

Sammanfattning

Uppdraget

Arbetsgruppens uppdrag har varit att undersöka och lämna alternativa förslag på hur en rättighet för vuxna att ta del av gymnasial vuxenutbildning och gymnasial vuxenutbildning för utvecklingsstörda (gymnasial särvux) kan utformas. Utgångspunkten ska vara att den enskilde alltid ska ha rätt att studera inom kommunal vuxenutbildning (komvux) för att uppnå grundläggande behörighet att delta i högskoleutbildning. Arbetsgruppen ska därutöver belysa effekterna av om rättigheten också skulle omfatta studier för att uppnå särskild behörighet för högskolestudier.

Av uppdraget till arbetsgruppen framgår att avsikten inte är att förutsättningarna för sökande som inte kan återopa en rätt ska ändras. Arbetsgruppen anser därför att en rättighetsreglering bör utformas som ett tillägg till nuvarande bestämmelser om kommunernas uppdrag. Eftersom nuvarande uppdrag kvarstår medför införandet av en rättighet inte någon ändring av de författningsmässiga förutsättningarna för att söka och få tillträde enligt nuvarande regler.

Rätt att studera inom gymnasial vuxenutbildning

Reglerna för grundläggande behörighet och urval till högskoleutbildning

Ett antal förändringar av reglerna för grundläggande behörighet till högskoleutbildning har nyligen beslutats med anledning av regeringens proposition *Vägar till högskolan för kunskap och kvalitet* (prop. 2006/07:107, bet. 2006/07:UbU 17, rskr. 2006/07:202). Arbetsgruppen bedömer att förändringarna inte i någon högre grad påverkar efterfrågan på gymnasial vuxenutbildning för grundläggande behörighet till högskoleutbildning. Nya urvalsregler, som är till viss nackdel för dem som kompletterat utbildningen inom gymnasieskolan med kurser inom komvux, kan däremot minska efterfrågan.

Analys av deltagarna

Ett betydande antal personer avbryter studierna i gymnasieskolan och fortsätter senare studierna i gymnasial vuxenutbildning. Av 389 540 personer födda mellan 1981 och 1984 som alla har gått i svensk grundskola och påbörjat ett program i gymnasieskolan avbröt 43 526 (11,2 procent) studierna i gymnasieskolan i år 1 eller 2. Av dem fortsatte 19 447 (44,7 procent) i komvux. Totalt 53 372 elever (13,7 procent) har påbörjat ett tredje år i gymnasieskolan men inte fått slutbetyg. Av dem har 24 382 (45,7 procent) fortsatt studierna i komvux. Av alla som avbrutit studierna i gymnasieskolan och sedan fortsatt i komvux har cirka 5 200 personer (12 procent) senare studerat på högskolan. Andelen nybörjare i högskolan som dessförinnan studerat i komvux och som saknar en föregående avslutad utbildning i gymnasieskolan ökade från åtta till elva procent under senare hälften av 1990-talet. Andelen har därefter legat kvar på ungefär samma nivå.

Bland studerande som gått i den nuvarande kursutformade gymnasieskolan har de behörighetsgivande studierna i komvux varit nästan jämnt fördelade mellan kvinnor och män. Cirka 40 procent av dem som gått i den kursutformade gymnasieskolan och därefter uppnått grundläggande behörighet till högskoleutbildning i komvux har hittills gått vidare till högskolestudier. En något större andel av männen än av kvinnorna har gått vidare till högskolestudier. Andelen utlandsfödda är cirka 17 procent både bland dem som uppnått behörigheten genom komvux och bland dem som gått vidare till högskolestudier. Av elever i komvux som inte gått i den nuvarande kursutformade gymnasieskolan och saknat grundläggande behörighet till högskoleutbildning är kvinnornas andel 70–80 procent.

Av elever som gått i den kursutformade gymnasieskolan utan att ha fått slutbetyg och som under 2000-talet fortsatt i komvux kan cirka 4 100 personer per årskull (12 procent) beräknas ha studerat för att uppnå grundläggande behörighet till högskoleutbildning inom gymnasial komvux. För enskilda kommuner kan andelen variera mellan några procent och drygt 20 procent. Av de komvuxelever som inte gått i den nuvarande gymnasieskolan studerar uppskattningsvis cirka 6 000 per läsår för att få grundläggande behörighet till högskoleutbildning. Av det totala antalet elever i gymnasial vuxenutbildning saknar cirka en tredjedel grundläggande behörighet till högskoleutbildning.

Målgruppen

Målgruppen för en rätt till gymnasial vuxenutbildning är alla personer som uppfyller behörighetsvillkoren och som avser att studera för att få grundläggande behörighet till högskoleutbildning. Man kan enligt arbetsgruppens mening inte räkna med att alla som utnyttjar en rätt till tillträde kommer att söka till högskolan efter de behörighetsgivande studierna i

komvux. Dessa kan utgöra en grund även för andra studier och för yrkesverksamhet.

Målinriktning av studierna

Enligt nuvarande regler ska studier i komvux vara målinriktade. Den enskildes utbildningsmål ska dokumenteras i en individuell studieplan som ska upprättas för varje elev i samverkan med eleven. Arbetsgruppen utgår från att denna princip ska gälla även för rättighetsgrundande studier. För rätt till utbildning bör det därför krävas att studierna är inriktade mot att uppnå grundläggande behörighet till högskolestudier. De individuella studieplanerna bör av den orsaken innehålla uppgifter om vilka kurser som kommunen är skyldig att erbjuda. Bestämmelserna i 1 kap. 2 § förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning, att stödet för vuxnas lärande ska utformas utifrån den enskildes behov och förutsättningar, medför att den individuella studieplanen måste vara lämplig med avseende på de högskolestudier som eleven vill vara förberedd för.

Gymnasieutredningen

Gymnasieutredningen har i sitt betänkande *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola* (SOU 2008:27) lämnat förslag i frågor som berör arbetsgruppens uppdrag. Arbetsgruppen anser att för att en rätt till gymnasial vuxenutbildning ska bli tillräckligt belyst som ett underlag för kommande ställningstaganden bör den behandlas med utgångspunkt både i nuvarande system och utifrån de förslag Gymnasieutredningen lämnat. Gymnasieutredningens förslag om t.ex. examina innebär sådana förändringar att det i flera fall behövs skilda förslag av arbetsgruppen om föreskrifter, dels för en rätt inom nuvarande system, dels för en rätt inom det av utredningen förslagna systemet. Om kommande beslut innebär avvikelser från

Gymnasieutredningens förslag kan förutsättningarna för arbetsgruppens förslag i denna del komma att ändras.

Yrkeshögskolan

Den som uppnår grundläggande behörighet till högskoleutbildning har därmed också uppfyllt de generella behörighetskraven för yrkeshögskolan. Detta förhållande medför att en rätt till studier för grundläggande behörighet till högskoleutbildning även ger en reell men inte formell rätt att studera till behörighet för yrkeshögskoleutbildning.

Alternativa förslag

Arbetsgruppen anser att alternativa förslag om en rättighet till gymnasial vuxenutbildning i första hand bör grundas på olika kriterier avseende utbildningens inriktning och innehåll och på olika tillkommande behörighetsregler. Åldersregler bör kunna användas i den utsträckning en särbehandling på grund av ålder inte innebär en åldersdiskriminering.

Arbetsgruppen presenterar alternativa förslag som alla är baserade på ett förslag om ändring i skollagen (1985:1100). Arbetsgruppen föreslår en ändring i 11 kap. 17 § skollagen som innebär att om inte annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska utbildning som är behörighetsvillkor för tillträde till grundläggande högskoleutbildning erbjudas av kommunerna i den omfattning som efterfrågas och behövs. De olika alternativen redovisas som alternativa föreskrifter i förordningen om kommunal vuxenutbildning.

Eftersom landsting inte har någon skyldighet att erbjuda gymnasial vuxenutbildning anser arbetsgruppen att de inte bör åläggas någon skyldighet att ta emot sökande till utbildning för att få grundläggande behörighet. Landstingen får emellertid

anordna sådan utbildning, t.ex. inom områdena naturbruk och vård.

Alternativ 1 kursvalsalternativet

Ett första alternativ, *kursvalsalternativet*, innebär minsta möjliga förändring i förhållande till nuvarande reglering. Alternativet innebär att den totala frihet som enligt förordningen om kommunal vuxenutbildning gäller för val av kurser, utöver de kärnämneskurser som fordras för slutbetyg i komvux, även kommer att gälla för rättighetsgrundande studier. Eftersom den enskildes rätt är en rätt att få den grundläggande behörigheten och inte en rätt att delta i vilka kurser som helst begränsas emellertid den enskildes frihet i realiteten av kommunens bedömning av vilka kurser som behövs utöver kärnämneskurser.

En variant av kursvalsalternativet inom nuvarande system bör enligt arbetsgruppen vara att lokala kurser inom komvux, som inte är kurser i gymnasieskolans ämnen, inte får ingå i en rätt till gymnasial utbildning i komvux. Gymnasieutredningen har föreslagit att lokala kurser i sin nuvarande form ska utgå ur gymnasieskolan och den gymnasiala vuxenutbildningen. Om förslaget genomförs är denna senare variant av kursvalsalternativet inte längre aktuell.

Alternativ 2 programalternativet

Arbetsgruppens andra förslag, *programalternativet*, innebär att rätten till gymnasial vuxenutbildning för att uppnå grundläggande behörighet till högskoleutbildning kopplas till mer "högskoleanpassade" kriterier. Till alternativet hör ett krav på behörighet att antas till nationella program i gymnasieskolan för rätt till gymnasial vuxenutbildning. Kravet innebär en förbättring av kommunernas möjligheter att granska de sökandes

förkunskaper och att bedöma deras förutsättningar att klara de högskoleförberedande studierna.

Enligt alternativet fordras det också att de åsyftade studierna motsvarar ett högskoleinriktat behörighetsgivande gymnasieprogram, dvs. består av kurser inom kärnämnen och profilämnen för respektive program. Valmöjligheterna i fråga om kurser är väsentligt mindre än inom kursvalsalternativet. Att få grundläggande behörighet till högskoleutbildning genom studier i komvux blir likvärdigt med att få behörighet genom studier i gymnasieskolan. Inom nuvarande system bör således studierna leda till ett slutbetyg som motsvarar ett slutbetyg från ett nationellt eller specialutformat program i gymnasieskolan, dock inom ramen för de 2 350 gymnasiepoäng som är kravet för slutbetyg i gymnasial vuxenutbildning.

I det av Gymnasieutredningen föreslagna systemet bör studierna syfta till en högskoleförberedande examen i gymnasial vuxenutbildning som inom ramen för de 2 400 gymnasiepoäng som föreslås vara kravet för högskoleförberedande examen i komvux motsvarar examen från ett högskoleförberedande program i gymnasieskolan.

De nämnda två kraven – behörighet till gymnasieskolan respektive kurser som motsvarar ett högskoleinriktat gymnasieprogram – ska inte gälla dem som har slutbetyg eller examen från gymnasieskolan men som behöver komplettera med någon eller några kurser för att uppnå grundläggande behörighet till högskoleutbildning.

I många fall kommer eleverna att ha godkända betyg på tidigare avklarade kurser som kan tillgodoräknas för slutbetyg respektive examen enligt de ovan angivna kraven. I sådana fall bör det med utgångspunkt i programkraven kunna upprättas en anpassad studieplan med kurser som tillsammans med de tidigare kurserna leder till utbildningsmålet.

25-årsregel

Enligt uppdraget ska arbetsgruppen beakta om förslagen påverkar incitamenten för ungdomar att fullfölja sin utbildning i gymnasieskolan. Enligt arbetsgruppens bedömning finns det en risk att en ytterligare prioritering av de behörighetsgivande studierna i komvux genom ett införande av en rätt till gymnasial vuxenutbildning kommer att uppfattas som att det alltid skulle vara invändningsfritt att avbryta utbildningen i gymnasieskolan för att relativt snart fortsätta i komvux. Arbetsgruppen har övervägt hur en sådan utveckling, som inte stämmer med syftena med komvux, kan motverkas och bedömer att möjligheterna är mycket begränsade.

För gymnasial vuxenutbildning gäller enligt skollagen en åldersregel som innebär att den som inte har slutfört utbildningen i gymnasieskolan är behörig att delta i gymnasial vuxenutbildning från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år. Denna och andra åldersregler inom utbildningsväsendet har bedömts som godtagbara i samband med tillkomsten av diskrimineringslagen (2008:567). Den möjlighet som arbetsgruppen har funnit är därför att införa en ytterligare åldersregel. Denna innebär att en rättighet inträder först vid 25 års ålder såvida inte den sökande har ett slutbetyg från ett fullständigt nationellt eller specialutformat program eller har avlagt yrkesexamen men på grund av icke godkända kursbetyg inte når upp till kraven för grundläggande behörighet till högskoleutbildning. Såväl kursvalsalternativet som programalternativet kan kompletteras med 25-årsregeln. Den som inte omfattas av en rätt och före 25 års ålder vill börja studera eller återuppta studier för grundläggande behörighet till högskoleutbildning kan söka till den utbildning kommunen anordnar enligt nuvarande regler. Arbetsgruppen bedömer att om alternativen kompletteras med 25-årsregeln bör det leda till bättre genomströmning i gymnasieskolan än annars. Å andra sidan kan de som avbryter studierna i gymnasieskolan i vissa fall komma att fullfölja studierna vid senare ålder än under

nuvarande förhållanden. Mot bakgrund av regeringens bedömning i propositionen *Ett starkare skydd mot diskriminering* (prop. 2007/08:95) om att de åldersregler som finns inom utbildningsväsendet är godtagbara, bedömer arbetsgruppen att 25-årsregeln uppfyller kraven för att tillåta särbehandling på grund av ålder enligt 2 kap. 6 § första stycket 3 diskrimineringslagen.

Åtgärder med anledning av effekter på kommunal nivå

En rätt till gymnasial vuxenutbildning för att få grundläggande behörighet till högskoleutbildning innebär att det inte kan finnas skillnader mellan kommuner i fråga om individens möjlighet att få tillgång till utbildning för sådan behörighet. Denna del av den gymnasiala vuxenutbildningen får en särskilt prioriterad ställning. Kommunerna kan i motsats till i dag inte helt styra antalet elever inom den gymnasiala vuxenutbildningen utan måste bereda plats åt alla behöriga sökande som har en rätt. Om det uppstår en brist på resurser i förhållande till efterfrågan på utbildning kan å andra sidan kravet på att ta emot sökande som har en rätt enligt arbetsgruppens bedömning leda till besparingar inom andra delar av komvux.

Om en rätt till gymnasial vuxenutbildning för att uppnå grundläggande behörighet till högskoleutbildning införs är det i princip möjligt att antalet sökande till komvux i vissa fall ökar dramatiskt och även varierar kraftigt. Eftersom kommunerna inte kan avvisa sökande som har rätt till utbildning kan svårhanterade planeringsproblem i undantagsfall bli följden. Arbetsgruppen föreslår därför att kommunerna som en nödfallsåtgärd får skjuta upp studiestarten för sökande i den omfattning det är nödvändigt i högst sex månader, om det kan motiveras med att antalet sökande med rätt till utbildning väsentligt överstiger planerat antal. Arbetsgruppen föreslår att företräde i sådana fall ska ges i den ordning som ansökningarna har kommit in.

Arbetsgruppens förslag innebär att kommunerna behöver utveckla rutiner för att hantera ansökningar om utbildning enligt de nya reglerna, bl.a. för att kunna bedöma rätten till och behovet av utbildning. Arbetsgruppen bedömer att möjligheten att införa en nationell databas för slutbetyg från gymnasieskolan och gymnasial vuxenutbildning som är tillgänglig för berörda myndigheter bör utredas.

Arbetsgruppen bedömer att samverkan mellan kommuner i många fall är en förutsättning för att de ska kunna tillgodose en rätt till gymnasial vuxenutbildning. Särskilt gäller detta små kommuner som kan ha svårt att ordna längre utbildningar. Arbetsgruppen föreslår därför att hemkommunen vid behov bör kunna hänvisa sökande till en annan kommun eller ett landsting som hemkommunen har samarbete med enligt ett samverkansavtal. Två eller flera kommuner som gemensamt erbjuder utbildning bildar ett samverkansområde för den utbildningen. Kommuner som har slutit samverkansavtal med ett landsting om en viss utbildning bildar ett samverkansområde för den utbildningen. I andra fall kan hemkommunen besluta om huruvida den åtar sig att svara för kostnaderna. En kommun ska inte vara skyldig att till rättighetsgrundande utbildning ta emot en sökande från en annan kommun om det inte finns ett samverkansavtal.

Rätt att studera för att uppnå särskild behörighet till högskoleutbildning

Statens skolverks statistik över elever och kursdeltagare i gymnasial vuxenutbildning läsåren 2005/06 och 2006/07 visar att cirka 20 procent av kursdeltagarna deltar i sådana kurser som ingår i Högskoleverkets beslutade områdesbehörigheter som ska tillämpas från och med antagningen till höstterminen 2010. Om en rätt att uppnå särskild behörighet införs bör den enligt arbetsgruppens bedömning begränsas till att endast gälla för dem som redan har grundläggande behörighet till högskoleutbildning.

Den bör vidare endast avse sådana kurser som ingår i standardbehörighet respektive områdesbehörighet som föreskrivs av Högskoleverket – inte eventuellt lokalt fastställda krav. Rätten bör dessutom enligt arbetsgruppens uppfattning inte kunna utnyttjas för mer än en standardbehörighet respektive områdesbehörighet.

Rätt till gymnasial särvox

Cirka 1 300 personer deltar i gymnasial särvox, gymnasial vuxenutbildning för utvecklingsstörda. Målgruppen för en rätt utgörs här av personer som inte slutfört utbildningen i gymnasiesärskolan. En rätt till gymnasial särvox kan enligt arbetsgruppens bedömning inte knytas till något specifikt utbildningsmål på samma sätt som rätten till gymnasial vuxenutbildning. En rätt till gymnasial särvox kan dock göras mer generell varvid hänsyn tas till individuella förutsättningar. Den kan utformas så att den gäller de studier som behövs för att uppnå mål som normalt skulle ha kunnat uppnås i gymnasiesärskolan. Därigenom blir konstruktionen i huvudsak densamma som för rätten till gymnasial vuxenutbildning. Det generella behörighetskravet att ha förutsättningar att följa utbildningen bör gälla. Arbetsgruppen föreslår att utbildningen maximalt bör kunna omfatta fyra år och endast gälla deltagande i nationella kurser.

Arbetsgruppen bedömer att samverkan mellan kommuner i många fall är en viktig förutsättning för att kommuner även ska kunna tillgodose en rätt till gymnasial särvox. Arbetsgruppen föreslår därför att hemkommunen vid behov bör kunna hänvisa sökande till en annan kommun eller ett landsting som hemkommunen har samarbete med enligt ett samverkansavtal. Två eller flera kommuner som gemensamt erbjuder utbildning bildar ett samverkansområde för den utbildningen. Kommuner som har slutit samverkansavtal med ett landsting om en viss utbildning bildar ett samverkansområde för den utbildningen. I

andra fall kan hemkommunen besluta om huruvida den åtar sig att svara för kostnaderna. En kommun ska inte vara skyldig att till rättighetsgrundande utbildning ta emot en sökande från en annan kommun om det inte finns ett samverkansavtal.

Kostnader

Utifrån tillgängligt statistiskt underlag beräknas kommunernas nuvarande kostnad för utbildning som ger grundläggande behörighet till högskoleutbildning till cirka 350 miljoner kronor per år. Eftersom det inte bedöms finnas någon kö av ännu inte antagna till sådan utbildning kan man inte vänta sig att ett införande av en rätt leder till ökad studievolymer och ökade kostnader vid i övrigt oförändrade förhållanden. På grund av förändringar av årskullarnas storlek beräknas dock den årliga kostnaden öka till cirka 397 miljoner kronor per år från och med 2010 för att efter hand minska till cirka 342 miljoner kronor per år. Av de förslag arbetsgruppen presenterar bedöms 25-årsregeln innebära att kostnaden för rättighetsgrundande gymnasial vuxenutbildning blir cirka 160–210 miljoner kronor lägre per år.

För att göra kostnadsbilden mer fullständig pekar arbetsgruppen bl.a. på att om alla nuvarande elever i gymnasial vuxenutbildning som har studerat i gymnasieskola men som inte har grundläggande behörighet till högskoleutbildning skulle efterfråga utbildning till sådan behörighet, kan kostnaden för den utbildningen uppskattas till 705 miljoner kronor per år. Om dessutom kursvalsalternativet genomförs är det i princip möjligt att alla kurser inom gymnasial vuxenutbildning skulle kunna bli efterfrågade med återopande av rättighet. Programalternativet medger inte detta på grund av begränsningen till kärnämnen och profilämnen. Det är dock kommunen som bestämmer vilka kurser utöver kärnämneskurser som behövs för den grundläggande behörigheten och som ska ingå i de individuella studieplanerna.

Den nuvarande totalkostnaden för all utbildning inom gymnasial särvtux är cirka 44 miljoner kronor per år. Endast en mindre del av totalkostnaden bedöms komma att avse elever som uppfyller de föreslagna kraven för rätt. Kostnaden för en framtida rätt till gymnasial särvtux beror på hur stort behov det kommer att finnas hos personer med behörighet till utbildningen, något som inte kan bedömas utan en särskild utredning.

Arbetsgruppen framhåller att efterfrågan på en rättighetsgrundande utbildning påverkas av årskullarnas storlek samt av arbetsmarknaden och ett antal andra svårbedömda faktorer som t.ex.:

- personers ändrade beteende och ökade intresse när det finns en rätt till utbildning,
- reglerna för urval vid antagning till högskolan,
- ett genomförande av Gymnasieutredningens förslag, och
- införandet av yrkeshögskolan.

Införandet av en rätt till gymnasial vuxenutbildning och gymnasial särvtux innebär en ambitionsnivåhöjning av statens styrning vilket får konsekvenser för kommunerna. Enligt den kommunala finansieringsprincipen ska staten kompensera kommunerna om de får kostnader till följd av ny statlig reglering. En redogörelse för hur finansieringsprincipen ska tillämpas finns i Finansdepartementets cirkulär nr Fi 2008:2. Eftersom frågan om förhandling mellan staten och kommunerna inte ingår i arbetsgruppens uppdrag behandlar arbetsgruppen inte denna fråga.