi) skall införas. I uppdraget ingår att utarbeta förslag till de lag- och förordnings-texter om bl.a. tillstånd, bidrag, avgifter, tillsyn och uppföljning som behövs för att genomföra utredarens förslag om fristående utbildningsverksamheter. En utgångspunkt för utredarens arbete skall vara att kommunerna skall behålla ansvaret vad gäller mottagande och intagning.

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 3 mars 2008.

Bakgrund

En viktig utgångspunkt för samhällets satsningar på vuxenutbildning är att den enskildes önskemål i hög grad skall vara styrande. Inom vuxenutbildningsområdet finns ett antal aktörer och verksamheter som samhället stöder. De är bl.a. kvalificerad yrkesutbildning (KY), arbetsmarknadsutbildningar, folkbildning och statligt finansierade påbyggnadsutbildningar. Kommunerna och i vissa fall landstingen är huvudmän för det offentliga skolväsendet för vuxna, dvs. komvux, särvux och sfi. Det innebär att de står för all myndighetsutövning utom eventuellt betygssättning i de fall utbildningen genomförs av någon annan anordnare på kommunens uppdrag, s.k. entreprenad.

Allmänt kan sägas att kommunerna som ansvariga huvudmän alltså kommit att bli förmedlare av utbildning och således inte enbart fungerar som anordnare. De nya aktörer som på kommunernas uppdrag genomför utbildning har enligt Statens skolverks lägesbedömningar bidragit till breddning och förnyelse av utbildningen såväl innehållsmässigt som pedagogiskt.

Vuxenutbildning utförs även av kommuner för invånare i andra kommuner varvid personernas hemkommuner kan betala s.k. interkommunal ersättning till anordnarkommunen om det handlar om en kommunalt finansierad utbildning. I de fall då det är fråga om grundläggande vuxenutbildning inom komvux är hemkommunen skyldig att ersätta anordnarkommunen, i andra fall kan hemkommunen besluta om att inte stå för finansieringen av utbildningen.

Utbildning på gymnasial nivå för vuxna bedrivs inte enbart inom ramen för det offentliga skolväsendet för vuxna med kommuner eller landsting som huvudmän. De av länsarbetsnämnderna upphandlade arbetsmarknadsutbildningarna kan ibland utgöras av utbildningar som bedrivs enligt de nationella kursplaner som gäller för den gymnasiala vuxenutbildningen.

Utbildningsfrågorna inklusive vuxenutbildningen får en allt viktigare roll i den regionala utvecklingen. Detta beskrivs närmare nedan. Samverkan mellan kommuner, t.ex. i form av regionförbund, handlar ofta om frågor som analys av kompetensbehov, kompetensförsörjning och system för den enskildes omställning.

Regler för utbildning på entreprenad

I dag kan en kommun med stöd av bestämmelser i skollagen (1985:1100) lägga ut vuxenutbildning på entreprenad. Detta innebär att kommunen uppdrar åt någon annan, t.ex. en privat (enskild) utbildningsanordnare, att anordna komvux, särsvux eller sfi. Upphandling måste göras enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. I dessa entreprenadförhållanden behåller kommunen huvudmannskapet för utbildningen. Kommunen ansvarar således för bl.a. mottagande, urval, intagning och samtliga rektorsuppgifter, t.ex. utfärdande av betyg och intyg. Själva betygssättningen får dock överlämnas till de lärare som finns hos entreprenören.

Lärlingsliknande utbildning på entreprenad

Vid entreprenad är, som beskrivits ovan, kommunen huvudman för utbildningen. Inom ramen för entreprenadförhållanden inom vuxenutbildningen har s.k. lärlingsliknande eller arbetsplatsförlagd utbildning utvecklats i syfte att kunna ge den enskilde den utbildning han eller hon behöver och önskar. Detta innebär att huvudmannen enligt lagen om offentlig upphandling upphandlat utbildning, oftast med yrkesinriktning enligt fastställda kursplaner och i många fall enstaka utbildningsplatser. Utbildningen bedrivs vid branschföretag eller motsvarande. I företaget har en person utsetts som fungerar som lärare och som sätter betyg. Personen kan även fungera som handledare och ha stöd av en betygssättande lärare anställd av huvudmannen. Kommunens rektor ansvarar för betygsutfärdande.

Konkurrens på olika villkor

Ett system har utvecklats där kommunen kan lägga ut vuxenutbildning på entreprenad genom att upphandla utbildning av enskilda utbildningsanordnare. Samtidigt kan kommunen enligt bestämmelser om uppdragsutbildning konkurrera med de enskilda utbildningsanordnarna genom att lämna anbud när utbildning upphandlas av t.ex. länsarbetsnämnder eller Försäkringskassan.

Den utbildning som upphandlas av myndigheter och organisationer motsvarar ofta nationella kurser inom den gymnasiala vuxenutbildningen. Eftersom kommuner enligt bestämmelserna om uppdragsutbildning har möjlighet att sätta betyg när de säljer utbildning får de en konkurrensfördel vid upphandlingen. Betyg kan enbart utfärdas av en kommun eller ett landsting i egenskap av huvudman inom det offentliga skolväsendet för vuxna, samt av Nationellt centrum för flexibelt lärande och Liber Hermods AB. En utbildningsmarknad har därmed vuxit fram där regelverket gynnar vissa aktörer. Förhållandet har uppmärksamats av Konkurrensverket. Enligt regeringens bedömning är förhållandet inte förenligt med principen om konkurrens på lika villkor. En modell med fristående utbildningsanordnare även inom vuxenutbildningsområdet som får sätta och utfärda betyg skulle förmodligen bidra till konkurrens på lika villkor. Modellen bör även medverka till en generellt högre kvalitet i vuxenutbildningen till gagn för såväl den enskilde som samhället i dess helhet.

Riksdagens tillkännagivanden

Riksdagen har gett regeringen till känna att regeringen snarast bör återkomma till riksdagen med förslag till regeländringar och finansiering så att en rätt för folkhögskolor att anordna sfi kan införas (bet. 2005/06:UbU8, rskr. 2005/06:180 och bet. 2005/06:UbU22, rskr. 2005/06:313).

Behovet av en flexiblare vuxenutbildning*Utgångspunkter*

Riksdagen beslutade i maj 2001 om mål och strategier för den samhällsstödda vuxenutbildningen vid sidan av högskolan (prop. 2000/01:72, bet. 2000/01:UbU15, rskr. 2000/01:229). Vuxenutbildningens och därmed kommunernas uppdrag har utvidgats. Beslutet har också inneburit att verksamheten inom det offentliga skolväsendet för vuxna har utvecklats mot allt större mångfald och flexibilitet. Lärcentrum har utvecklats och kommunerna har på entreprenad engagerat olika utbildningsanordnare, såväl utbildningsföretag som företag inom olika branscher, för att kunna erbjuda utbildning som i större utsträckning svarar mot individens efterfrågan och behov. Regeringens bedömning är emellertid att detta inte är tillräckligt. Mer behöver göras för att främja en mångfald av utbildningar med hög kvalitet. Vuxna bör dessutom inte enbart kunna välja utbildning efter behov utan även vilken anordnare som skall genomföra utbildningen. Enskilda utbildningsanordnare med möjlighet att sätta och utfärda betyg kan antas leda till en ökad mångfald och till en önskvärd utveckling av vuxenutbildningen t.ex. då det gäller tillgång till utbildning utifrån den enskilde medborgarens behov och önskemål samt till kvalitetsfrämjande konkurrens mellan vuxenutbildare.

Samarbete vad gäller den samhällsstödda vuxenutbildningen har liksom samarbete i fråga om högskoleutbildningen alltmera blivit ett strategiskt inslag i den utveckling som sker på regional nivå då det gäller kompetensförsörjning och tillväxt. Eftersom kommunerna i princip är ensamma om sitt huvudmannaskap och den rektorsfunktion som krävs för att betyg och intyg skall kunna utfärdas har olika avtalslösningar uppstått. Utbildningsanordnare med uppdrag att tillhandahålla utbildning men utan tillstånd att utfärda betyg har avtal med en kommun för att på så sätt kunna utfärda betyg i ut-

bildningen. Dessa lösningar är tveksamma eftersom avtalen kan ha ett innehåll som strider mot gällande bestämmelser. Oklarheter har främst uppstått i fråga om konkurrens, kvalitet, efterfrågan samt rättvisa och rättssäkerhet för den enskilde.

Vuxnas behov av utbildning

Det finns behov av ett system för det livslånga lärandet. I detta är den formella vuxenutbildningen en viktig del. Det är av central betydelse att vuxenutbildningen är öppen och receptiv för förändringar i omvärlden. I det internationella sammanhanget ges utbildning för vuxna en allt viktigare roll. I EU:s nya program för livslångt lärande finns en särskild del, Grundtvig, som ger möjlighet till rörlighet för enskilda studerande och till samarbete mellan olika utbildningsanordnare.

Förutsättningarna för vuxenutbildningen måste anpassas så att all sådan utbildning, oavsett huvudman och utförare, i högre grad än i dag kan utvecklas för att tillgodose vuxnas skiftande behov av utbildning och kompetensutveckling. Detta är inte minst viktigt för en god resursanvändning, såväl samhällets som den enskildes. Regeringen bedömer att vuxenutbildningen liksom andra utbildningsformer gynnas av etableringsfrihet och fristående utbildningsverksamheter. Med fristående utbildningsverksamhet avses i detta fall att den enskilde utbildningsanordnaren skall kunna genomföra vuxenutbildning utifrån de bestämmelser som gäller för det offentliga skolväsendet för vuxna i fråga om utbildning, betygssättning och betygsutfärdande samt vissa därmed sammanhängande lärar- och rektorsuppgifter. Ett system med statlig tillståndsgivning bör därför införas för fristående utbildningsanordnare inom vuxenutbildningsområdet. I likhet med vad som gäller för fristående grund- och gymnasieskolor bör alltså en statlig myndighet besluta om tillstånd för fristående vuxenutbildning.

Dagens möjligheter att lägga ut utbildning på entreprenad är enligt regeringens mening inte tillräckliga för att ge vuxna en större valfrihet och fler utbildningar av hög kvalitet. De kommunala anordnarna samt anordnare som genomför utbildning på uppdrag av en kommun erbjuder inte alltid de utbildningar, former och lösningar vuxna har behov av. Vuxna bör så långt möjligt omfattas av samma möjlighet som barn och ungdomar att utifrån önskemål och behov välja en utbildning oavsett anordnare. Vuxna har många gånger

behov av utbildningar som är flexibla vad gäller såväl tillgång som form. En persons möjligheter att få den utbildning som han eller hon efterfrågar borde öka om flera utbildningsanordnare kan erbjuda och genomföra utbildningar på udda tider, över hela året och i övrigt utifrån personens övriga åtaganden.

Dagens bestämmelser

En fristående vuxenutbildning motsvarande komvux, särsvux och sfi skall tills vidare vara utformad utifrån de villkor som i dag gäller för dessa skolformer avseende kommunens skyldigheter och den enskildes rättigheter. Den enskilde har lagstadgad rätt till grundläggande vuxenutbildning i komvux, grundläggande särsvux och sfi. Vilka utbildningar som genomförs, framför allt på gymnasial nivå och på byggnadsnivå, bygger enligt nuvarande bestämmelser på kommunala prioriteringar. Regeringen har för avsikt att återkomma till frågan om en utökad rättighet för den enskilde till komvux på gymnasial nivå. Enskilda utbildningsanordnare skall kunna erbjuda utbildning för vuxna på samma villkor som offentliga utförare. Utbildning på entreprenad bör i sin nuvarande form även i det nya systemet kunna vara ett alternativ då det gäller t.ex. lärlingsliknande utbildningar för enstaka personer inom "smala" yrkesområden och då utbildningen är förlagd till branschföretag eller liknande. I sammanhanget bör beaktas att även europeiska eller andra utlandsbaserade företag kan komma att erbjuda sina tjänster. Vuxenstuderande och utbildningsföretag inom vuxenutbildningen har möjlighet att medverka i det europeiska samarbetet inom ramen för EU:s program för livslångt lärande.

De gällande bestämmelserna om rättigheter och skyldigheter samt därmed förknippade ekonomiska konsekvenser för huvudmännen påverkar utformningen av modeller och villkor.

Dagens förhållanden innebär att en person som deltar i en utbildning som anordnas av någon annan än en kommunal huvudman inte alltid kan få formella dokument som betyg eller intyg vilka kan ligga till grund för ett tillgodoräknande av hans eller hennes lärande. Detta gäller oavsett om utbildningen leder till de utbildningsmål som gäller för offentlig utbildningsverksamhet eller inte. Denna fråga är inte minst viktig då det gäller samhällets resursanvändning. Utbildningssystemet skall vara utformat så att den enskildes utbildningsresultat alltid kan värderas lika. Regeringens bedömning är att resultatet bör

dokumenteras på samma sätt och den enskilde bör kunna tillgodoräkna sig det oavsett var kunskaperna förvärvats.

Behov av stärkt tillsyn och annan kvalitetssäkring

Det finns med hänsyn till den ojämlika utbildningsmarknad som växt fram behov av stärkt tillsyn och behov av att säkerställa likvärdighet och kvalitet oberoende av var i landet en utbildning anordnas och vem som anordnar den. För närvarande finns kvalitetsbrister i många kommuners upphandling, uppföljning och utvärdering av vuxenutbildningen. I dagens system saknas dessutom extern tillsyn och kvalitetskontroll av vuxenutbildning som genomförs av enskilda utbildningsanordnare på uppdrag av myndigheter. En rättvis antagning till högskoleutbildning förutsätter en effektiv tillsyn och kvalitetssäkring av all betygssättning, oavsett anordnare.

Betyg och myndighetsutövning

Att sätta betyg samt att utfärda betyg och intyg är att betrakta som myndighetsutövning. För att en enskild utbildningsanordnare skall kunna utfärda betyg och intyg krävs lagstöd. Rektors och lärares ansvar behöver av det skälet klargöras och regleras. Kraven på lärares behörighet och kompetens avser för närvarande lärare anställda av en kommun eller ett landsting. Kompetenskraven gäller också vid utbildning på entreprenad.

Uppdraget

En särskild utredare skall undersöka och lämna förslag på hur ett system med fristående utbildningsverksamheter som motsvarar skolformerna inom det offentliga skolväsendet för vuxna, dvs. komvux, särsvux och sfi, skall införas. I uppdraget ingår att utarbeta förslag till de lag- och förordningstexter som behövs för att genomföra utredarens förslag om fristående utbildningsverksamheter. Bestämmelserna skall utformas med utgångspunkt i de bestämmelser som i dag gäller för det offentliga skolväsendet för vuxna. Utredaren skall utgå från att lagbestämmelserna skall inrymmas i skollagen.

En utgångspunkt skall vara att den enskilda kommunen behåller ansvaret för den myndighetsutövning som handlar om mottagande

och intagning till utbildning. Formerna och villkoren för en fristående vuxenutbildning skall dock i övrigt så långt som möjligt bli identiska med dem som gäller för fristående grund- och gymnasieskolor. Utredaren måste dock beakta att normgivning är förbehållen det offentliga och aldrig kan överföras till enskilda. De generella rättsreglerna, såsom exempelvis kursplaner, måste alltså alltid beslutas av det offentliga.

Kraven på lärarbehörighet och på rektorsfunktionen hos de fristående verksamheterna skall vara desamma som för en motsvarande kommunal verksamhet, dvs. de som gäller inom det offentliga skolväsendet. En annan utgångspunkt för utredningen skall vara att betygssättning hos en enskild utbildningsanordnare enbart får göras av, eller tillsammans med, en lärare som uppfyller de behörighetskrav som gäller inom motsvarande kommunal verksamhet.

Kommuner och landsting skall inte längre ha ensamrätt till att vara huvudmän för själva genomförandet av verksamheter inom komvux, särvox och sfi eller till att ha myndighetsuppgifter i fråga om sådana verksamheter. Kommuner och landsting bör vara skyldiga att betala ersättning till fristående utbildningsanordnare om det handlar om utbildningar till vilka de enskilda har rätt eller till vilka de mottagits och intagits av kommunala huvudmän. Motsvarande bör gälla i fall då det handlar om kommunala anordnare, då dessa inte utgör den vuxnes hemkommun. Enligt regeringens bedömning är det viktigt att vuxna också kan delta i utbildningar som genomförs i en annan kommun, antingen av en kommunal utförare eller av en enskild utbildningsanordnare. Konkurrensneutrala villkor samt likvärdig ersättning oberoende av huvudmannaskap skall vara utgångspunkter vid utredarens bedömning av hur ersättningssystemet vad gäller fristående verksamheter bör utformas. Utredaren skall analysera hur den enskildes möjligheter att delta i utbildningar som genomförs i annan kommun, antingen av en kommunal utförare eller av en enskild utbildningsanordnare, kan säkerställas och föreslå hur en sådan modell skall utformas.

Utredaren skall även belysa relationen mellan de utbildningar som upphandlas av Försäkringskassan, Arbetsmarknadsverket och Kriminalvården och dem som återfinns i det offentliga skolväsendet för vuxna. Vidare skall vuxnas behov av betyg och intyg belysas samt förslag lämnas om hur dessa behov skall kunna tillgodoses. De fristående utbildningsanordnarna skall kunna använda sin betygsrätt även då de genomför utbildning på uppdrag av myndigheter och organisationer.

Vidare skall frågan om validering och prövning inom vuxenutbildningen belysas i en modell med en fristående vuxenutbildning.

Utredaren skall också beakta att folkhögskolor skall omfattas av sådana modeller som utredaren föreslår, t.ex. för att kunna bedriva sfi.

Utredaren skall med utgångspunkt i vad som angetts ovan särskilt belysa och i förekommande fall lämna förslag om:

Flexibelt vuxenutbildningssystem för framtiden

- hur den enskildes behov och önskemål samt krav på flexibla utbildningsformer skall kunna säkerställas i en modell med fristående utbildningsverksamheter och med beaktande av att regeringen avser att införa en utökad rätt till komvux på gymnasial nivå, samt med ett kommunalt ansvar då det gäller viss myndighetsutövning såsom mottagande och intagning,
- relationen mellan utbildningsutbud och den enskildes efterfrågan samt vilka principer som skall gälla för att kunna möta studerandes val av utbildning och utbildningsanordnare samt för att bestämma vilka ersättningar som skall utgå för olika utbildningar och till olika anordnare, inklusive interkommunala ersättningar, och
- utgångspunkter och villkor för en statlig tillståndsgivning och därmed sammanhängande frågor, t.ex. vilken myndighet som skall besluta om tillstånd samt ordningen i övrigt för sådana beslut.

Olika former av regleringar behövs

- hur den kommunala huvudmannens myndighetsutövning i fråga om den fristående vuxenutbildningen vad gäller mottagande och intagning skall regleras i relation till regleringen av betygssättning och utfärdande av betyg och intyg enligt bestämmelserna för det offentliga skolväsendet för vuxna hos en enskild utbildningsanordnare samt hur rektorsuppgifter hos en enskild utbildningsanordnare skall regleras,
- hur bestämmelserna om behörighet då det gäller lärare och ledningspersonal skall utformas,

- olika alternativ för hur ersättningar och övriga ekonomiska frågor som t.ex. avgifter och momsersättningar skall regleras,
- kvalitetssäkring, uppföljning, utvärdering, tillsyn och granskning samt fördelning av tillsynsansvaret mellan olika parter och nivåer i styrkedjan,
- sanktionsmöjligheter,
- möjligheter för kommuner, landsting, berörda myndigheter och enskilda och allmänhet att få insyn i fristående utbildningsverksamheter, sekretessfrågor samt skyldigheten att lämna sakuppgifter, verksamhetsredovisning och ekonomisk redovisning avseende verksamheterna, och
- överklagandebestämmelser.

Relationen kommunal verksamhet – fristående verksamhet

- hur relationen mellan offentliga huvudmän och enskilda anordnare påverkas av att en fristående vuxenutbildning införs och hur förutsättningar för konkurrens på lika villkor mellan offentliga och fristående verksamheter skall kunna skapas,
- frågor som avgränsningar av verksamheter för vilka tillstånd kan fås samt eventuella konsekvenser för den kommunala planeringen på kort och lång sikt av en möjlighet för den enskilde att delta i utbildning som genomförs på annan ort, av annan kommun eller av en enskild utbildningsanordnare,
- eventuella skilda förutsättningar vad gäller införandet av fristående komvux, särsvux respektive sfi och om det finns särskilda skäl att särskilja sfi från övriga verksamheter,
- ekonomiska förutsättningar, finansieringsfrågor, villkor för att en fristående verksamhet skall vara berättigad till offentligt stöd och därmed sammanhängande frågor, som t.ex. vem som skall besluta om rätt till bidrag samt ordningen i övrigt för sådana beslut, och
- hur ansvaret för olika funktioner vad gäller den fristående vuxenutbildningen skall fördelas i övrigt.

Likvärdighet och konkurrens på lika villkor

- hur bestämmelser och villkor skall utformas för att utbildning som en enskild utbildningsanordnare genomför på uppdrag av t.ex. myndigheter och organisationer skall vara jämställd med annan fristående komvux, sÄrvux eller sfi eller med utbildning som genomförs av kommunal huvudman, och
- hur en fristående vuxenutbildnings relation till styrdokument som läroplan, nationella och lokalt beslutade kursplaner samt nationella prov skall utformas för att främja hög kvalitet i utbildningen och nationell likvärdighet.

Ekonomiska konsekvenser

- ekonomiska konsekvenser för kommunerna och villkor för pris-sättning samt interkommunala effekter, och
- eventuella konsekvenser för det statliga studiestödet.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren skall samråda med berörda myndigheter och organisationer. Samråd skall även ske med utredningen om en reformerad gymnasieskola (dir. 2007:8), utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning (dir. 2006:70) och LÄrarutredningen – om behörighet och auktorisation (U 2006:07) liksom de utredningar som regeringen avser att tillsätta om lika villkor för fristående skolor samt med uppdrag att undersöka frågan om en utökad rättighet för den enskilde till komvux på gymnasial nivå, att göra en översyn av myndighetsstrukturen inom skolväsendet m.m. och att se över introduktionen för nyanlända invandrare. Utredaren skall även hålla sig informerad om lagstiftningsarbete av betydelse för uppdraget som pågår inom Utbildningsdepartementet. Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 3 mars 2008.

(Utbildningsdepartementet)

Förteckning över genomförda samråd

Kommuner m.fl.

Botkyrka
Falköping
Fyrkanten (Luleå, Boden, Piteå, Älvsbyn)
GR-Utbildning (Ale, Alingsås, Göteborg, Härryda, Kungsbacka,
Kungälv, Lerum, Lilla Edet, Mölndal, Partille, Tjörn,
Stenungsund, Eckerö)
Göteborgs stad
Hässleholm
Kalmar
Karlskrona
Malmö stad
Nässjö
Stockholms stad
Sydnärkes utbildningsförbund (Askersund, Hallsberg, Laxå)
Täby
Vellinge
Växjö

Myndigheter m.fl.

Arbetsförmedlingen
Centrala studiestödsnämnden
Kriminalvården
Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning
Myndigheten för skolutveckling
Nationellt centrum för flexibelt lärande
Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd
Statens skolverk
Valideringsdelegationen

Andra utredningar m.fl.

Lärarytredningen - om behörighet och auktorisation (U 2006:07)
Utredningen om en flexiblare arbetsmarknadsutbildning, UFA
(N 2006:10)
Utredningen om nyanländas arbetsmarknadsetablering (IJ 2007:02)
Gymnasieutredningen (U 2007:01)
Skolmyndighetsutredningen (U 2007:03)
Utredningen om lika villkor för fristående skolor (U 2007:05)
Yrkehögskoleutredningen (U 2007:07)
Utbildningsinspektionsutredningen (U 2007:09)
Arbetsgruppen för rätt till gymnasial vuxenutbildning och
gymnasial vuxenutbildning för utvecklingsstörda (U2007:D)

Organisationer m.fl.

ABF
Almega
Folkbildningsrådet
Folkuniversitetet
Friskolornas riksförbund
Landstingsfolkhögskolornas rektorsförening
Lärarytredningen
Lärarnas riksförbund
Sveriges kommuner och landsting
Medborgarskolan
Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation
Utbildningsföretagens förening/Sveriges auktoriserade
utbildningsföretag
Vuxenstuderandes intresseorganisation

Företag

AcadeMedia AB
Lernia AB