

Lagrådsremiss

Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 21 juli 2016

Aida Hadzialic

Angela Öst
(Utbildningsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Lagrådsremissen innehåller förslag till ändringar i skollagen (2010:800).

Det föreslås en utökad rätt att delta i kommunal vuxenutbildning (komvux) på gymnasial nivå i syfte att uppnå grundläggande och särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare. Det hittillsvarande kravet på att den vuxne ska ha en examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan för att det ska finnas en rätt till komvux tas bort. Det föreslås också en rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå grundläggande behörighet till och särskilda kunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan. Såväl när det gäller studier som ger behörighet till högskoleutbildning som när det gäller utbildning som ger behörighet till yrkeshögskoleutbildning ska rätten till utbildning gälla för vuxna som är behöriga att delta i komvux på gymnasial nivå. Vidare föreslås ett bemyndigande för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att i vissa fall meddela föreskrifter om vilka kurser som en rätt att delta i komvux på gymnasial nivå omfattar.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2017.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	4
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Utbildning är en investering för individen och samhället	9
4.1	Behovet av utbildning är livslångt.....	9
4.2	Bristande tillgång till komvux medför återvändsgränder i utbildningssystemet	10
5	Nuvarande reglering.....	11
6	En utökad rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux	17
6.1	En rätt till komvux i syfte att uppnå grundläggande behörighet införs	17
6.2	En rätt till komvux i syfte att uppnå särskild behörighet eller särskilda kunskaper införs	20
6.3	Kommunerna bör ha en viss valfrihet när det gäller hur rätten att läsa in grundläggande behörighet ska realiseras.....	24
7	Ikraftträdande	32
8	Konsekvenser	33
9	Författningskommentar	42
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux (Ds 2015:60)	48
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	50
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	53

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)
dels att 20 kap. 16, 19 och 21–23 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas fem nya paragrafer, 20 kap. 19 a–19 e §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 kap.

16 §

Varje kommun ska erbjuda utbildning på gymnasial nivå. Hemkommunen ansvarar för att de som enligt 19 § har rätt att delta i en utbildning och önskar delta i den, också får det. Kommunerna ska sträva efter att därutöver erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov.

Varje kommun ska erbjuda utbildning på gymnasial nivå. Hemkommunen ansvarar för att de som enligt 19, *19 a eller 19 b* § har rätt att delta i en utbildning och önskar delta i den, också får det. Kommunerna ska sträva efter att därutöver erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov.

19 §

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

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

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

19 a §

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

Den som har uppnått såväl grundläggande som särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå i syfte att uppnå en eller flera andra särskilda behörigheter till sådan högskoleutbildning. Rättigheten avser dock endast en sådan behörighetsgivande utbildning åt gången.

19 b §

Om en vuxen är behörig att delta i utbildning på gymnasial nivå enligt 20 § och har uppnått grundläggande behörighet till utbildning inom yrkeshögskolan, har han eller hon rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå i syfte att uppfylla krav på särskilda kunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan.

Den som har uppnått grundläggande behörighet till utbildning inom yrkeshögskolan och som uppfyller krav på särskilda kunskaper för en sådan utbildning har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå i syfte att uppfylla krav på särskilda kunskaper för en eller flera andra utbildningar inom yrkeshögskolan. Rättigheten avser dock endast en sådan behörighetsgivande utbildning åt gången.

19 c §

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

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

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

19 d §

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

19 e §

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

21 §

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

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

överenskommelse.

Åtagande att svara för kostnaderna ska alltid lämnas om den sökande med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få delta i utbildning hos en annan huvudman. Ett åtagande gäller även om den sökande därefter byter hemkommun.

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

22 §

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

Hemkommunen ska ta emot en sökande om de *behörighetsvillkor* som anges i 20 § är uppfyllda.

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

En kommun ska ta emot en *behörig* sökande från en annan kommun och ett landsting ska ta emot en *behörig* sökande, om hemkommunen har åtagit sig eller, efter överklagande enligt 28 kap. 12 §, ska åta sig att svara för kostnaderna för den sökandes utbildning.

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

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

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

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

23 §

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

3 Ärendet och dess beredning

I budgetpropositionen för 2016, utgiftsområde 16, aviserades att regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag om rätt till behörighetsgivande kurser inom komvux. En sådan rätt, som innebär en betydande ambitionshöjning när det gäller tillgången till ett livslångt lärande, skulle stärka människors position på arbetsmarknaden och i samhällslivet i stort samtidigt som den skulle ge arbetsgivare bättre möjlighet att få efterfrågad kompetens. Promemorian Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux (Ds 2015:60) har utarbetats inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1* och promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2015/05780/GV).

Skolväsendets överklagandenämnd har beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss, se vidare avsnitt 6.3.

4 Utbildning är en investering för individen och samhället

4.1 Behovet av utbildning är livslångt

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

Vuxnas behov av utbildning kan förändras över tid, inte minst på grund av arbetslivets utveckling och förändrade krav. För den enskilda individen är det därför viktigt att det finns en långsiktig möjlighet att byta yrkeskarriär, även om individen tidigare har fullföljt en gymnasial utbildning. En sådan karriärväxling börjar för många genom behörighetsgivande studier inom komvux. Dagens arbetsmarknad kräver ofta eftergymnasial utbildning och för att få tillträde till sådan utbildning måste individen ofta komplettera tidigare utbildning med behörighetsgi-

vande kurser inom komvux. För att underlätta omskolning under pågående yrkesliv behövs alltså en god tillgång till utbildning som ger behörighet till eftergymnasiala studier.

Det finns även de som av olika skäl aldrig har fullföljt utbildning inom gymnasieskolan. För de kvinnor och män som inte har uppnått grundläggande behörighet till eftergymnasiala studier är det viktigt att möjligheten att uppnå behörighet till eftergymnasial utbildning finns kvar även senare i livet.

Bland nyanlända finns många personer som har behov av att studera inom vuxenutbildningen. Den genomsnittliga utbildningsnivån bland dem som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare har ökat, men det är fortfarande en stor andel av lagens målgrupp som saknar fullföljd grundskoleutbildning eller som inte har avslutat sin gymnasieutbildning. Mot bakgrund av det ökade antalet personer som söker asyl i Sverige bedöms även etableringsuppdragets målgrupp öka de närmaste åren, vilket också bedöms påverka antalet nyanlända som har behov av att studera inom vuxenutbildningen. Hur många av dessa som är i behov av behörighetsgivande utbildning inom komvux är dock i nuläget inte möjligt att uppskatta.

4.2 Bristande tillgång till komvux medför återvändsgränder i utbildningssystemet

Kommunerna har i dag en skyldighet att erbjuda komvux på gymnasial nivå till vuxna som är behöriga att delta i sådan utbildning och som har en examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan, men som inte har uppnått grundläggande behörighet till högskolestudier. Sådana vuxna har rätt att delta i komvux på gymnasial nivå för att uppnå en sådan behörighet. Av skollagen (2010:800) framgår att kommunerna därtöver ska sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov. Tillgången till komvux på gymnasial nivå varierar dock mellan kommunerna. Även om de flesta kommuner erbjuder komvux som syftar till att individen ska uppnå behörighet till eftergymnasiala studier är det i dag ingen självklarhet. Möjligheten att delta i komvux för att uppnå sådan behörighet kan bero på i vilken kommun individen bor. Enstaka kommuner bedömer att de inte har möjlighet att möta sådana behov hos invånarna medan många erbjuder komvux till alla som saknar behörighet till eftergymnasial utbildning. Ett exempel på en grupp som har sämre tillgång till komvux på gymnasial nivå är de som har fullföljt utbildning inom gymnasieskolan, t.ex. på ett högskoleförberedande program, men är i behov av ytterligare kurser för att uppnå behörighet till utbildning inom högskolan eller yrkeshögskolan. Dessa personer är i dag inte prioriterade vid urval till komvux på gymnasial nivå och i vissa kommuner är det därför inte säkert att de antas till sådan utbildning, trots att de behöver utbildningen för behörighet till eftergymnasiala studier. I enstaka kommuner tycks dörren till komvux vara helt stängd för dem som redan har en genomgången gymnasieskoleutbildning. Dessa sökande har ofta en svag ställning på arbetsmarknaden, då en gymnasial utbildning många gånger inte räcker till arbete. Samtidigt är deras möjligheter till vidare

studier begränsade. Bristande tillgång till behörighetsgivande utbildning inom komvux skapar på så sätt återvändsgränder i utbildningssystemet. Vuxenutbildningen har vidare fått en allt viktigare uppgift när det gäller etableringen av utrikes födda. En allt större andel elever inom komvux på gymnasial nivå är utrikes födda och andelen ökar i stort sett varje år. Det senaste året har ett stort antal människor på flykt sökt asyl i Sverige. Det är mycket sannolikt att såväl andelen utrikes födda som det totala antalet sökande till komvux kommer att öka inom ett par år. Det finns därför ett behov av att satsa på komvux för att säkerställa tillgången till utbildning både för nyanlända och för andra elevgrupper i behov av komvux.

Att som individ genom hela livet vara garanterad tillgång till behörighetsgivande utbildning borgar för ökade möjligheter till framtida byte av karriär och yrkesinriktning. En utvidgad rätt till komvux på gymnasial nivå skulle dessutom säkerställa likvärdiga möjligheter till behörighetsgivande utbildning oberoende av kommundillhörighet.

5 Nuvarande reglering

Komvux är en del av skolväsendet för vuxna

Komvux är en skolform inom skolväsendet för vuxna, som regleras i 20 kap. skollagen (2010:800). Skolväsendet för vuxna består förutom av komvux av särskild utbildning för vuxna (särvox). Utbildning i svenska för invandrare (sfi) har från och med den 1 juli 2016 upphört som egen skolform och i stället blivit en del av komvux.

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

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

Kommunerna är huvudmän för komvux. Vidare får ett landsting tillhandahålla komvux på gymnasial nivå inom områdena naturbruk och omvårdnad och efter avtal med en kommun även inom andra områden. Kommunerna har också möjlighet att sluta avtal med en enskild fysisk eller juridisk person om att utföra uppgifter inom komvux (entreprenad, 23 kap. skollagen).

Alla som uppfyller vissa grundläggande förutsättningar har rätt till utbildning på grundläggande nivå inom komvux

Alla som har uppnått en viss ålder har rätt att delta i komvux på grundläggande nivå, om de är bosatta i landet, saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen (20 kap. 11 § skollagen). I praktiken är komvux på grundläggande nivå i huvudsak en utbildning för utrikes födda. År 2014 var fler än nio av tio elever födda i ett annat land. Av dessa gick de flesta kursen svenska som andraspråk, som för de flesta i praktiken fungerar som en fortsättning på sfi.

Det finns bara en begränsad rätt till utbildning på gymnasial nivå inom komvux

En vuxen är enligt skollagen behörig att delta i utbildning i komvux på gymnasial nivå från och med andra kalenderåret det år han eller hon fyller 20 år. Dessutom krävs att den vuxne är bosatt i landet, saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge, har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen och i övrigt uppfyller föreskrivna villkor (20 kap. 20 § första stycket). Sådana villkor finns angivna i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning och föreskrifter meddelade av Statens skolverk.

Behörig är också den som är yngre än vad som anges ovan men har slutfört utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan eller likvärdig utbildning och uppfyller övriga behörighetsvillkor (20 kap. 20 § skollagen andra stycket). Så kan vara fallet om det med hänsyn till hans eller hennes personliga förhållanden finns särskilda skäl (3 kap. 2 § förordningen om vuxenutbildning).

En vuxen som är behörig att delta i komvux på gymnasial nivå och som har en examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan men som inte har uppnått grundläggande behörighet till högskolestudier har rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå en sådan behörighet till högskolestudier. Den som har rätt att delta i komvux på gymnasial nivå har rätt att delta i sådan utbildning i en annan kommun än hemkommunen eller ett landsting, om utbildningen finns där och inte erbjuds av hemkommunen. I ett sådant fall är hemkommunen skyldig att ersätta den mottagande kommunens kostnader (20 kap. 19 § skollagen).

Det finns ingen annan rätt till komvux på gymnasial nivå än den som anges ovan. Regleringen innebär att en vuxen som varken har en examen från ett yrkesprogram eller ett högskoleförberedande program i gymnasieskolan saknar rätt att delta i komvux i syfte att uppnå grundläggande eller särskild behörighet till högskoleutbildning eller grundläggande behörighet till eller särskilda kunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan. Reglerna innebär också att den som har en examen från ett högskoleförberedande program, men inte har särskild behörighet till en viss högskoleutbildning inte har rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå en sådan särskild behörighet. På motsvarande sätt har en vuxen som har gått ett yrkesprogram och har uppnått grundläggande behörighet till högskoleutbildning inte någon rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå särskild behörighet till högskoleutbildning. Det finns vidare ingen rätt för en vuxen att delta i komvux på

gymnasial nivå i syfte att uppnå grundläggande behörighet till eller särskilda kunskaper för yrkeshögskoleutbildning.

Kommunerna ska i övrigt sträva efter att erbjuda komvux som svarar mot efterfrågan och behov

Utöver skyldigheten att erbjuda komvux på gymnasial nivå för dem som har rätt till sådan utbildning har kommunerna en allmän skyldighet att tillhandahålla komvux på gymnasial nivå. Kommunerna ska sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov. Vidare ska varje kommun informera om möjligheterna till utbildning på gymnasial nivå och aktivt verka för att vuxna i kommunen deltar i sådan utbildning (20 kap. 3, 16 och 17 §§ skollagen).

Ansökan, mottagande och urval till komvux på gymnasial nivå

En ansökan om att delta i komvux på gymnasial nivå ska ges in till den sökandes hemkommun. Om ansökan avser en utbildning som anordnas av en annan huvudman än hemkommunen ska hemkommunen skyndsamt sända ansökan vidare till den huvudmannen. Till ansökan ska då bifogas ett yttrande där det framgår om hemkommunen åtar sig att svara för kostnaderna för den sökandes utbildning. Ett yttrande behövs inte om det är onödigt med hänsyn till en tidigare överenskommelse. Åtagande att svara för kostnaderna ska alltid lämnas om den sökande med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få delta i utbildning hos en annan huvudman. Ett åtagande gäller även om den sökande där- efter byter hemkommun (20 kap. 21 § skollagen).

I skollagen görs skillnad mellan att en sökande ska tas emot och att en sökande antas. De som är behöriga ska mottas. Om alla som ska tas emot inte kan beredas plats ska ett urval göras innan vissa av de sökande antas.

Den huvudman som anordnar komvux på gymnasial nivå beslutar om en sökande ska tas emot till utbildningen. Hemkommunen ska ta emot en sökande om de behörighetsvillkor om anges i 20 kap. 20 § är uppfyllda. En kommun ska ta emot en behörig sökande från en annan kommun och ett landsting ska ta emot en behörig sökande, om hemkommunen har åtagit sig eller efter överklagande ska åta sig att svara för kostnaderna för den sökandes utbildning (20 kap. 22 §).

Om alla som ska tas emot inte kan beredas plats ska de som fått minst utbildning prioriteras (20 kap. 2 §). Det är den huvudman som anordnar utbildning på gymnasial nivå som beslutar om en sökande ska antas till utbildningen. Vid urval ska företräde ges till en sökande som har kort tidigare utbildning och som 1. önskar fullfölja studier som den sökande har påbörjat enligt en upprättad individuell studieplan, 2. behöver utbildningen för att komplettera ett reducerat program eller för annan behörighetskomplettering, eller 3. behöver utbildningen för pågående yrkesverksamhet eller planerat yrkesval. Något urval ska dock inte göras i fråga om sådan komvux på gymnasial nivå som en sökande har rätt att delta i enligt 20 kap. 19 § skollagen (20 kap. 23 § skollagen och 3 kap. 7 § förordningen om vuxenutbildning). En sådan sökande ska alltid antas till utbildningen.

Vad krävs för grundläggande behörighet till högskolestudier?

Grundläggande behörighet är det som minst krävs för att få studera på en högskoleutbildning. Grundläggande behörighet till utbildning som påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare regleras i högskoleförordningen (1993:100) och kan uppnås på flera sätt.

För den som har påbörjat studier inom gymnasieskolan efter den 1 juli 2011 eller i komvux efter den 1 juli 2012 gäller att grundläggande behörighet uppnås genom att personen avlägger examen i gymnasieskolan eller inom komvux på gymnasial nivå. Om det är fråga om en yrkesexamen, krävs även lägst betyget E i de kurser i svenska eller svenska som andraspråk och engelska som krävs för en högskoleföreberedande examen i gymnasieskolan (7 kap. 5 § första stycket 1 och 2).

Grundläggande behörighet kan dock även uppnås på andra sätt, t.ex. genom svensk eller utländsk utbildning som motsvarar ovan nämnda krav (se 7 kap. 5 § första stycket 3–5 och 6 §).

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

Vad krävs för särskild behörighet till högskolestudier?

Utöver kravet på grundläggande behörighet finns för de flesta högskoleutbildningar även krav på särskild behörighet. Enligt högskoleförordningen ska de krav på särskild behörighet som ställs för en utbildning som påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare vara helt nödvändiga för att studenten ska kunna tillgodogöra sig utbildningen. Kraven får bl.a. avse kunskaper från en eller flera kurser i gymnasieskolan eller motsvarande kunskaper (7 kap. 8 §). Kraven på särskild behörighet anges i områdesbehörigheter (7 kap. 9 §). Var och en av dessa områdesbehörigheter består av behörighetskurser och meritkurser. Behörighetskurser är de kurser i ett visst ämne som ställs som krav för den särskilda behörigheten. Meritkurser är sådana kurser från gymnasial utbildning som är särskilt meriterande vid urval och som inte utgör krav på grundläggande eller särskild behörighet (7 kap. 18 §). Vilka områdesbehörigheter som ska finnas bestäms av Universitets- och högskolerådet. För utbildning som leder till yrkesexamen i högskolan bestämmer rådet vilka områdesbehörigheter som ska finnas medan varje universitet och högskola bestämmer detta beträffande övriga utbildningar (7 kap. 9 a–10 a §§).

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

Vad krävs för grundläggande behörighet till yrkeshögskolan?

Behörighet till yrkeshögskolan regleras i förordningen (2009:130) om yrkeshögskolan. Behörig att antas till en utbildning inom yrkeshögskolan

är enligt förordningen den som har avlagt gymnasieexamen (yrkesexamen eller högskoleförberedande examen) i gymnasieskolan eller inom komvux. Behörig är också den som har en svensk eller utländsk examen som motsvarar gymnasieexamen eller som genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen (3 kap. 1 §).

Det kan även ställas krav på särskilda förkunskaper för en yrkeshögskoleutbildning

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

Kommuner kan samverka

En kommun får sluta avtal med en annan kommun om att denna ska ta över ansvaret för kommunens uppgifter inom komvux (23 kap. 8 § skollagen). En kommun får även sluta motsvarande avtal med ett landsting.

Vissa beslut får överklagas

Ett beslut av en kommun eller ett landsting får överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om mottagande av en sökande till komvux på gymnasial nivå. Även en hemkommuns beslut i fråga om åtagande att svara för kostnaderna för en sökandes utbildning i en annan kommun eller i ett landsting (interkommunal ersättning) får överklagas till överklagandenämnden (28 kap. 12 § första stycket 9 och 12 skollagen). Ett beslut i fråga om antagning till utbildning får dock inte överklagas, varken till Skolväsendets överklagandenämnd eller enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen (1991:900).

Promemorian En stärkt yrkeshögskola – ett lyft för kunskap

I promemorian En stärkt yrkeshögskola – ett lyft för kunskap (Ds 2015:41) föreslås att en utbildning inom yrkeshögskolan ska få bedrivas

som behörighetsgivande förutbildning på gymnasial nivå. Förutbildningen ska få erbjudas i anslutning till en ordinarie yrkeshögskoleutbildning, om det finns brist på behöriga sökande till den ordinarie utbildningen och det behövs arbetskraft med sådan kompetens som den ordinarie utbildningen syftar till att ge. Syftet med den föreslagna förutbildningen i yrkeshögskolan är att den ska underlätta behörighetskomplettering på motsvarande sätt som den behörighetsgivande förutbildningen vid universitet och högskolor, högskolans s.k. basår, som regleras i förordningen (2007:432) om behörighetsgivande förutbildning vid universitet och högskolor. Den som har genomgått en förutbildning inom yrkeshögskolan med godkänt resultat bör vara garanterad en plats på den efterföljande yrkeshögskoleutbildningen. Promemorian bereds inom Regeringskansliet.

Syftet med den utvidgade rätt till komvux som föreslås i denna lagrådsremiss är delvis ett annat, nämligen att individen utifrån önskemål och förutsättningar ska kunna gå kurser som möjliggör vidare studier inom yrkeshögskolan eller högskolan, oavsett om individen söker till en utbildning där det är brist på sökande och där det behövs arbetskraft med sådan kompetens.

Elever i komvux kan få studiemedel

Av bilagan till studiestödsförordningen (2000:655) framgår att elever i komvux kan få studiemedel. Bestämmelserna som reglerar rätten till studiemedel finns främst i studiestödslagen (1999:1395) och studiestödsförordningen samt i föreskrifter som har meddelats av Centrala studiestödsnämnden (CSN). Studiemedel ges vid både heltids- och deltidstudier och består av studiebidrag och ett frivilligt studielån. Studiemedel kan lämnas under olika lång tid beroende på utbildningsnivå och den studerandes utbildningsbakgrund. För studier på gymnasial nivå lämnas studiemedel i maximalt 80 eller 120 veckor beroende på om den studerande har en gymnasieutbildning eller motsvarande sedan tidigare eller inte (3 kap. 8–10 §§ studiestödslagen). Studiemedel lämnas även för studier på grundskolenivå och eftergymnasial nivå. Den som tidigare har haft studiemedel måste visa upp tillräckliga resultat för att kunna beviljas nya studiemedel.

I promemorian Studiestartsstöd – ett nytt rekryterande studiestöd (U2016/02685/SF) presenteras förslag om ett nytt rekryterande studiestöd – studiestartsstöd. Studiestartsstödet är ett bidrag som kan lämnas i högst 50 veckor. Målgruppen för stödet är vissa arbetslösa personer i åldern 25–56 år som har kort tidigare utbildning och ett stort behov av utbildning på grundläggande eller gymnasial nivå. Avsikten med det nya stödet är att personer som annars inte skulle ha studerat ska påbörja utbildning. Promemorian har remitterats.

6 En utökad rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux

6.1 En rätt till komvux i syfte att uppnå grundläggande behörighet införs

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

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det, däribland *Statens skolverk*, *Statens skolinspektion*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)*, *Myndigheten för yrkeshögskolan*, *Malmö högskola*, *Borlänge*, *Göteborgs* och *Kiruna kommuner*, *Göteborgsregionens kommunalförbund* samt *Riksförbundet Vuxenutbildning i Samverkan (ViS)*.

Linköpings universitet ställer sig positivt till förslaget och ser det som en del i att skapa ytterligare möjligheter för vuxna att under livets olika faser kunna skola om sig, oberoende av bostadsort. Universitetet anger att förslaget därmed innebär ökad likvärdighet vad avser möjligheter till deltagande. Även *Malmö kommun* lyfter fram att förslaget bidrar till en mer likvärdig tillgång till vuxenutbildning oavsett bostadsort. Kommunen anger att utbildning på gymnasial nivå är en viktig förutsättning för etablering på arbetsmarknaden. *Svenskt Näringsliv* är positivt till att rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux ska omfatta såväl högskoleutbildning som yrkeshögskoleutbildning.

Vissa remissinstanser har dock synpunkter eller frågor med anledning av förslaget. Bland dessa finns *Teknikföretagen* som anser att det är en farlig väg att gå att likrikta förkunskapskraven och anpassa dem för att matcha målgruppen som går direkt från gymnasieskolan till yrkeshögskolan. *Teknikföretagen* anger bl.a. att en viktig framgångsfaktor för yrkeshögskolan är dess lyhördhet när det gäller arbetslivets önskemål. Varje kombination av bransch, utbildningsanordnare och geografisk placering är unik och kraven på standardisering av förkunskapskraven får enligt *Teknikföretagen* därför inte drivas för långt.

Ett par remissinstanser påpekar att det kan behövas en åldersgräns för unga vuxna innan rättigheten börjar gälla. Exempelvis ser *Arbetsförmedlingen* ett tydligt behov av en karenstid för ungdomar i gymnasieskolan. Om de erbjuds möjlighet att komplettera utbildningen direkt efter gymnasieexamen finns enligt *Arbetsförmedlingen* en risk att vissa elever inte tar sina pågående studier på allvar. Vidare lyfter *Skolverket* samt *Danderyds* och *Umeå kommuner* frågan om förslagets påverkan på genomströmningen i gymnasieskolan.

Skolverket och *Skolinspektionen* noterar att säravux på gymnasial nivå inte omfattas av förslaget om rätt till grundläggande behörighet till yrkeshögskolan. *Skolverket* vill lyfta fram att många utlandsfödda inte

har haft möjlighet att få utbildningsinsatser motsvarande grundsärskola eller gymnasiesärskola i sitt födelseland, vilket kan medföra att efterfrågan på utbildning inom särsvux ökar. Det kan enligt verket finnas en risk för undanträngningseffekter för målgruppen för särsvux på gymnasial nivå då denna framöver är den enda målgrupp som inte omfattas av rättighetsreformen.

Nacka kommun noterar att utredningen endast innehåller en lägsta åldersgräns, men ingen åldersgräns uppåt. Det är enligt kommunen rimligt att även pensionärer har rätt till utbildning i komvux på grundläggande nivå och svenskundervisning, eftersom dessa kurser är på en nivå alla behöver behärska för att klara sig i det svenska samhället. Kommunen anser dock att rätten till gymnasial vuxenutbildning och gymnasiala yrkesutbildningar ska upphöra vid uppnådd pensionsålder, eftersom arbetsmarknadsperspektivet då försvunnit.

Skälen för regeringens förslag

Vuxnas tillgång till vuxenutbildning behöver stärkas

Sverige har en i internationell jämförelse mycket väl utbyggd vuxenutbildning. Vuxenutbildningen ger många vuxna som av olika skäl aldrig fullföljt gymnasieskolan en andra chans. För andra innebär vuxenutbildningen en möjlighet att skola om sig, vilket kan vara avgörande inte minst för dem som mist sitt arbete. Vuxenutbildning kan även vara avgörande för dem som aldrig lyckats etablerat sig på arbetsmarknaden, trots en fullföljd gymnasieutbildning. Motsvarande möjlighet att skola om sig som vuxen saknas i de flesta andra länder.

Trots den relativt väl utbyggda vuxenutbildningen finns det i dag vuxna som fastnar i återvändsgränder i utbildningssystemet, utan möjlighet till vidare utbildning och små chanser att etablera sig på arbetsmarknaden. Som flera remissinstanser påpekar behöver individers tillgång till vuxenutbildning därför förstärkas. *Malmö högskola* anför t.ex. att en tidigare vald utbildning i gymnasieskolan kan innebära återvändsgränder senare i livet och att dessa behöver undanröjas. Nuvarande begränsade rätt till komvux har negativa konsekvenser för dem som behöver kompletterande studier för behörighet till högre utbildning. För den enskilde kan enligt högskolan i nuläget den enda utvägen vara att ansöka om bedömning av reell kompetens. En utökad rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux är därför enligt regeringens mening nödvändig för att i högre grad tillgodose samhällets och individens behov. En vuxen som är behörig att delta i komvux på gymnasial nivå men som inte har uppnått grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå bör därför ha rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå sådan behörighet. En sådan rätt skulle också innebära en mer likvärdig tillgång till vuxenutbildning över hela landet.

Vuxnas möjlighet att få behörighet till en utbildning inom yrkes-högskolan kan inte anses vara mindre viktig än möjligheten att få behörighet till högskolan. Efterfrågan på kvalificerad arbetskraft är hög inom stora delar av arbetslivet och utbildningarna inom yrkeshögskolan behövs för att möta dessa behov. Det framstår därför som naturligt att den nya rätten till utbildning inom komvux ska omfatta såväl utbildning som syftar till att uppnå behörighet till högskolan som utbildning som

syftar till att uppnå behörighet till yrkeshögskolan. Det skapar likvärdighet i utbildningssystemet och därmed bättre förutsättningar för den vuxne att välja den eftergymnasiala utbildningsform som bäst tillgodoser den vuxnes behov av eftergymnasial kompetens.

Teknikföretagen anger att de krav på standardisering av förkunskapskraven, som en rätt till komvux som ger behörighet till yrkeshögskolan kan leda till, inte får drivas för långt. Regeringen delar denna bedömning. Samtidigt är det viktigt att det finns ett visst mått av förutsägbarhet när det gäller yrkeshögskolans behörighetskrav. Det är nödvändigt för att elever som avser att gå en gymnasieutbildning lättare ska kunna planera sina studier. Genom en viss standardisering av förkunskapskraven, som gäller över tid, blir det lättare att förutse vilka kurser som krävs för behörighet till en viss utbildning inom yrkeshögskolan.

Skolverket och *Skolinspektionen* noterar att särsvux på gymnasial nivå inte omfattas av förslaget om rätt till grundläggande behörighet till yrkeshögskolan. Skolverket ser en risk för undanträngningseffekter för målgruppen för särsvux på gymnasial nivå då denna framöver är den enda målgrupp som inte omfattas av rättighetsreformen. Regeringen håller med om att det finns en sådan risk och ser ett behov av en mer genomgripande översyn av skolformen särsvux. Behovet är särskilt stort eftersom särsvux i princip inte har omfattats av de senare årens reformer av vuxenutbildningen. En sådan översyn bör även innefatta tillgången till särsvux på gymnasial nivå för dem som behöver sådan utbildning.

Det bör inte införas någon åldersgräns för rättigheten

En fråga som berörs av vissa remissinstanser är om en rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux kan påverka genomströmningen i gymnasieskolan negativt. *Skolverket* anger att förslagets påverkan på genomströmningen i gymnasieskolan är svår att bedöma medan några andra remissinstanser framför att genomströmningen riskerar att drabbas negativt. Bland dessa finns *Umeå kommun* som anger att antalet elever som ”taktikläser” på gymnasiet kan öka till följd av reformen. *Danderyds kommun* bedömer att genomströmningen i gymnasieskolan ganska säkert kommer att försämrats. *Arbetsförmedlingen* ser ett tydligt behov av en karenstid för ungdomar som studerar på gymnasiet, innan rätten till komvux börjar gälla. Annars finns det enligt *Arbetsförmedlingen* en risk att vissa elever inte tar sina pågående studier i gymnasieskolan på allvar.

I promemorian *Rätt till gymnasial vuxenutbildning och gymnasial särsvux* (Ds 2009:20), som inte har lett till lagstiftning, presenterades ett alternativt förslag med en åldersbegränsning av rätten till gymnasial komvux för att uppnå grundläggande behörighet till högskoleutbildning. Rättigheten skulle enligt detta alternativ begränsas till att endast omfatta personer över 25 år. Syftet med begränsningen var att rätten inte skulle påverka genomströmningen i gymnasieskolan negativt. När promemorian remissbehandlades var dock majoriteten av remissinstanserna negativa till detta alternativ. En sådan begränsning skulle enligt flera remissinstanser riskera att försämra möjligheterna till utbildning för ungdomar under 25 år. Unga är en grupp som ofta har ett stort behov av utbildning på gymnasial nivå, inte minst då arbetslösheten bland unga utan fullföljd gymnasieutbildning är hög. År 2015 låg arbetslösheten i denna grupp på

36 procent. Ju längre tid en individ stått utanför arbetsmarknaden desto svårare är det för individen att komma in och etablera sig på arbetsmarknaden. Mot den bakgrunden bedömer regeringen att det inte bör införas någon nedre åldersgräns för en rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux, utöver den vanliga åldersgränsen på 20 år som gäller för komvux på både grundläggande och gymnasial nivå.

Nacka kommun anser att rätten till gymnasial vuxenutbildning och gymnasiala yrkesutbildningar ska upphöra vid uppnådd pensionsålder. Regeringen anser emellertid att inte heller en sådan begränsning är befogad. Även äldre kan ha stort behov av vuxenutbildning, även om arbetsmarknadsperspektivet har försvunnit. Detta gäller inte minst äldre nyanlända som kan vara i behov av vuxenutbildning för att integreras i det svenska samhället. Antalet äldre elever inom vuxenutbildning är i dag dessutom förhållandevis litet. Andelen elever över 55 år inom komvux på gymnasial nivå uppgick enligt den statistik som Skolverket publicerar till enbart 1,6 procent för 2014. Det finns inte någon statistik rörande eventuella elever som är äldre än 65 år. En övre åldersgräns för rätten till komvux på gymnasial nivå skulle alltså sannolikt beröra få sökande, samtidigt som de få äldre som studerar inom komvux i många fall sannolikt har behov av en sådan utbildning.

Det bör inte heller uppställas andra villkor utöver de vanliga behörighetsvillkoren och krav på avsaknad av grundläggande behörighet

Regeringen bedömer att det inte heller bör ställas upp några andra villkor för rätten till utbildning inom komvux på gymnasial nivå, utöver att den sökande ska uppfylla de allmänna behörighetsvillkoren för utbildningen och inte ha uppnått grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå eller till utbildning inom yrkeshögskolan. Ytterligare villkor skulle riskera att stänga ute vuxna i behov av utbildning för att uppnå sådan behörighet. Av det skälet bör även det nuvarande villkoret för en rätt till komvux på gymnasial nivå, dvs. att den sökande har en examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan tas bort. Alla vuxna som är behöriga att delta i komvux på gymnasial nivå bör alltså ha rätt att delta i utbildningen för att uppnå grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå eller till utbildning inom yrkeshögskolan.

6.2 En rätt till komvux i syfte att uppnå särskild behörighet eller särskilda kunskaper införs

Regeringens förslag: Alla vuxna som är behöriga att delta i komvux på gymnasial nivå och som har uppnått grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare ska ha rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå särskild behörighet till sådan högskoleutbildning. Den som har uppnått såväl grundläggande som särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare ska ha rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå en eller flera andra särskilda behörigheter till sådan högskoleutbildning. Den

sistnämnda rättigheten ska dock endast avse en sådan behörighetsgivande utbildning åt gången.

Alla vuxna som är behöriga att delta i komvux på gymnasial nivå och som har uppnått grundläggande behörighet till utbildning inom yrkeshögskolan ska ha rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppfylla krav på särskilda kunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan. Den som har uppnått grundläggande behörighet till utbildning inom yrkeshögskolan och som uppfyller krav på särskilda kunskaper för en sådan utbildning ska ha rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppfylla krav på särskilda kunskaper för en eller flera andra utbildningar inom yrkeshögskolan. Den sistnämnda rättigheten ska dock endast avse en sådan behörighetsgivande utbildning åt gången.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vilka kurser som omfattas av rätten att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå särskild behörighet eller särskilda kunskaper.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorian föreslås ingen begränsning av rättigheten till bara en behörighetsgivande utbildning åt gången. Vidare används benämningen särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det, däribland *Myndigheten för yrkeshögskolan*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)*, *Stockholms kommun*, *Gävleborgs läns landsting* och *Svenskt Näringsliv*.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor ser mycket positivt på en utökad rätt att läsa in särskild behörighet inom komvux. Myndigheten anger att det stärker ungas möjligheter att kunna påverka sin livssituation och möjlighet till etablering i samhälls- och arbetsliv. *Göteborgs kommun* tillstyrker förslaget och anger att en rättighet av detta slag kommer att öka förutsägbarheten och likvärdigheten för eleverna och fler kommer också att ges möjlighet att bli behöriga till högre studier. *Yrkeshögskoleförbundet i Sverige* anger att förslaget ligger helt i linje med förbundets intentioner, att personer ska ges chans att karriärväxla och vidareutbilda sig. Förbundet anger vidare att Myndigheten för yrkeshögskolans uppdrag är att bereda möjlighet till yrkesutbildningar som i hög grad bygger på möjligheter att omskola sig, karriärväxla och vidareutbilda sig, även senare i livet.

Vissa remissinstanser ser dock behov av en begränsning av rätten att läsa in särskild behörighet eller särskilda förkunskaper. *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* framhåller att en rättighetslagstiftning utifrån en given finansieringsnivå inte kan utgöras av helt obegränsade nyttigheter för individer och utbildningsaktörer, utan behöver vara omgiven av vissa ramar. SKL anger att rätten att läsa in särskild behörighet behöver begränsas till en viss omfattning, t.ex. 300 poäng, om inte hemkommunen medger annat. *Riksförbundet Vuxenutbildning i Samverkan (ViS)* ser positivt på att den aktuella rättigheten införs men anser att det är nödvändigt med en begränsning av hur många särskilda behörigheter eller sär-

skilda förkunskaper en person ska ges möjlighet att läsa in. Annars finns det enligt ViS en risk att rättighetslagstiftningen överutnyttjas.

Uppsala läns landsting anger att frågan nog blir vilka behörighetskrav som det är rimligt att den studerande ska få läsa in då det finns många ämnen som ingår i särskild behörighet till en utbildning.

Kiruna kommun påpekar att rätten till särskild behörighet för yrkeshögskoleutbildning kan komma att innebära svårigheter för kommunerna och då framför allt små kommuner i glesbygd. Kommunen anger att det inom yrkeshögskolan är vanligt med yrkeskurser som särskild behörighet och att det inte alltid finns möjlighet att vare sig anordna eller anlita en extern utbildningsanordnare för alla kurser inom rimligt avstånd.

Skälen för regeringens förslag

Grundläggande behörighet till högskoleutbildning eller yrkeshögskoleutbildning räcker ofta inte för studier på högskolan eller yrkeshögskolan

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

En stärkt rätt till behörighetsgivande utbildning bidrar på längre sikt också till en ökad förutsägbarhet när det gäller tillgång till vuxenutbildning. Detta kan vara viktigt t.ex. vid val av gymnasieprogram. I dag har en person som har en examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan rätt att läsa in grundläggande behörighet till högskolestudier inom komvux, men inte särskild behörighet till högskolan eller kurser som ger behörighet till en yrkeshögskoleutbildning. En stärkt rätt till behörighetsgivande utbildning för vuxna kan därmed ge större trygghet för elever som väljer att läsa ett yrkesprogram i gymnasieskolan. Den utökade rätten till komvux minskar risken för återvändsgränder i utbildnings-systemet senare i livet som en följd av gymnasievalet.

I förordningen om yrkeshögskolan anges att kraven på särskilda förkunskaper ska vara nödvändiga för att den studerande ska kunna tillgodogöra sig utbildningen och att de får avse kunskaper från en eller flera kurser i gymnasieskolans nationella program eller motsvarande kunskaper. Om det finns särskilda skäl får kraven även avse yrkeserfarenhet och andra kunskaper än de nyss angivna, om de är av betydelse för utbildningens speciella inriktning eller det yrkesområde som utbildningen förbereder för. Utöver krav på kunskaper får det även ställas villkor som är en förutsättning för utbildningens speciella inriktning eller det yrkesområde som utbildningen förbereder för (3 kap. 3 §). Eftersom den

nu föreslagna rätten till komvux inte ska omfatta en rätt till yrkeserfarenhet eller något annat än just kunskaper, bör det preciseras att den rätt som nu föreslås avser komvux som syftar till att eleven ska uppnå särskilda kunskaper för en utbildning inom yrkeshögskolan.

Rätten bör förenas med vissa villkor

Den föreslagna rätten till utbildning inom komvux för att uppnå särskild behörighet till högskolestudier som påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare eller uppfylla krav på särskilda kunskaper för en yrkeshögskoleutbildning bör förenas med vissa villkor. En generell rätt till komvux på gymnasial nivå för att uppnå särskild behörighet eller särskilda kunskaper skulle nämligen innebära fritt tillträde till sådana kurser i komvux för alla sökande, oavsett om de är behöriga eller inte och oavsett om de behöver kurserna för behörighet till högskole- eller yrkeshögskoleutbildning eller inte. En sådan omfattande rätt kan i vissa fall leda till ett oproportionerligt utnyttjande av densamma utan att målsättningen med reformen uppnås i motsvarande grad. Det riskerar i sin tur att bli kostnadsdrivande för kommunerna. Rätten bör därför avgränsas så att den sökande ska vara behörig att delta i komvux på gymnasial nivå. Den sökande måste också först ha uppnått grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå eller utbildning inom yrkeshögskolan innan hon eller han får rätt till utbildning som leder till särskild behörighet eller särskilda kunskaper. Regeringen bedömer att de föreslagna inskränkningarna inte kommer att begränsa individens möjlighet att nå behörighet till högre studier.

Det bör inte begränsas hur många behörigheter en individ får läsa in

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

Ytterligare begränsningar av rättigheten skulle riskera att syftet med reformen, att göra högre utbildning tillgänglig för alla vuxna, inte uppnås fullt ut. SKL:s förslag att begränsa rätten till utbildning för att uppnå särskild behörighet eller särskilda kunskaper till en viss studievolym, t.ex. 300 verksamhetspoäng, skulle riskera att stänga ute många vuxna från högre utbildning. För att säkerställa att inga vuxna fastnar i återvändsgränder i utbildningssystemet bör rätten till utbildning för att uppnå särskild behörighet eller särskilda kunskaper inte begränsas till en viss

studievolym eller ett visst antal särskilda behörigheter eller särskilda kunskaper för bara en viss utbildning inom yrkeshögskolan. Risken att vuxna skulle utnyttja rätten för att skaffa sig behörigheter eller kunskaper som de inte behöver bedöms vara liten. De vuxnas möjligheter att försörja sig under studietiden begränsar också deras utnyttjande av rätten. Det finns t.ex. begränsningar när det gäller hur länge en individ kan få studiestöd. Rätten till utbildning bör dock begränsas på så sätt att en vuxen endast ska ha rätt att delta i en utbildning inom komvux på gymnasial nivå för att skaffa sig särskild behörighet till högskolan eller särskilda kunskaper för en utbildning inom yrkeshögskolan åt gången. Om det trots detta skulle visa sig att rätten används av vuxna som inte behöver utbildningen för högre studier på ett sätt som leder till ökade kostnader och organisatoriska problem för kommunerna bör ytterligare begränsningar av rätten övervägas.

Det bör finnas en möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter som begränsar rätten

Det kan finnas anledning att avgränsa vilka kurser som ska omfattas av rätten till behörighetsgivande utbildning. Bestämmelser på sådan detaljnivå bör dock inte finnas i lag. I stället bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka kurser som den här föreslagna utvidgade rätten till komvux ska omfatta.

Samverkan ökar kommunernas möjligheter att erbjuda ett brett utbud av utbildning

Kommunernas målsättning bör liksom i dag vara att erbjuda ett brett utbud av kurser inom komvux på gymnasial nivå. Kommuner kan också uppfylla sin skyldighet att erbjuda utbildning genom samverkan med andra kommuner. I sådana samverkansavtal kan även frågor om ersättning för utbildningen regleras. På så sätt kan även små kommuner uppfylla skollagens krav att varje kommun ska erbjuda komvux på gymnasial nivå (20 kap. 16 § och 23 kap. 8 §).

6.3 Kommunerna bör ha en viss valfrihet när det gäller hur rätten att läsa in grundläggande behörighet ska realiseras

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

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

En sökande som har en rätt till komvux på gymnasial nivå ska tas emot till sådan utbildning. Av ett beslut om att en sökande ska tas emot ska det framgå på vilken eller vilka grunder den sökande tas emot. Om en sökande har rätt att delta i komvux på gymnasial nivå innebär ett beslut om mottagande till utbildningen att den sökande också antas till utbildningen.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorian föreslås ingen bestämmelse om att hemkommunen alltid ska åta sig att svara för kostnaderna för utbildning som anordnas av en annan huvudman om hemkommunen är skyldig att ersätta den andra huvudmannens kostnader för utbildningen. I promemorian föreslås inte något förtydligande av att en sökande som har rätt till komvux på gymnasial nivå ska tas emot till sådan utbildning. Promemorian innehåller inte heller något förslag om att det av ett beslut om att en sökande ska tas emot ska framgå på vilken eller vilka grunder den sökande tas emot. Vidare föreslås i promemorian inte något förtydligande av att ett beslut om mottagande till komvux på gymnasial nivå av en sökande som har rätt till komvux på gymnasial nivå också innebär att den sökande antas till utbildningen.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det, bl.a. *Myndigheten för yrkeshögskolan, Mölndals kommun, Gävleborgs läns landsting, Göteborgsregionens kommunalförbund, Riksförbundet Vuxenutbildning i Samverkan (ViS) och Tjänstemännens Centralorganisation (TCO).*

Tillväxtverket är särskilt positivt till förslaget förväntade effekter för nyanlända. Många nyanlända har enligt verket en gedigen utbildning och erfarenhet som behöver valideras. Verket anger att det är av största vikt att de snabbt kan bli trygga och komma in i våra system och få en sysselsättning samtidigt som företagen kan få in kompetens som de har behov av. *Malmö och Uppsala kommuner* välkomnar förslaget att hemkommunen får bestämma vilken behörighetsgivande utbildning individen ska erbjudas om det finns flera möjliga utbildningsvägar för att uppnå grundläggande behörighet.

Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) tillstyrker förslaget men anger följande. Det är bra att kommunen så långt som möjligt ska beakta den vuxnes önskemål men det finns en risk att den föreslagna lagtexten kan tolkas olika och leda till beslut baserat på resurser. Detta kan skapa ojämlikhet och göra att studerande med funktionsnedsättning eller annat modersmål än svenska får en svårare väg att gå.

Statens skolverk konstaterar att förslaget kan komma att innebära skilda tolkningar mellan kommuner när det gäller vilka utbildningar som ska erbjudas. Det kan enligt Skolverket uppstå en konflikt mellan huvudmannens erbjudande och den vuxne elevens förutsättningar att klara en bestämd utbildningsform. Villkoren för antagande och motta-

gande kommun kan enligt Skolverket behöva förtydligas. Skolverket lyfter även frågan om fjärrundervisning och distansutbildning och om en tidsbegränsning av skyldigheten.

Flera remissinstanser lyfter vikten av samverkan för att kommunerna ska kunna erbjuda ett brett utbud av kurser. Bl.a. påpekar *Uppsala kommun* att det kommer att krävas ett regionalt samarbete när det gäller utbildningsutbud för att uppfylla kravet att så långt som möjligt beakta den vuxnes önskemål, tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet.

Flera remissinstanser lyfter betydelsen av validering och studie- och yrkesvägledning, däribland *Myndigheten för yrkeshögskolan*, *Universitets- och högskolerådet*, *Arbetsförmedlingen* samt *Lärarnas Riksförbunds intresseförening för Studie- och yrkesvägledare*.

Göteborgs kommun anser att förslaget behöver tydliggöras och anger att det finns en underliggande konflikt i promemorians förslag. Kommunen anger att den föreslås vara skyldig att erbjuda en begränsad utbildning då det annars finns en risk för betydande kostnadsökningar men samtidigt framhålls vikten av att den enskildes behov och önskemål när det gäller att välja utbildning säkerställs i största möjliga mån.

Skolväsendets överklagandenämnd (ÖKN) har inget att erinra mot att fler får möjlighet att uppnå grundläggande och särskild behörighet till högskole- och yrkeshögskoleutbildning, men anser att promemorians förslag inte är väl genomtänkta och väcker alltför många frågetecken för att kunna genomföras i sin nuvarande utformning. Nämnden önskar klargöranden när det gäller möjligheterna att överklaga beslut i fråga om mottagande av sökande med rätt till komvux på gymnasial nivå och i fråga om interkommunal ersättning.

Svenskt Näringsliv anser att kommuners skyldighet att erbjuda vuxenutbildning måste vara skarp för att rättigheten också ska realiseras och anger att kommunerna inte ska ha rätt att begränsa antalet kurser för att läsa in grundläggande behörighet. Svenskt Näringsliv förespråkar ett vuxpengsystem med valfrihet för den studerande att välja utbildningsordnare.

Som nämnts i avsnitt 3 har ÖKN beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss som överensstämmer med regeringens förslag. Nämnden har därefter anfört att deras synpunkter har beaktats och att de inte har något ytterligare att framföra.

Skälen för regeringens förslag

Kommunernas skyldighet att erbjuda utbildning bör begränsas när det gäller utbildning i syfte att uppnå grundläggande behörighet

En rätt till komvux på gymnasial nivå som leder till grundläggande behörighet till eftergymnasial utbildning kan utformas på olika sätt. Individen kan t.ex. ges rätt att delta i samtliga kurser som kan ge grundläggande behörighet. Ett annat alternativ är att rätten begränsas på så sätt att kommunen får viss bestämmanderätt när det gäller vilken utbildning som ska erbjudas. Det första alternativet innebär i praktiken att kommunen, i egen regi eller i samarbete med andra kommuner eller enskilda utbildningsordnare, måste kunna erbjuda samtliga nationella kurser som får förekomma inom komvux på gymnasial nivå. Detta alternativ skulle visserligen vara generöst gentemot den som har behov av utbildning men skulle

samtidigt kunna innebära omfattande organisatoriska problem och höga kostnader för många kommuner. Mot den bakgrunden framstår inte alternativet som realistiskt. Flertalet remissinstanser som har uttalat sig i frågan gör samma bedömning.

Alternativet att kommunerna själva får avgöra vilka kurser som ska ingå i den enskildes rätt till grundläggande behörighet, om sådan behörighet kan uppnås genom olika utbildningar, skulle innebära att en rätt till behörighetsgivande utbildning i hög grad kommer att bero på kommunernas nuvarande organisation av vuxenutbildningen. Den enskilde har i dag sällan möjlighet att välja mellan samtliga kurser som får bedrivas inom komvux på gymnasial nivå. Utbudet är i regel mer eller mindre begränsat utifrån majoritetens efterfrågan och behov. Detta alternativ kan alltså innebära ett mer begränsat utbud av kurser för den enskilde. Den stora fördelen är dock att alternativet innebär en fungerande ordning som garanterar att det inte ställs orimligt höga krav på kommunerna när det gäller hur många kurser som måste erbjudas. Regeringen anser därför att denna lösning bör väljas. Eftersom kommunen själv får avgöra vilken utbildning som ska erbjudas endast om grundläggande behörighet kan uppnås genom olika utbildningar delar inte regeringen de farhågor som *Svenskt Näringsliv* framför om att kommunernas bestämmanderätt undergräver rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux. *Skolverket* konstaterar att förslaget kan komma att innebära skilda tolkningar mellan kommunerna av hur erbjudandet ska se ut. Regeringen håller med om att kommunerna kan komma att erbjuda olika utbildningar, men att det till viss del kan vara rimligt utifrån kommunernas olika förutsättningar och vilken utbildning som efterfrågas av de boende i kommunen. Kommunerna har i dag och bör även fortsättningsvis ha ett relativt stort mått av frihet när det gäller hur vuxenutbildningen organiseras.

Skolverket frågar också om huvudmannen kan anses ha uppfyllt sin skyldighet om erbjudandet endast omfattar utbildning i form av fjärrundervisning eller distansutbildning och den vuxne inte accepterar detta. För att studierna ska bli så effektiva som möjligt är det viktigt att kommunerna i största möjliga mån tar hänsyn till individens tidigare utbildning, arbetslivserfarenhet, planerade yrkesval och andra önskemål. Regeringen anser dock inte att formerna för den utbildning som ingår i rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux bör regleras på annat sätt än i dag. Kommunen ska dock enligt förslaget vara skyldig att så långt som möjligt beakta den vuxnes önskemål, tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet. Vidare följer det av 20 kap. 2 § skollagen att huvudmännen ska anpassa utbildningen efter individens behov och förutsättningar. I detta ingår att beakta individens förutsättningar att delta i olika former av utbildning. Detta innebär att den sökande måste bedömas ha förutsättningar att kunna klara av fjärrundervisning eller distansundervisning för att kommunen ska kunna erbjuda ett sådant alternativ. Om individen av något skäl inte anser sig kunna acceptera ett erbjudande om utbildning finns det inget som hindrar att han eller hon söker igen.

Närmare om kommunens skyldighet att anpassa utbildningen efter elevens behov och förutsättningar

SPSM anser att det finns en risk att elever med en funktionsnedsättning och elever med annat modersmål än svenska får sämre tillgång till utbildning om hemkommunen får avgöra vilka kurser som ska erbjudas för att den enskilde ska uppnå grundläggande behörighet. Som nämnts ovan följer det av 20 kap. 2 § skollagen att kommunen ska anpassa utbildningen efter individens behov och förutsättningar. När det gäller elever med annat modersmål än svenska har det gjorts flera ändringar i skollagen som syftar till att bättre anpassa vuxenutbildningen efter denna grupps förutsättningar och behov. Lagändringarna tillämpas från och med den 1 juli 2016 och innebär bl.a. att sfi blir en del av skolformen komvux, att hemkommunen ska vara skyldig att se till att den som avser att påbörja utbildning inom komvux eller särvux på grundläggande nivå erbjuds studie- och yrkesvägledning samt att den individuella studieplanens roll inom komvux och särvux stärks genom att hemkommunen blir ansvarig för upprättandet av detta dokument (prop. 2014/15:85). Förutom kravet att utbildningen i komvux ska anpassas efter varje elevs förutsättningar och behov finns det också en omfattande rätt till stöd för elever inom vuxenutbildningen som regleras i 3 kap. skollagen. Dessutom kan diskrimineringslagen (2008:567) vara tillämplig. Av den lagen framgår bl.a. att en person med en funktionsnedsättning inte får missgynnas genom att sådana åtgärder för tillgänglighet inte har vidtagits för att den personen ska komma i en jämförbar situation med andra. Regeringen bedömer därför att några ytterligare åtgärder för att tillförsäkra elever med funktionsnedsättning eller med annat modersmål än svenska samma tillgång till utbildning som andra elever inte behöver övervägas för närvarande. Frågan om alla elevers lika tillgång till utbildning måste dock uppmärksammas kontinuerligt.

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

Kommunen bör inte ha valfrihet i fråga om utbildning i syfte att uppnå särskild behörighet

När det gäller utbildning för att uppnå särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare eller för att få särskilda kunskaper för studier inom yrkeshögskolan bör kommunerna inte ha samma frihet att avgöra vilka kurser som ska erbjudas. Sådan behörighet eller sådana kunskaper kan nämligen till skillnad från grundläggande behörighet inte uppnås genom olika kombinationer av kurser. De kurser som ger särskild behörighet eller särskilda kunskaper kan inte bytas ut mot andra kurser på samma sätt som kurser som ger grundläggande behörighet. En kommun kan dock som tidigare nämnts uppfylla sin skyldighet att erbjuda komvux på gymnasial nivå genom att samverka med en eller flera andra kommuner. Om kommuner samverkar med varandra och erbjuder ett gemensamt kursutbud, kan organisatoriska problem och ökade kostnader till följd av en rättighetsreform sannolikt till stora delar undvikas. För kommuner där förutsättningarna för samverkan begränsas av avståndet till närliggande kommuner kan dock rättighetsreformen innebära högre kostnader och vissa organisatoriska utmaningar.

Det bör inte införas bestämmelser om tidsgränser

Skolverket framför att det kan finnas anledning att närmare beskriva om det ska finnas en tidsgräns för kommunens skyldighet att erbjuda utbildning. Regeringen anser emellertid att en sådan regel, som kan få stora kostnadsmissiga konsekvenser för kommunerna, bör övervägas först om det kan konstateras att individerna får vänta alltför länge på den behörighetsgivande utbildning som de har rätt till. Utgångspunkten för all komvux ska dock som tidigare nämnts vara den enskildes behov. Om den enskilde har behov av att snabbt komma i utbildning ska kommunen alltså vinnlägga sig om att möta detta behov.

Rätten att delta i utbildning i en annan kommun eller ett landsting

Elever som har rätt att delta i komvux på gymnasial nivå för att uppnå grundläggande eller särskild behörighet till högskoleutbildning eller grundläggande behörighet till eller särskilda kunskaper för yrkeshögskoleutbildning bör även ha rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i en annan kommun än sin hemkommun eller i ett landsting, om utbildningen finns där och inte erbjuds av hemkommunen. I sådana fall bör hemkommunen vara skyldig att ersätta den mottagande kommunens kostnader. De nuvarande bestämmelserna om detta i skollagen bör alltså behållas (20 kap. 19 § andra stycket). Rätten att delta i komvux i en annan kommun än hemkommunen eller i ett landsting gäller om hemkommunen inte själv anordnar utbildningen och inte heller erbjuder den enligt ett entreprenad- eller samverkansavtal.

Enligt skollagen ska en ansökan om att få delta i komvux på gymnasial nivå ges in till den sökandes hemkommun. Om ansökan avser en utbildning som anordnas av en annan huvudman ska hemkommunen dock skyndsamt sända ansökan vidare till den huvudmannen. Till ansökan ska fogas ett yttrande av vilket det framgår om hemkommunen åtar sig att svara för kostnaderna för den sökandes utbildning. Ett yttrande behövs

inte om det är onödigt med hänsyn till en tidigare överenskommelse (20 kap. 21 § första och andra styckena). Ett åtagande att svara för kostnaderna ska alltid lämnas om den sökande med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få delta i utbildning hos en annan huvudman (20 kap. 21 § tredje stycket). Hemkommunens beslut i fråga om sistnämnda typ av åtagande får överklagas till ÖKN (28 kap. 12 § första stycket 12). De aktuella bestämmelserna i skollagen innehåller dock inte i dag någon hänvisning till hemkommunens skyldighet enligt 20 kap. 19 § andra stycket att ersätta den mottagande kommunens kostnader för sådan komvux på gymnasial nivå som den sökande har rätt till. Det blir därmed, som ÖKN påpekar, oklart om hemkommunens beslut i fråga om interkommunal ersättning i sådana fall kan överklagas till nämnden. Det bör därför förtydligas i 20 kap. 21 § tredje stycket skollagen att hemkommunen – utöver skyldigheten att alltid lämna ett åtagande att svara för kostnaderna om den sökande med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få delta i utbildning hos en annan huvudman – alltid ska lämna ett åtagande att svara för kostnaderna för sådan utbildning i en annan kommun som den sökande har rätt att delta i. Det blir på så sätt tydligt att även ett beslut i fråga om ett sådant åtagande får överklagas till ÖKN.

Mottagande och antagning till utbildning

Som framgått av avsnitt 5 görs det i skollagen skillnad mellan att en sökande tas emot och att en sökande antas. De som är behöriga ska mottas. Om alla som ska tas emot inte kan beredas plats ska ett urval göras innan vissa av de sökande antas. ÖKN uppfattar förslagen om rätt till behörighetsgivande utbildning som att det införs behörighetsvillkor för rätt till antagning till vissa utbildningar inom komvux på gymnasial nivå, utöver de allmänna behörighetsvillkor som följer av 20 kap. 2 § skollagen. ÖKN påpekar att såsom förslaget i promemorian är utformat får frågan om de kompletterande behörighetskraven är uppfyllda inte överklagas hos ÖKN. Beslut om att en sökande inte uppfyller behörighetsvillkor för mottagande till utbildning får normalt överklagas. Exempelvis får avslagsbeslut när det gäller mottagande till gymnasial komvux för att en sökande inte uppfyller behörighetsvillkoren överklagas till ÖKN och beslut om att en sökande inte uppfyller behörighetsvillkoren för antagning till utbildning i högskolan överklagas till Överklagandenämnden för högskolan. Vidare utgår ÖKN i sitt remissvar från att den kommun som anordnar utbildningen ska besluta att ta emot den sökande när det är fråga om rätt till utbildning hos en annan kommun än hemkommunen. Denna utökade rättighet att tas emot hos en annan kommun eller ett annat landsting kan enligt nämnden medföra ett ökat antal överklaganden hos nämnden med nya frågor att pröva.

I skollagen anges att den huvudman som anordnar komvux på gymnasial nivå beslutar om den sökande ska tas emot till utbildningen. Hemkommunen ska ta emot en sökande om de vanliga behörighetsvillkoren för sådan utbildning är uppfyllda. En kommun ska ta emot en behörig sökande från en annan kommun och ett landsting ska ta emot en behörig sökande, om hemkommunen har åtagit sig att svara för kostnaderna för den sökandes utbildning (20 kap. 22 §). Ett beslut av en kommun eller ett

landsting i fråga om mottagande till komvux på gymnasial nivå enligt 20 kap. 22 § skollagen får överklagas till ÖKN (28 kap. 12 § första stycket 9).

Den huvudman som anordnar komvux på gymnasial nivå ska enligt skollagen också besluta om en sökande ska antas till utbildningen. Eftersom en sökande som har rätt till komvux på gymnasial nivå är garanterad en plats i utbildningen ska något urval inte göras när det gäller sådana sökande. Det innebär att det inte ska fattas något särskilt antagningsbeslut när det gäller en sådan sökande (20 kap. 23 §). I stället innebär beslutet om att en sökande som har rätt till komvux på gymnasial nivå ska tas emot till utbildningen att den sökande också antas till utbildningen. Detsamma gäller i fråga om sökande som enligt skollagen har rätt till komvux på grundläggande nivå (20 kap. 11 §). Beslut i fråga om antagning till komvux på gymnasial nivå får inte överklagas, varken till ÖKN eller enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i 10 kap. kommunallagen. Detta framgår av överklagandeförbudet i 28 kap. 18 § skollagen.

Med anledning av synpunkterna från ÖKN anser regeringen att vissa förtydliganden av lagtexten bör göras. I bestämmelsen om beslut om mottagande till komvux på kommunal nivå i 20 kap. 22 § bör det anges att hemkommunen ska ta emot en sökande om de allmänna behörighetsvillkor som anges i 20 § är uppfyllda eller om den sökande har rätt till utbildning inom komvux på gymnasial nivå. Det bör även förtydligas att en kommun ska ta emot en sökande från en annan kommun och att ett landsting ska ta emot en sökande, om de allmänna behörighetsvillkor som anges i 20 § är uppfyllda eller om den sökande har en rätt till komvux på gymnasial nivå samt att en ytterligare förutsättning är att hemkommunen har åtagit sig att svara för kostnaderna för den sökandes utbildning. Det bör vidare anges i lagtexten att det av ett beslut om att en sökande ska tas emot ska framgå på vilken eller vilka grunder den sökande tas emot. En kommun som beslutar att ta emot en sökande till komvux på gymnasial nivå ska alltså i beslutet ange om den sökande tas emot på grund av att de allmänna behörighetsvillkoren i 20 § är uppfyllda eller på grund av att den sökande har en rätt till utbildningen. En sökande som anser sig ha rätt till komvux på gymnasial nivå men som bara tas emot till utbildningen på den grunden att de allmänna behörighetsvillkoren i 20 § är uppfyllda kan därmed överklaga beslutet om mottagande under åberopande av att beslutet ska fattas på den grunden att han eller hon har rätt till utbildningen. Detta har betydelse i sak eftersom ett beslut om mottagande i sistnämnda fall även innefattar ett beslut om antagning. Detta förhållande, dvs. att ett beslut om mottagande i det aktuella fallet även innebär ett beslut om antagning, bör också förtydligas i 20 kap. 23 § skollagen. Beslut i fråga om mottagande till komvux på gymnasial nivå får som ovan nämnts överklagas till ÖKN. Regeringen bedömer dock inte att den föreslagna utökade rätten till komvux kommer att medföra ett nämnvärt ökat antal överklaganden hos nämnden.

Studie- och yrkesvägledning är viktig ...

Som flera remissinstanser påpekar kan studie- och yrkesvägledningen vara viktig för att vald utbildning ska motsvara den enskildes mål med

studierna. Den stora mångfalden av både yrken och utbildningar gör det svårt för eleverna att överblicka sina möjligheter. Studie- och yrkesvägledningen är central för att eleverna ska kunna fatta väl övervägda beslut när det gäller dessa frågor. Val som leder till avbrutna studier och onödigt skuldsättning kan på så sätt undvikas. Eftersom eleverna inom vuxenutbildningen har mycket varierande erfarenheter och utbildningsbakgrund är en väl organiserad och tillgänglig studie- och yrkesvägledning viktig när en utökad rätt till komvux på gymnasial nivå införs. I sammanhanget kan det också vara av vikt att beakta den yrkesvägledning som erbjuds av Arbetsförmedlingen, särskilt när det gäller arbetslösa som står inför valet att välja utbildning för att förbättra sin arbetsmarknadssituation. Det kan även främja studie- och yrkesvägledningens effektivitet om det finns en väl utvecklad samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen avseende olika vägledningstjänster.

... liksom validering

Det bör också understrykas att kommunerna i vissa fall kan uppfylla sin skyldighet att erbjuda komvux genom validering. Med validering avses enligt skollagen en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person har oberoende av hur de förvärvats (20 kap. 42 §). Att i ett inledande skede, vid planeringen av utbildningen, genomföra en kartläggning av individens kunskaper och kompetenser i syfte att se om hans eller hennes kunskaper kan valideras kan leda till att utbildningstiden förkortas. Ett validerande förhållningssätt, dvs. att undervisningen anpassas till de kunskaper eleverna redan har med sig, kan få samma effekt.

I promemorian Validering med mervärde (Ds 2016:24) lämnas flera förslag som syftar till att skapa effektivare system för och öka tillgängligheten till validering. Bland annat föreslås en ändrad definition av validering och en skyldighet för huvudmännen för komvux att erbjuda validering. Regeringen anser att validering kan vara ett sätt att förkorta och effektivisera utbildningen som bör uppmärksammas i detta sammanhang.

7 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Ändringarna i skollagen ska träda i kraft den 1 januari 2017.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorian föreslås dessutom att de nya bestämmelserna ska tillämpas första gången på kurser och gymnasiearbeten som påbörjas efter ikraftträdandet och att äldre bestämmelser ska gälla för kurser och gymnasiearbeten som har påbörjats före ikraftträdandet.

Remissinstanserna: *Statens skolinspektion* och *Skolväsendets överklagandenämnd* påpekar att ikraftträdandet kan behöva tidigareläggas.

Nämnden noterar att exempelvis antagningsbeslut som avser kurser som påbörjas efter årsskiftet 2017 kan behöva fattas före den 1 januari 2017. Även Skolinspektionen uppmärksammar att vissa beslut på lokal nivå om antagning som avser kurser som påbörjas efter årsskiftet 2017 sannolikt behöver fattas under föregående höst. Det kan således enligt myndigheten bli en viss förskjutning av ansökningsförfaranden m.m. utifrån den nya lagstiftningen.

Skälen för regeringens förslag: För att de förslag som lämnas i denna lagrådsremiss ska kunna genomföras behöver ändringar göras i skollagen. Eftersom förslaget till lag om ändring i skollagen kräver riksdagsbehandling är det lämpligt att lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2017. Det ligger i sakens natur att de nya bestämmelserna om rätt till komvux inte kan tillämpas retroaktivt. Bestämmelserna kommer att bli tillämpliga på antagning som sker efter ikraftträdandet. Regeringen anser därför inte att det finns något behov av övergångsbestämmelser och lämnar inte något sådant förslag.

8 Konsekvenser

Vilka berörs av regleringen?

För enskilda individer kommer förslagen i denna lagrådsremiss att innebära en förstärkt rätt till utbildning inom komvux på gymnasial nivå. Kommunerna är huvudmän för komvux och därmed skyldiga att tillhandahålla den utbildning som en individ ska ha rätt till enligt förslagen i denna lagrådsremiss. Som anges i avsnitt 5 får vidare ett landsting tillhandahålla komvux på gymnasial nivå inom områdena naturbruk och omvårdnad och efter avtal med en kommun även inom andra områden. Kommunerna har också möjlighet att sluta avtal med en enskild fysisk eller juridisk person om att utföra uppgifter inom komvux (entreprenad). I enlighet med den kommunala finansieringsprincipen föreslås staten stå för de merkostnader som förslagen i denna lagrådsremiss beräknas medföra. Statens skolverk bör få i uppdrag att följa upp och utvärdera reformen.

Konsekvenser för individer

Som närmare utvecklas nedan förväntas inte den utökade rätten till utbildning inom komvux leda till annat än en liten ökning av antalet elever inom komvux. Även om de kortsiktiga konsekvenserna därmed är små i ett samlat perspektiv, kommer förslagen sannolikt att få stor betydelse för enskilda individer. I vissa kommuner är det i dag ingen självklarhet att elever i behov av behörighetsgivande studier antas till sådan utbildning. För dessa individer kan förslagen innebära att de ges möjlighet att få behörighet till högre utbildning, något de i dag saknar. Utbildning är ofta avgörande för etablering på arbetsmarknaden, liksom för löneutvecklingen. För enskilda individer kan rätten därmed ge möjligheter att förbättra sin position på arbetsmarknaden och sin livsinkomst som de i dag saknar. Den föreslagna utvidgade rätten innebär även att

likvärdigheten när det gäller lika tillgång till utbildning, oavsett vilken kommun en person bor i, stärks.

På längre sikt innebär den utökade rätten till utbildning inom komvux att tillgången till behörighetsgivande utbildning för vuxna säkerställs för framtiden. Som nämnts finns det vissa kommuner där tillgången till behörighetsgivande utbildning inom komvux i dag inte är en självklarhet. Som tidigare nämnts i avsnitt 4 kan en stärkt rätt till behörighetsgivande utbildning också bidra till en ökad förutsägbarhet när det gäller tillgång till vuxenutbildning. Detta kan få betydelse t.ex. för ungdomar som ska välja gymnasieprogram. Vetskapen om att det finns en livslång rätt till behörighetsgivande utbildning kan ge en större trygghet vid val av ett gymnasieprogram som inte ger behörighet till en viss eftergymnasial utbildning.

Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Tidigare antaganden är fortfarande relevanta

Kostnaderna för ett införande av en rätt till utbildning inom komvux på gymnasial nivå för att uppnå grundläggande och särskild behörighet till högskoleutbildning har tidigare beräknats av den arbetsgrupp som presenterade departementspromemorian Rätt till gymnasial vuxenutbildning och gymnasial sårvox (Ds 2009:20). I promemorian konstaterades det att efterfrågan på utbildning inom komvux på gymnasial nivå och därmed utbildningskostnaderna för kommunerna troligen inte kommer att öka med en rätt att läsa in grundläggande behörighet till högskoleutbildning. Detta antagande bygger på diskussioner som arbetsgruppen haft med kommunala företrädare. Enligt vad som där framkom är de elever som saknar grundläggande behörighet till högskoleutbildning redan i dag prioriterade vid antagningen till komvux på gymnasial nivå. Antagandet förutsätter att förhållandena i övrigt förblir oförändrade. När det gäller en rätt till komvux för att uppnå särskild behörighet till högskoleutbildning på grundnivå bedömde arbetsgruppen att även dessa sökande redan i dag som regel bereds plats.

Regeringen bedömer att arbetsgruppens antaganden fortfarande är giltiga vad gäller andelen elever som läser inom komvux i syfte att uppnå grundläggande behörighet och i huvudsak även när det gäller särskild behörighet. Antagandena kan därmed utgöra en grund för nya beräkningar. Elevsammansättningen när det gäller bl.a. ålder och utbildningsbakgrund är i huvudsak densamma som när arbetsgruppen gjorde sina beräkningar, liksom antalet elever. Den största förändringen som har skett är att en större andel av eleverna är födda utomlands, men det bedöms inte påverka beräkningarna när det gäller den utvidgade rätten till komvux.

En utökad rätt till komvux förväntas inte påverka antalet elever i någon större utsträckning

Frågan om en utökad rätt till komvux leder till fler elever är central för beräkningen av kostnaden för en sådan reform. Bland remissinstanserna råder delade meningar om detta. *Danderyds kommun* anger t.ex. att sökande med högskolebakgrund enligt kommunens praxis inte alltid ges

rätt att läsa för särskild behörighet och att den föreslagna rätten sannolikt innebär en ökning av antalet elever. *Borlänge kommun* tror inte att den utökade rätten till komvux kommer att innebära några egentliga förändringar i praktiken för kommunen. *SKL* anger att förbundet utifrån de olika utgångspunkter som framförs i förbundets remissvar inte har anledning att förvänta några dramatiska volymökningar, om en utökad rätt till behörighet inom vuxenutbildningen införs, även om vissa kommuner med i dag begränsad vuxenutbildning kan komma att påverkas.

Beräkningarna i denna lagrådsremiss utgår från antagandet att en utökad rätt till komvux totalt endast kommer att medföra en liten ökning av antalet elever i utbildningen. Frågan om eventuella ökade kostnader till följd av det stora antal personer som på senare tid ansökt om asyl i Sverige berörs närmare längre ned i detta avsnitt.

Södertälje kommun nämner sin begränsade budget för vuxenutbildning på gymnasial nivå. Kommunen anger att den beräknade kostnaden för reformen uppgår till ca 140 miljoner kronor i Södertälje kommun, att jämföra med dagens budget för komvux på gymnasial nivå på ca 20 miljoner kronor. Regeringen vill dock framhålla att enligt skollagen ska hemkommunen utöver att erbjuda komvux på gymnasial nivå sträva efter att erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov (20 kap. 16 §). Kommunerna har således redan i dag en relativt långtgående skyldighet att erbjuda komvux på gymnasial nivå. Om en kommun i dag erbjuder komvux på gymnasial nivå i mycket begränsad omfattning i förhållande till efterfrågan, är det sannolikt att den föreslagna rättigheten kommer att innebära kostnadsökningar.

När det gäller de kommuner som i dag inte erbjuder alla sökande behörighetsgivande utbildning inom komvux kan det bli så att de måste erbjuda mer sådan utbildning och att denna utbildning tränger undan annan utbildning inom komvux, framför allt yrkesutbildning. För att säkerställa att kommunerna även kan erbjuda alla vuxna som behöver yrkesutbildning sådan utbildning, har regeringen inom det pågående kunskapslyftet satsat på statligt finansierade permanenta platser inom yrkesinriktad gymnasial vuxenutbildning. Den föreslagna utvidgade rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux utgör således en del i en bredare satsning på vuxenutbildning, där även satsningar inom yrkesutbildning ingår.

Fler asylsökande kommer sannolikt att innebära fler elever inom vuxenutbildningen

Flera remissinstanser, bl.a. *Universitets- och högskolerådet* och *Centrala studiestödsnämnden*, bedömer att det är sannolikt att antalet personer i behov av vuxenutbildning kommer att öka de kommande åren till följd av det ökade antalet personer som sökt asyl i Sverige de senaste åren. Detta skulle även innebära ökade kostnader för en rätt till behörighetsgivande utbildning enligt förslagen i denna lagrådsremiss. Även regeringen bedömer att antalet personer i behov av vuxenutbildning kommer att öka till följd av det ökade antalet asylsökande. Liksom bl.a. *SKL* anser regeringen samtidigt att det i dagsläget inte är möjligt att uppskatta i vilken omfattning ett ökat antal utrikes födda elever kommer att påverka kostnaderna för den föreslagna rätten. Trots att kostnaderna för förslagen

kan komma att öka till följd av det ökade antalet asylsökande anser regeringen att ersättningen för kommunernas kostnader till följd av den föreslagna rätten till utbildning bör beräknas med utgångspunkt från nuvarande förhållanden. Ökade framtida kostnader inom utbildningsväsendet till följd av det ökade antalet asylsökande kan i dagsläget inte beräknas, varken när det gäller storlek eller varaktighet.

Stockholms kommun har angett att beräkningar från 2015 visar att 55 procent av kursdeltagarna i kommunen inom komvux på gymnasial nivå omfattas av den föreslagna rätten. I promemorian anges att andelen elever som beräknas omfattas av promemorias förslag antas motsvara ca 26 procent av de elever som i dag studerar inom komvux på gymnasial nivå. Detta är emellertid inte korrekt utan det är i stället 26 procent av årsplatserna alternativt av kostnaderna för komvux på gymnasial nivå som omfattas av förslagen. Ett skäl till att de olika måtten ger olika siffror är att elever som går behörighetsgivande utbildningar ofta går kortare utbildningar inom komvux än elever som går yrkesutbildningar, som ofta går längre utbildningar. Olika enheter och sätt att mäta kan således helt eller delvis förklara skillnaderna i siffrorna. Andelen sökande som kommer att ha en utvidgad rätt till komvux på gymnasial nivå kan också antas variera från kommun till kommun. Det har dock inte framkommit något som tyder på att uppskattningen av kostnaderna för förslagen i promemorian totalt sett inte stämmer.

Kommunerna bör ersättas fullt ut

Även om man bortser från det ökade antalet asylsökande kan kommuner drabbas av högre kostnader till följd av den föreslagna utvidgade rätten till komvux. Som nämnts tidigare är det ingen självklarhet att sökande antas till behörighetsgivande utbildning i vissa kommuner. Vidare kan kommuner som i dag har ett mer begränsat utbud av behörighetsgivande kurser inom komvux tvingas bredda sitt kursutbud. Kostnaderna för att bredda kursutbudet kan dock för många kommuner bli betydligt lägre om de samverkar med närliggande kommuner (se avsnitt 5, 6.2 och 6.3). Genom samverkan kan kommuner erbjuda ett brett utbud av kurser inom komvux och samtidigt ha tillräckligt elevunderlag för att kostnaden per utbildningsplats ska bli rimlig. Staten bör ersätta kommunerna fullt ut för kostnaderna enligt den s.k. kommunala finansieringsprincipen. De kommunala kostnader som beräknas nedan bör således finansieras av staten.

Principen för beräkningen av kostnaderna

Beräkningarna av kommunernas kostnader för en rätt till behörighetsgivande utbildning görs genom att kommunernas totala kostnader för behörighetsgivande utbildning enligt förslaget först beräknas. Staten tillför redan i dag medel till kommunerna för deras vuxenutbildning, varav en del kan antas vara ersättning för behörighetsgivande utbildning inom komvux inom ramen för det generella bidraget till kommunerna som ersättning för att kommunerna tillhandahåller vuxenutbildning. De medel staten redan tillför dras ifrån kommunernas totala kostnader för reformen. Skillnaden mellan kommunernas totala kostnader för en rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux och statens ersättning för sådan utbildning uppgår enligt beräkningarna till 492 miljoner kronor per

år. Denna summa är således utöver vad kommunerna får i dag och föreslås därmed utgöra ny ersättning till kommunerna från staten.

SKL har framfört att det inte är möjligt att i det generella utjämningsbidraget härleda och ”hämta ut” medel som tillfördes för ett visst syfte för flera år sedan. I detta fall anser regeringen emellertid att en sådan uppskattning måste göras. Annars är risken att staten ersätter kommunerna för en verksamhet som de redan har fått statlig ersättning för. SKL framför dock att man trots sina invändningar mot beräkningarna inte har kommit fram till att det tillskott som regeringen redovisat i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1) för de nu föreslagna förändringarna ligger på en nivå som markant avviker från den som förbundets kansli räknat fram. Förbundet har därför för närvarande ingen avvikande synpunkt avseende nivån på de medel som regeringen föreslagit att kommunsektorn tillförs.

Närmare om beräkningarna – drygt hälften av kostnaderna för komvux finansieras av staten

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

En rättighet för elever med en examen från ett yrkesprogram att delta i komvux för att uppnå grundläggande behörighet till högskolestudier infördes i och med den nya skollagen och började tillämpas inom vuxenutbildningen den 1 juli 2012. Kommunerna kompenseras för detta med 100 miljoner kronor årligen. Även dessa medel ingår i det generella statsbidraget till kommunerna.

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

Beräknad kostnad för att uppnå grundläggande behörighet till högskoleutbildning

De beräkningar som presenterades i Ds 2009:20 visar att ca 15 procent av antalet årsplatser inom komvux på gymnasial nivå kan antas komma att upptas av elever som studerar med syftet att uppnå grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå. Utifrån

detta antagande kan kommunernas kostnader för en rätt till utbildning inom komvux för att uppnå sådan behörighet beräknas uppgå till ca 262 miljoner kronor per år (15 procent av kommunernas kostnader på 1 746 miljoner kronor).

Beräknad kostnad för att uppnå särskild behörighet till högskoleutbildning

När det gäller särskild behörighet till högskoleutbildning deltog ca 15 procent av kursdeltagarna inom komvux på gymnasial nivå 2014 i kurser som ingår i minst en områdesbehörighet enligt högskoleförordningen. Kurser som ingår i områdesbehörigheter kan dock även krävas för grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå eller till utbildning inom yrkeshögskolan. Kurser som ingår i områdesbehörigheter kan även läsas av andra skäl än för att uppnå behörighet till eftergymnasial utbildning, t.ex. för att komplettera en oavslutad yrkesutbildning inom gymnasieskolan. Liksom tidigare har konstaterats i Ds 2009:20 är det därför troligt att en stor andel av de som deltar i en kurs som ingår i en områdesbehörighet läser kursen av andra skäl än för att uppnå särskild behörighet till högskoleutbildning. Minst en tredjedel av de som deltar i kurser som ingår i minst en områdesbehörighet kan antas delta i kurserna av andra skäl än för att uppnå särskild behörighet till högskoleutbildning. Beräkningarna av kostnaderna för den föreslagna rätten till komvux utgår därför från att ca tio procent av eleverna inom komvux på gymnasial nivå deltar i kurser i syfte att uppnå särskild behörighet till högskoleutbildning. I detta fall bedöms kostnaderna motsvara andelen elever. Kommunernas kostnader för en rätt till komvux för att uppnå särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare beräknas därför uppgå till ca 175 miljoner kronor per år (ca tio procent av 1 746 miljoner kronor).

Beräknad kostnad för att uppnå behörighet till yrkeshögskolan

Reglerna för grundläggande behörighet till yrkeshögskolan skiljer sig från reglerna för grundläggande behörighet till högskolan. Grundläggande behörighet till yrkeshögskolan uppnås i första hand genom en examen från gymnasieskolan eller motsvarande utbildning. Det spelar ingen roll om det är fråga om en examen från ett yrkesprogram eller ett högskoleförberedande program. För motsvarande behörighet till högskolan krävs däremot i första hand en gymnasieexamen i form av antingen en högskoleförberedande examen eller en yrkesexamen kompletterad med godkända betyg i vissa teoretiska kurser (se vidare avsnitt 5). Då alla examina från gymnasieskolan ger grundläggande behörighet till yrkeshögskolan är det också rimligt att anta att färre elever kommer att utnyttja komvux för att uppnå nämnda behörighet.

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

sökande till högskolan, kan kostnaden för utbildning inom komvux som leder till grundläggande behörighet till utbildning inom yrkeshögskolan beräknas till ca 26 miljoner kronor per år (ca tio procent av 262 miljoner kronor).

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

Ekonomiska konsekvenser för staten

Införandet av en utvidgad rätt till behörighetsgivande utbildning i komvux enligt förslagen i denna lagrådsremiss beräknas som ovan nämnas kosta totalt ca 492 miljoner kronor per år i ersättning till kommunerna. Då rätten inte antas innebära särskilt många fler elever inom komvux på gymnasial nivå än i dag, bedöms den inte påverka statens kostnader för studiestöd.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen regleras bl.a. i 14 kap. regeringsformen. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen. Innebörden av bestämmelsen är att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen ska prövas mot en proportionalitetsprincip. Den slutliga bedömningen av hur denna prövning faller ut görs av riksdagen i samband med att riksdagen tar ställning i lagstiftningsärendet (se prop. 2009/10:80 s. 296).

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

Enligt förslagen i denna lagrådsremiss ska kommunerna ges stor frihet att välja hur man vill uppfylla skyldigheten att erbjuda utbildning inom komvux för att uppnå grundläggande behörighet till högskoleutbildning

som påbörjas på grundnivå eller till utbildning inom yrkeshögskolan och vilka kurser som omfattas av rätten. Därmed bedöms kommunernas skyldighet att erbjuda utbildning inte ha gjorts mer omfattande än vad som är nödvändigt. Förslaget bedöms också ha utformats på ett sätt som inte vållar kommunerna större organisatoriska problem än nödvändigt.

När det gäller rätten att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå särskild behörighet till högskoleutbildning eller särskilda kunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan får kommunerna emellertid inte samma frihet att avgöra vilka kurser som ska erbjudas. Inskränkningen i den kommunala självstyrelsen i denna del är nödvändig eftersom sådan behörighet inte kan uppnås genom olika kombinationer av kurser.

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

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

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

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

Förslagen bedöms sammantaget även få en positiv effekt på etableringen på arbetsmarknaden av utrikes födda. Målgruppen nyanlända bedöms öka de närmaste åren mot bakgrund av det ökade antalet personer som har sökt asyl i Sverige de senaste åren. I dag är en relativt stor andel av eleverna inom komvux på gymnasial nivå, och därmed många av de elever som kan antas omfattas av den utvidgade rätten till komvux, utrikes födda (2014 ca 32 procent). Även bland utrikes födda är majoriteten av eleverna inom komvux kvinnor, 2014 var ca 65 procent av de utrikes födda eleverna kvinnor och ca 35 procent män. Utrikes födda kvinnor förväntas därmed gynnas mer av reformen än utrikes födda män.

Sveriges medlemskap i EU

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

Påverkan på företag och konkurrensförhållanden

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

9 Författningskommentar

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

20 kap.

16 § Varje kommun ska erbjuda utbildning på gymnasial nivå. Hemkommunen ansvarar för att de som enligt 19, 19 a eller 19 b § har rätt att delta i en utbildning och önskar delta i den, också får det. Kommunerna ska sträva efter att därutöver erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov.

I paragrafen finns bestämmelser om huvudmannens ansvar när det gäller kommunal vuxenutbildning (komvux) på gymnasial nivå.

Ändringen, som innebär att det, utöver till 19 §, hänvisas till de nya 19 a och 19 b §§, är en följd av att det införs nya bestämmelser om rätt att delta i komvux på gymnasial nivå.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätt att delta i komvux på gymnasial nivå för att uppnå grundläggande behörighet till högre utbildning.

Enligt den hittillsvarande lydelsen krävs att en vuxen har en examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan för att ha rätt att delta i komvux på gymnasial nivå. Ändringen innebär att en vuxen har rätt att delta i komvux på gymnasial nivå även om han eller hon inte har en sådan examen. Genom ändringen är det tillräckligt att den vuxne, utöver att de allmänna behörighetsvillkoren enligt 20 § ska vara uppfyllda, inte har uppnått grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå eller utbildning inom yrkeshögskolan för att en rätt till komvux på gymnasial nivå ska föreligga.

Att det i lagtexten anges att rätten avser komvux som syftar till behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå är ett förtydligande jämfört med hittillsvarande reglering, där det anges att rätten avser komvux som syftar till grundläggande behörighet till högskolestudier. I högskoleförordningen (1993:100) finns det bestämmelser om grundläggande behörighet när det gäller såväl högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå som högskoleutbildning på avancerad nivå och högskoleutbildning på forskarnivå. Bestämmelserna i förevarande paragraf avser dock bara högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och inte alla typer av högskolestudier. Uttrycket högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå förekommer också i 16 kap. 3 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.1.

19 a § *Om en vuxen är behörig att delta i utbildning på gymnasial nivå enligt 20 § och har uppnått grundläggande behörighet till högskoleutbildning som*

påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare, har han eller hon rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå i syfte att uppnå särskild behörighet till sådan högskoleutbildning.

Den som har uppnått såväl grundläggande som särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå i syfte att uppnå en eller flera andra särskilda behörigheter till sådan högskoleutbildning. Rättigheten avser dock endast en sådan behörighetsgivande utbildning åt gången.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om rätt att delta i komvux på gymnasial nivå för att uppnå särskild behörighet till viss högskoleutbildning.

Första stycket innebär att rätten till komvux på gymnasial nivå, förutom den utvidgning som följer av ändringen i 19 §, även utvidgas på så sätt att en vuxen som har uppnått grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare ska ha rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå för att uppnå särskild behörighet till sådan högskoleutbildning. Liksom är fallet enligt 19 § krävs att den vuxne är behörig att delta i komvux på gymnasial nivå enligt 20 §.

Om personen har uppnått såväl en grundläggande som en särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare, har han eller hon enligt *andra stycket* rätt att delta i komvux för att uppnå en eller flera andra särskilda behörigheter till sådan högskoleutbildning. En vuxen som har en grundläggande behörighet till en högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och vänder sig till nybörjare och dessutom har en särskild behörighet till sådan utbildning i form av en viss områdesbehörighet (jfr 7 kap. 9 § högskoleförordningen) har alltså rätt läsa en eller flera kurser inom komvux på gymnasial nivå för att skaffa sig särskild behörighet i form av en eller flera andra områdesbehörigheter. Rättigheten begränsas dock på så sätt att den vuxne endast har rätt att delta i en sådan behörighetsgivande utbildning inom komvux åt gången.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.2.

19 b § *Om en vuxen är behörig att delta i utbildning på gymnasial nivå enligt 20 § och har uppnått grundläggande behörighet till utbildning inom yrkeshögskolan, har han eller hon rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå i syfte att uppfylla krav på särskilda kunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan.*

Den som har uppnått grundläggande behörighet till utbildning inom yrkeshögskolan och som uppfyller krav på särskilda kunskaper för en sådan utbildning har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå i syfte att uppfylla krav på särskilda kunskaper för en eller flera andra utbildningar inom yrkeshögskolan. Rättigheten avser dock endast en sådan behörighetsgivande utbildning åt gången.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om rätt att delta i komvux på gymnasial nivå för att uppfylla krav på särskilda kunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan.

Om den vuxne har uppnått grundläggande behörighet till studier inom yrkeshögskolan, har han eller hon enligt *första stycket* också rätt att delta i komvux på gymnasial nivå för att uppfylla krav på särskilda kunskaper

för utbildning inom yrkeshögskolan. Med särskilda kunskaper avses sådana kunskaper som enligt förordningen om yrkeshögskolan kan krävas för att en sökande ska vara behörig att antas till en yrkeshögskoleutbildning. Liksom är fallet enligt 19 § krävs att den vuxne är behörig att delta i komvux på gymnasial nivå enligt 20 §.

Om personen både har uppnått grundläggande behörighet till utbildning inom yrkeshögskolan och uppfyller uppställda krav på särskilda kunskaper för en sådan utbildning, har han eller hon enligt *andra stycket* också rätt att delta i komvux för att uppfylla krav på särskilda kunskaper för en eller flera andra utbildningar inom yrkeshögskolan. Det kan t.ex. för en viss utbildning inom yrkeshögskolan ställas krav på sådana särskilda förkunskaper som en viss kurs i gymnasieskolan ger. En person som saknar dessa förkunskaper har då rätt att gå motsvarande kurs inom komvux. Rättigheten enligt *andra stycket* begränsas dock på så sätt att den vuxne endast har rätt att delta i en behörighetsgivande utbildning åt gången.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.2.

19 c § Om grundläggande behörighet enligt 19 § kan uppnås genom olika utbildningar på gymnasial nivå, bestämmer hemkommunen vilken av utbildningarna som den ska erbjuda. Kommunen ska då

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

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

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

När en grundläggande behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå eller till utbildning inom yrkeshögskolan kan uppnås genom olika utbildningar inom komvux på gymnasial nivå är det enligt paragrafen hemkommunen som bestämmer vilken utbildning som den vuxne ska få delta i. Hemkommunen kan erbjuda utbildningen helt i egen regi eller genom att samverka med en eller flera andra kommuner eller landsting (se avsnitt 5 och 6.3). Kommunen kan också erbjuda utbildning som en enskild fysisk eller juridisk person anordnar för kommunens räkning enligt ett entreprenadavtal (se 23 kap.). Utbildningen kan vidare erbjudas i form av distansutbildning eller fjärrundervisning (se avsnitt 6.3).

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

för sådan behörighet. Med särskilda kunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan avses sådana kunskaper som enligt förordningen om yrkeshögskolan kan krävas för att en sökande ska vara behörig att antas till en yrkeshögskoleutbildning.

Enligt *andra punkten* ska kommunen också så långt som möjligt beakta den vuxnes önskemål, tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet. Om den vuxne t.ex. kan uppnå särskilda kunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan genom att läsa en av två olika kurser, ska kommunen, om det är möjligt, erbjuda den av de två kurserna som den vuxne föredrar.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.

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

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

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

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.

19 e § *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka kurser som omfattas av rätten att delta i utbildning enligt 19 a och 19 b §§.*

Paragrafen är ny och innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilka kurser som en rätt att delta i komvux på gymnasial nivå omfattar.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.2.

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

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

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

I paragrafen finns bestämmelser om ansökan om att delta i komvux på gymnasial nivå och om interkommunal ersättning för sådan utbildning.

Av *tredje stycket* framgår att hemkommunen alltid ska åta sig att svara för kostnaderna för utbildning som anordnas av en annan huvudman, om

den sökande med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få delta i utbildningen hos den andra huvudmannen. Genom ändringen tydliggörs att ett åtagande att svara för kostnaderna också alltid ska lämnas om hemkommunen är skyldig att ersätta den andra huvudmannens kostnader enligt 19 d §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.

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

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

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

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

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om mottagande till komvux på gymnasial nivå.

Ändringen i *andra stycket* innebär att det förtydligas att hemkommunen ska ta emot en sökande som har en rätt till komvux på gymnasial nivå.

I *tredje stycket* förtydligas att en kommun ska ta emot en sökande från en annan kommun och att ett landsting ska ta emot en sökande, om den sökande uppfyller de allmänna behörighetsvillkoren för komvux på gymnasial nivå eller har en rätt till komvux på gymnasial nivå och de i andra punkten angivna förutsättningarna är uppfyllda.

Av det nya *fjärde stycket* framgår att det i en hemkommuns, en annan kommuns eller ett landstings beslut om att en sökande ska tas emot till komvux på gymnasial nivå ska anges om den sökande tas emot på grund av att villkoren i 20 § är uppfyllda eller på grund av att den sökande har en rätt till utbildning enligt 19, 19 a eller 19 b §. När en kommun tar emot en sökande från en annan kommun eller när ett landsting tar emot en sökande, ska det i beslutet också anges om hemkommunen har åtagit sig eller, efter ett överklagande enligt 28 kap. 12 §, ska åta sig att svara för kostnaderna för den sökandes utbildning. En sökande som anser sig ha rätt till komvux på gymnasial nivå men som bara tas emot till utbildningen på den grunden att de allmänna behörighetsvillkoren i 20 § är uppfyllda kan därmed enligt 28 kap. 12 § första stycket 9 överklaga beslutet om mottagande under åberopande att beslutet ska fattas på den grunden att han eller hon har rätt till utbildningen. Denna möjlighet har betydelse i sak eftersom ett beslut om mottagande i sistnämnda fall även innefattar ett beslut om antagning, se 23 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.

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

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

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

I *första stycket* förtydligas att om den sökande har rätt att delta i utbildning enligt 19, 19 a eller 19 b § så innebär beslutet om mottagande att den sökande också antas till utbildningen. Något särskilt beslut om antagning till utbildningen fattas alltså inte när det gäller en sådan sökande. Eftersom den sökande har rätt till utbildningen ska den sökande alltid få gå utbildningen och något urval ska inte göras när det gäller sådana sökande.

Ändringen i *andra stycket* innebär att det införs en upplysningsbestämelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av den s.k. restkompetensen kan meddela föreskrifter om urval bland mottagna sökande. Ändringen är endast av språklig karaktär och påverkar alltså inte innehållet i sak.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.

Sammanfattning av promemorian Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux (Ds 2015:60)

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

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

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

I promemorian föreslås en utökad rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå grundläggande och särskild behörighet till högskoleutbildning som påbörjas på grundnivå och som vänder sig till nybörjare. Det hittillsvarande kravet på att den vuxne ska ha en examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan föreslås tas bort. Det föreslås också en utökad rätt att delta i komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå grundläggande behörighet till och särskilda förkunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan. I båda fallen ska rätten till utbildning gälla för vuxna som är behöriga att delta i komvux på gymnasial nivå.

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

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

Slutligen föreslås att Statens skolverk ska få i uppdrag att göra en förstudie om inrättandet av en betygsdatabas och även utreda vissa frågor

när det gäller en sådan databas. En betygsdatabas kan bl.a. underlätta Bilaga 1
individens rätt till komvux på gymnasial nivå.

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

Promemorian har utarbetats inom Regeringskansliet (Utbildnings-
departementet).

Promemorians lagförslag

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 kap.

19 §

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

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

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

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

Om en vuxen, utöver behörighet att delta i utbildning på gymnasial nivå enligt 20 §, har uppnått grundläggande behörighet till utbildning inom yrkeshögskolan, har han eller hon rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå i syfte att uppfylla uppställda krav på

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

19 a §

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

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

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

19 b §

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

19 c §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får

meddela föreskrifter om vilka kurser som omfattas av rätten att delta i utbildning enligt 19 § andra och tredje styckena.

23 §

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

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

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

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

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.
 2. Bestämmelserna i 20 kap. 19 § i den nya lydelsen och i 20 kap. 19 a–19 c §§ tillämpas första gången på kurser och gymnasiearbeten som påbörjas efter ikraftträdandet.
 3. Bestämmelserna i 20 kap. 19 § i den äldre lydelsen gäller för kurser och gymnasiearbeten som har påbörjats före ikraftträdandet.

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av Kriminalvården, Migrationsverket, Datainspektionen, Myndigheten för delaktighet, Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Skolväsendets överklagandenämnd, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Myndigheten för yrkeshögskolan, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Umeå universitet, Linköpings universitet, Malmö högskola, Centrala studiestödsnämnden, Tillväxtverket, Regelrådet, Arbetsförmedlingen, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Borlänge kommun, Botkyrka kommun, Bromölla kommun, Danderyds kommun, Enköpings kommun, Gislaveds kommun, Göteborgs kommun, Halmstads kommun, Helsingborgs kommun, Huddinge kommun, Jönköpings kommun, Kiruna kommun, Kungsbacka kommun, Linköpings kommun, Malmö kommun, Mölndals kommun, Nacka kommun, Stockholms kommun, Södertälje kommun, Tierps kommun, Trelleborgs kommun, Umeå kommun, Uppsala kommun, Varbergs kommun, Gävleborgs läns landsting, Uppsala läns landsting, Folkbildningsrådet, Göteborgsregionens kommunalförbund (GR), Kommunförbundet Stockholms län (KSL), Landsorganisationen i Sverige (LO), Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Riksförbundet Vuxenutbildning i Samverkan (ViS), Sveriges Skolledarförbund, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Sveriges Auktoriserade Utbildningsföretag (SAUF), Sveriges förenade studentkårer (SFS), Sveriges Kommuner och Landsting, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) samt Yrkeshögskoleförbundet i Sverige.

Följande organ har inkommit med spontana yttranden: Teknikföretagen, Kommunalförbundet Kunskapsförbundet Väst, Lapplands kommunalförbund, Lärarnas Riksförbunds intresseförening för Studie- och yrkesvägledare, Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO), Installatörsföretagen Service i Sverige AB samt Almega.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att avge yttrande men har avstått från att yttra sig: Riksrevisionen, Essunga kommun, Gällivare kommun, Härjedalens kommun, Staffanstorps kommun, Trollhättans kommun, Västerås kommun, Hallands läns landsting, Kronobergs läns landsting, Norrbottens läns landsting, Skåne läns landsting, AcadeMedia AB, Friskolornas riksförbund, Företagarna, Handikappförbunden, Idéburna skolors riksförbund, Information och Kompetens i Sverige AB, Lika Unika, Sveriges Elevkårer samt Sveriges Elevråd.