

Kommittédirektiv



En fristående vuxenutbildning

Dir.
2007:32

Beslut vid regeringssammanträde den 8 mars 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall undersöka och lämna förslag på hur ett system med fristående utbildningsverksamheter som motsvarar skolformerna inom det offentliga skolväsendet för vuxna, dvs. kommunal vuxenutbildning (komvux), vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvox) och svenskundervisning för invandrare (sfi) skall införas. I uppdraget ingår att utarbeta förslag till de lag- och förordningstexter om bl.a. tillstånd, bidrag, avgifter, tillsyn och uppföljning som behövs för att genomföra utredarens förslag om fristående utbildningsverksamheter. En utgångspunkt för utredarens arbete skall vara att kommunerna skall behålla ansvaret vad gäller mottagande och intagning.

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 3 mars 2008.

Bakgrund

En viktig utgångspunkt för samhällets satsningar på vuxenutbildning är att den enskildes önskemål i hög grad skall vara styrande. Inom vuxenutbildningsområdet finns ett antal aktörer och verksamheter som samhället stöder. De är bl.a. kvalificerad yrkesutbildning (KY), arbetsmarknadsutbildningar, folkbildning och statligt finansierade påbyggnadsutbildningar. Kommunerna och i vissa fall landstingen är huvudmän för det offentliga skolväsendet för vuxna, dvs. komvux, särvox och sfi. Det innebär att de står för all myndighetsutövning utom eventuellt betygs-

sättning i de fall utbildningen genomförs av någon annan anordnare på kommunens uppdrag, s.k. entreprenad.

Allmänt kan sägas att kommunerna som ansvariga huvudmän alltmera kommit att bli förmedlare av utbildning och således inte enbart fungerar som anordnare. De nya aktörer som på kommunernas uppdrag genomför utbildning har enligt Statens skolverks lägesbedömningar bidragit till breddning och förnyelse av utbildningen såväl innehållsmässigt som pedagogiskt.

Vuxenutbildning utförs även av kommuner för invånare i andra kommuner varvid personernas hemkommuner kan betala s.k. interkommunal ersättning till anordnarkommunen om det handlar om en kommunalt finansierad utbildning. I de fall då det är fråga om grundläggande vuxenutbildning inom komvux är hemkommunen skyldig att ersätta anordnarkommunen, i andra fall kan hemkommunen besluta om att inte stå för finansieringen av utbildningen.

Utbildning på gymnasial nivå för vuxna bedrivs inte enbart inom ramen för det offentliga skolväsendet för vuxna med kommuner eller landsting som huvudmän. De av länsarbetsnämnderna upphandlade arbetsmarknadsutbildningarna kan ibland utgöras av utbildningar som bedrivs enligt de nationella kursplaner som gäller för den gymnasiala vuxenutbildningen.

Utbildningsfrågorna inklusive vuxenutbildningen får en allt viktigare roll i den regionala utvecklingen. Detta beskrivs närmare nedan. Samverkan mellan kommuner, t.ex. i form av regionförbund, handlar ofta om frågor som analys av kompetensbehov, kompetensförsörjning och system för den enskildes omställning.

Regler för utbildning på entreprenad

I dag kan en kommun med stöd av bestämmelser i skollagen (1985:1100) lägga ut vuxenutbildning på entreprenad. Detta innebär att kommunen uppdrar åt någon annan, t.ex. en privat (enskild) utbildningsanordnare, att anordna komvux, sårvox eller sfi. Upphandling måste göras enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. I dessa entreprenadförhållanden behåller

kommunen huvudmannskapet för utbildningen. Kommunen ansvarar således för bl.a. mottagande, urval, intagning och samtliga rektorsuppgifter, t.ex. utfärdande av betyg och intyg. Själva betygssättningen får dock överlämnas till de lärare som finns hos entreprenören.

Lärlingsliknande utbildning på entreprenad

Vid entreprenad är, som beskrivits ovan, kommunen huvudman för utbildningen. Inom ramen för entreprenadförhållanden inom vuxenutbildningen har s.k. lärlingsliknande eller arbetsplatsförlagd utbildning utvecklats i syfte att kunna ge den enskilde den utbildning han eller hon behöver och önskar. Detta innebär att huvudmannen enligt lagen om offentlig upphandling upphandlat utbildning, oftast med yrkesinriktning enligt fastställda kursplaner och i många fall enstaka utbildningsplatser. Utbildningen bedrivs vid branschföretag eller motsvarande. I företaget har en person utsetts som fungerar som lärare och som sätter betyg. Personen kan även fungera som handledare och ha stöd av en betygssättande lärare anställd av huvudmannen. Kommunens rektor ansvarar för betygsutfärdande.

Konkurrens på olika villkor

Ett system har utvecklats där kommunen kan lägga ut vuxenutbildning på entreprenad genom att upphandla utbildning av enskilda utbildningsanordnare. Samtidigt kan kommunen enligt bestämmelser om uppdragsutbildning konkurrera med de enskilda utbildningsanordnarna genom att lämna anbud när utbildning upphandlas av t.ex. länsarbetsnämnder eller Försäkringskassan.

Den utbildning som upphandlas av myndigheter och organisationer motsvarar ofta nationella kurser inom den gymnasiala vuxenutbildningen. Eftersom kommuner enligt bestämmelserna om uppdragsutbildning har möjlighet att sätta betyg när de säljer utbildning får de en konkurrensfördel vid upphandlingen. Betyg kan enbart utfärdas av en kommun eller ett landsting i egenskap av huvudman inom det offentliga skolväsendet för

vuxna, samt av Nationellt centrum för flexibelt lärande och Liber Hermods AB. En utbildningsmarknad har därmed vuxit fram där regelverket gynnar vissa aktörer. Förhållandet har uppmärksammats av Konkurrensverket. Enligt regeringens bedömning är förhållandet inte förenligt med principen om konkurrens på lika villkor. En modell med fristående utbildningsanordnare även inom vuxenutbildningsområdet som får sätta och utfärda betyg skulle förmodligen bidra till konkurrens på lika villkor. Modellen bör även medverka till en generellt högre kvalitet i vuxenutbildningen till gagn för såväl den enskilde som samhället i dess helhet.

Riksdagens tillkännagivanden

Riksdagen har gett regeringen till känna att regeringen snarast bör återkomma till riksdagen med förslag till regeländringar och finansiering så att en rätt för folkhögskolor att anordna sfi kan införas (bet. 2005/06:UbU8, rskr. 2005/06:180 och bet. 2005/06:UbU22, rskr. 2005/06:313).

Behovet av en flexiblare vuxenutbildning

Utgångspunkter

Riksdagen beslutade i maj 2001 om mål och strategier för den samhällsstödda vuxenutbildningen vid sidan av högskolan (prop. 2000/01:72, bet. 2000/01:UbU15, rskr. 2000/01:229). Vuxenutbildningens och därmed kommunernas uppdrag har utvidgats. Beslutet har också inneburit att verksamheten inom det offentliga skolväsendet för vuxna har utvecklats mot allt större mångfald och flexibilitet. Lärcentrum har utvecklats och kommunerna har på entreprenad engagerat olika utbildningsanordnare, såväl utbildningsföretag som företag inom olika branscher, för att kunna erbjuda utbildning som i större utsträckning svarar mot individens efterfrågan och behov. Regeringens bedömning är emellertid att detta inte är tillräckligt. Mer behöver göras för att främja en mångfald av utbildningar med hög kvalitet. Vuxna bör dessutom inte enbart kunna välja

utbildning efter behov utan även vilken anordnare som skall genomföra utbildningen. Enskilda utbildningsanordnare med möjlighet att sätta och utfärda betyg kan antas leda till en ökad mångfald och till en önskvärd utveckling av vuxenutbildningen t.ex. då det gäller tillgång till utbildning utifrån den enskilde medborgarens behov och önskemål samt till kvalitetsfrämjande konkurrens mellan vuxenutbildare.

Samarbete vad gäller den samhällsstödda vuxenutbildningen har liksom samarbete i fråga om högskoleutbildningen alltmera blivit ett strategiskt inslag i den utveckling som sker på regional nivå då det gäller kompetensförsörjning och tillväxt. Eftersom kommunerna i princip är ensamma om sitt huvudmannaskap och den rektorsfunktion som krävs för att betyg och intyg skall kunna utfärdas har olika avtalslösningar uppstått. Utbildningsanordnare med uppdrag att tillhandahålla utbildning men utan tillstånd att utfärda betyg har avtal med en kommun för att på så sätt kunna utfärda betyg i utbildningen. Dessa lösningar är tveksamma eftersom avtalen kan ha ett innehåll som strider mot gällande bestämmelser. Oklarheter har främst uppstått i fråga om konkurrens, kvalitet, efterfrågan samt rättvisa och rättssäkerhet för den enskilde.

Vuxnas behov av utbildning

Det finns behov av ett system för det livslånga lärandet. I detta är den formella vuxenutbildningen en viktig del. Det är av central betydelse att vuxenutbildningen är öppen och receptiv för förändringar i omvärlden. I det internationella sammanhanget ges utbildning för vuxna en allt viktigare roll. I EU:s nya program för livslångt lärande finns en särskild del, Grundtvig, som ger möjlighet till rörlighet för enskilda studerande och till samarbete mellan olika utbildningsanordnare.

Förutsättningarna för vuxenutbildningen måste anpassas så att all sådan utbildning, oavsett huvudman och utförare, i högre grad än i dag kan utvecklas för att tillgodose vuxnas skiftande behov av utbildning och kompetensutveckling. Detta är inte minst viktigt för en god resursanvändning, såväl samhällets som den enskildes. Regeringen bedömer att vuxenutbildningen lik-

som andra utbildningsformer gynnas av etableringsfrihet och fristående utbildningsverksamheter. Med fristående utbildningsverksamhet avses i detta fall att den enskilde utbildningsanordnaren skall kunna genomföra vuxenutbildning utifrån de bestämmelser som gäller för det offentliga skolväsendet för vuxna i fråga om utbildning, betygssättning och betyg utfärdande samt vissa därmed sammanhängande lärar- och rektorsuppgifter. Ett system med statlig tillståndsgivning bör därför införas för fristående utbildningsanordnare inom vuxenutbildningsområdet. I likhet med vad som gäller för fristående grund- och gymnasieskolor bör alltså en statlig myndighet besluta om tillstånd för fristående vuxenutbildning.

Dagens möjligheter att lägga ut utbildning på entreprenad är enligt regeringens mening inte tillräckliga för att ge vuxna en större valfrihet och fler utbildningar av hög kvalitet. De kommunala anordnarna samt anordnare som genomför utbildning på uppdrag av en kommun erbjuder inte alltid de utbildningar, former och lösningar vuxna har behov av. Vuxna bör så långt möjligt omfattas av samma möjlighet som barn och ungdomar att utifrån önskemål och behov välja en utbildning oavsett anordnare. Vuxna har många gånger behov av utbildningar som är flexibla vad gäller såväl tillgång som form. En persons möjligheter att få den utbildning som han eller hon efterfrågar borde öka om flera utbildningsanordnare kan erbjuda och genomföra utbildningar på udda tider, över hela året och i övrigt utifrån personens övriga åtaganden.

Dagens bestämmelser

En fristående vuxenutbildning motsvarande komvux, särsvux och sfi skall tills vidare vara utformad utifrån de villkor som i dag gäller för dessa skolformer avseende kommunens skyldigheter och den enskildes rättigheter. Den enskilde har lagstadgad rätt till grundläggande vuxenutbildning i komvux, grundläggande särsvux och sfi. Vilka utbildningar som genomförs, framför allt på gymnasial nivå och påbyggnadsnivå, bygger enligt nuvarande bestämmelser på kommunala prioriteringar. Regeringen har för avsikt att återkomma till frågan om

en utökad rättighet för den enskilde till komvux på gymnasial nivå. Enskilda utbildningsanordnare skall kunna erbjuda utbildning för vuxna på samma villkor som offentliga utförare. Utbildning på entreprenad bör i sin nuvarande form även i det nya systemet kunna vara ett alternativ då det gäller t.ex. lärlingsliknande utbildningar för enstaka personer inom ”smala” yrkesområden och då utbildningen är förlagd till branschföretag eller liknande. I sammanhanget bör beaktas att även europeiska eller andra utlandsbaserade företag kan komma att erbjuda sina tjänster. Vuxenstuderande och utbildningsföretag inom vuxenutbildningen har möjlighet att medverka i det europeiska samarbetet inom ramen för EU:s program för livslångt lärande.

De gällande bestämmelserna om rättigheter och skyldigheter samt därmed förknippade ekonomiska konsekvenser för huvudmännen påverkar utformningen av modeller och villkor.

Dagens förhållanden innebär att en person som deltar i en utbildning som anordnas av någon annan än en kommunal huvudman inte alltid kan få formella dokument som betyg eller intyg vilka kan ligga till grund för ett tillgodoräknande av hans eller hennes lärande. Detta gäller oavsett om utbildningen leder till de utbildningsmål som gäller för offentlig utbildningsverksamhet eller inte. Denna fråga är inte minst viktig då det gäller samhällets resursanvändning. Utbildningssystemet skall vara utformat så att den enskildes utbildningsresultat alltid kan värderas lika. Regeringens bedömning är att resultatet bör dokumenteras på samma sätt och den enskilde bör kunna tillgodoräkna sig det oavsett var kunskaperna förvärvats.

Behov av stärkt tillsyn och annan kvalitetssäkring

Det finns med hänsyn till den ojämlika utbildningsmarknad som växt fram behov av stärkt tillsyn och behov av att säkerställa likvärdighet och kvalitet oberoende av var i landet en utbildning anordnas och vem som anordnar den. För närvarande finns kvalitetsbrister i många kommuners upphandling, uppföljning och utvärdering av vuxenutbildningen. I dagens system saknas dessutom extern tillsyn och kvalitetskontroll av vuxenutbildning som genomförs av enskilda utbildningsanordnare på upp-

drag av myndigheter. En rättvis antagning till högskoleutbildning förutsätter en effektiv tillsyn och kvalitetssäkring av all betygssättning, oavsett anordnare.

Betyg och myndighetsutövning

Att sätta betyg samt att utfärda betyg och intyg är att betrakta som myndighetsutövning. För att en enskild utbildningsanordnare skall kunna utfärda betyg och intyg krävs lagstöd. Rektors och lärares ansvar behöver av det skälet klargöras och regleras. Kraven på lärares behörighet och kompetens avser för närvarande lärare anställda av en kommun eller ett landsting. Kompetenskraven gäller också vid utbildning på entreprenad.

Uppdraget

En särskild utredare skall undersöka och lämna förslag på hur ett system med fristående utbildningsverksamheter som motsvarar skolformerna inom det offentliga skolväsendet för vuxna, dvs. komvux, särvtux och sfi, skall införas. I uppdraget ingår att utarbeta förslag till de lag- och förordningstexter som behövs för att genomföra utredarens förslag om fristående utbildningsverksamheter. Bestämmelserna skall utformas med utgångspunkt i de bestämmelser som i dag gäller för det offentliga skolväsendet för vuxna. Utredaren skall utgå från att lagbestämmelserna skall inrymmas i skollagen.

En utgångspunkt skall vara att den enskilda kommunen behåller ansvaret för den myndighetsutövning som handlar om mottagande och intagning till utbildning. Formerna och villkoren för en fristående vuxenutbildning skall dock i övrigt så långt som möjligt bli identiska med dem som gäller för fristående grund- och gymnasieskolor. Utredaren måste dock beakta att normgivning är förbehållen det offentliga och aldrig kan överföras till enskilda. De generella rättsreglerna, såsom exempelvis kursplaner, måste alltså alltid beslutas av det offentliga.

Kraven på lärarbehörighet och på rektorsfunktionen hos de fristående verksamheterna skall vara desamma som för en

motsvarande kommunal verksamhet, dvs. de som gäller inom det offentliga skolväsendet. En annan utgångspunkt för utredningen skall vara att betygssättning hos en enskild utbildningsanordnare enbart får göras av, eller tillsammans med, en lärare som uppfyller de behörighetskrav som gäller inom motsvarande kommunal verksamhet.

Kommuner och landsting skall inte längre ha ensamrätt till att vara huvudmän för själva genomförandet av verksamheter inom komvux, särvtux och sfi eller till att ha myndighetsuppgifter i fråga om sådana verksamheter. Kommuner och landsting bör vara skyldiga att betala ersättning till fristående utbildningsanordnare om det handlar om utbildningar till vilka de enskilda har rätt eller till vilka de mottagits och intagits av kommunala huvudmän. Motsvarande bör gälla i fall då det handlar om kommunala anordnare, då dessa inte utgör den vuxnes hemkommun. Enligt regeringens bedömning är det viktigt att vuxna också kan delta i utbildningar som genomförs i en annan kommun, antingen av en kommunal utförare eller av en enskild utbildningsanordnare. Konkurrensneutrala villkor samt likvärdig ersättning oberoende av huvudmannaskap skall vara utgångspunkter vid utredarens bedömning av hur ersättningssystemet vad gäller fristående verksamheter bör utformas. Utredaren skall analysera hur den enskildes möjligheter att delta i utbildningar som genomförs i annan kommun, antingen av en kommunal utförare eller av en enskild utbildningsanordnare, kan säkerställas och föreslå hur en sådan modell skall utformas.

Utredaren skall även belysa relationen mellan de utbildningar som upphandlas av Försäkringskassan, Arbetsmarknadsverket och Kriminalvården och dem som återfinns i det offentliga skolväsendet för vuxna. Vidare skall vuxnas behov av betyg och intyg belysas samt förslag lämnas om hur dessa behov skall kunna tillgodoses. De fristående utbildningsanordnarna skall kunna använda sin betygsrätt även då de genomför utbildning på uppdrag av myndigheter och organisationer.

Vidare skall frågan om validering och prövning inom vuxenutbildningen belysas i en modell med en fristående vuxenutbildning.

Utredaren skall också beakta att folkhögskolor skall omfattas av sådana modeller som utredaren föreslår, t.ex. för att kunna bedriva sfi.

Utredaren skall med utgångspunkt i vad som angetts ovan särskilt belysa och i förekommande fall lämna förslag om:

Flexibelt vuxenutbildningssystem för framtiden

- hur den enskildes behov och önskemål samt krav på flexibla utbildningsformer skall kunna säkerställas i en modell med fristående utbildningsverksamheter och med beaktande av att regeringen avser att införa en utökad rätt till komvux på gymnasial nivå, samt med ett kommunalt ansvar då det gäller viss myndighetsutövning såsom mottagande och intagning,
- relationen mellan utbildningsutbud och den enskildes efterfrågan samt vilka principer som skall gälla för att kunna möta studerandes val av utbildning och utbildningsanordnare samt för att bestämma vilka ersättningar som skall utgå för olika utbildningar och till olika anordnare, inklusive interkommunala ersättningar, och
- utgångspunkter och villkor för en statlig tillståndsgivning och därmed sammanhängande frågor, t.ex. vilken myndighet som skall besluta om tillstånd samt ordningen i övrigt för sådana beslut.

Olika former av regleringar behövs

- hur den kommunala huvudmannens myndighetsutövning i fråga om den fristående vuxenutbildningen vad gäller mottagande och intagning skall regleras i relation till regleringen av betygssättning och utfärdande av betyg och intyg enligt bestämmelserna för det offentliga skolväsendet för vuxna hos en enskild

utbildningsanordnare samt hur rektorsuppgifter hos en enskild utbildningsanordnare skall regleras,

- hur bestämmelserna om behörighet då det gäller lärare och ledningspersonal skall utformas,
- olika alternativ för hur ersättningar och övriga ekonomiska frågor som t.ex. avgifter och momsersättningar skall regleras,
- kvalitetssäkring, uppföljning, utvärdering, tillsyn och granskning samt fördelning av tillsynsansvaret mellan olika parter och nivåer i styrkedjan,
- sanktionsmöjligheter,
- möjligheter för kommuner, landsting, berörda myndigheter och enskilda och allmänhet att få insyn i fristående utbildningsverksamheter, sekretessfrågor samt skyldigheten att lämna sakuppgifter, verksamhetsredovisning och ekonomisk redovisning avseende verksamheterna, och
- överklagandebestämmelser.

Relationen kommunal verksamhet – fristående verksamhet

- hur relationen mellan offentliga huvudmän och enskilda anordnare påverkas av att en fristående vuxenutbildning införs och hur förutsättningar för konkurrens på lika villkor mellan offentliga och fristående verksamheter skall kunna skapas,
- frågor som avgränsningar av verksamheter för vilka tillstånd kan fås samt eventuella konsekvenser för den kommunala planeringen på kort och lång sikt av en möjlighet för den enskilde att delta i utbildning

som genomförs på annan ort, av annan kommun eller av en enskild utbildningsanordnare,

- eventuella skilda förutsättningar vad gäller införandet av fristående komvux, särsvux respektive sfi och om det finns särskilda skäl att särskilja sfi från övriga verksamheter,
- ekonomiska förutsättningar, finansieringsfrågor, villkor för att en fristående verksamhet skall vara berättigad till offentligt stöd och därmed sammanhängande frågor, som t.ex. vem som skall besluta om rätt till bidrag samt ordningen i övrigt för sådana beslut, och
- hur ansvaret för olika funktioner vad gäller den fristående vuxenutbildningen skall fördelas i övrigt.

Likvärdighet och konkurrens på lika villkor

- hur bestämmelser och villkor skall utformas för att utbildning som en enskild utbildningsanordnare genomför på uppdrag av t.ex. myndigheter och organisationer skall vara jämställd med annan fristående komvux, särsvux eller sfi eller med utbildning som genomförs av kommunal huvudman, och
- hur en fristående vuxenutbildnings relation till styrdokument som läroplan, nationella och lokalt beslutade kursplaner samt nationella prov skall utformas för att främja hög kvalitet i utbildningen och nationell likvärdighet.

Ekonomiska konsekvenser

- ekonomiska konsekvenser för kommunerna och villkor för prissättning samt interkommunala effekter, och
- eventuella konsekvenser för det statliga studiestödet.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren skall samråda med berörda myndigheter och organisationer. Samråd skall även ske med utredningen om en reformerad gymnasieskola (dir. 2007:8), utredningen om en flexiblere arbetsmarknadsutbildning (dir. 2006:70) och Lärarutredningen – om behörighet och auktorisation (U 2006:07) liksom de utredningar som regeringen avser att tillsätta om lika villkor för fristående skolor samt med uppdrag att undersöka frågan om en utökad rättighet för den enskilde till komvux på gymnasial nivå, att göra en översyn av myndighetsstrukturen inom skolväsendet m.m. och att se över introduktionen för nyanlända invandrare. Utredaren skall även hålla sig informerad om lagstiftningsarbete av betydelse för uppdraget som pågår inom Utbildningsdepartementet.

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 3 mars 2008.

(Utbildningsdepartementet)