



Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux, Ds 2015:60

Sammanfattning

Inriktningen på förslagen i promemorian är att ge människor bättre förutsättningar för behörighetsgivande utbildningar inför fortsatta studier. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) anser att en höjning av de nationella ambitionsgraden i dessa avseenden är principiellt riktig. Detta med hänsyn till de ökade krav på kvalifikationer och möjligheter till omställningar som utvecklingen i dagens samhällsliv medför.

Förbundet framhåller dock 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. I några fall diskuteras i promemorian sådana möjliga begränsningar, och i vissa fall kan de bli föremål för myndighetsuppdrag. Finansieringsprincipen måste tillämpas och reformen behöver ur finansieringssynpunkt följas upp.

Behovet av sådana ramar avser följande frågeställningar:

- Vilka ämnen skall en individ kunna läsa för att uppnå grundläggande behörighet till högskolan? Förbundet anser att vägen dit behöver bedömas av kommunen.
(I enlighet med promemorians förslag).
- Rätten att läsa in särskild behörighet till högskolan. Förbundet anser att den rättigheten behöver anges till viss omfattning, till exempel 300 poäng, om inte hemkommunen medger annat.
- Rätten för den som redan har särskild behörighet att läsa in ytterligare en särskild behörighet. Förbundet framhåller att den behöver omges av en ram t.ex. uttryckt i visst antal poäng, eller uttryckas som ”i den utsträckning hemkommunen medger”.
- Rätten att läsa för att uppnå särskilda förkunskapskrav för yrkeshögskolan. Förbundet framhåller att den behöver begränsas till mer frekvent förekommande ämnen, exempelvis de som förekommer i områdesbehörigheter för högskolan. *(Här förutsätts ett uppdrag till Myndigheten för yrkeshögskolan).*

Förbundet ställer sig bakom förslaget om förändrade urvalsregler – avseende dem som inte omfattas av en rättighetslagstiftning - så att även individer med längre utbildning men som har svag ställning på arbetsmarknaden får ingå i urvalsbestämmelserna. Förbundet ställer sig även bakom förslaget om en förstudie angående nationell elevdatabas.

Vad gäller finansieringen av reformen ser förbundet att etableringsuppdragets målgrupp ökar kraftigt de närmaste åren vilket i sin tur i mycket hög grad kan påverka antalet nyanlända i behov att studera inom behörighetsgivande vuxenutbildning. Det finns dock idag varken inom stat eller kommun någon möjlighet att i dagsläget uppskatta den kommande omfattningen av detta. När en sådan ökning kan konstateras måste därför ytterligare statliga tillskott till den nu föreslagna rättighetsreformen ske.

En utvidgad rätt till vuxenutbildning

I regeringens promemoria föreslås en rätt att få bedriva studier inom gymnasial vuxenutbildning för att uppnå såväl allmän som särskild behörighet inför fortsatta studier i såväl högskola som yrkeshögskola. En stor del av de som kommer att omfattas av rättigheten avser dem som inte fullföljt sina studier i gymnasieskolan.

På den europeiska dagordningen anges en genomgången gymnasial utbildning som något av en grundförutsättning för att bli etablerad i arbetslivet och att där bibehålla en ställning. För mer än 40 procent av eleverna i en årskull handlar det även om att de fortsätter studera på eftergymnasial nivå.

Förbundet har sedan många år gett uttryckt för att intresset för fortsatta studier behöver stimuleras och underlättas även bland elever på yrkesprogrammen. Det finns idag en grundad medvetenhet att dagens och morgondagens arbetsliv ställer krav på ett fortgående lärande vilket behöver ske både inom arbetslivet, i formella utbildningssystem och på andra sätt.

Inom ramen för ett ambitiöst utbildningssystem blir det allt mer påkallat att människor kan bygga på sina kunskaper eller ändra inriktning på sin yrkesbana. Förbundet ser därför positivt på förslagen om en utvidgad rättighet avseende behörighetsgivande vuxenutbildning på gymnasial nivå.

Inför ett genomförande av sådana vidgade rättigheter är det nödvändigt att inte bara se till den tekniska utformningen av en lagtext som säkerställer den enskildes rättigheter. Det är också nödvändigt att mer ingående överväga vilka åtaganden det egentligen behöver handla om för samhällsorganisationen. SKL kommenterar därför i de närmast följande avsnitten diskutera de aspekterna på de rättigheter som föreslås.

Rätt till grundläggande behörighet för högskoleutbildning

Före GY-2011-reformen fick alla elever oavsett vilket gymnasieprogram man fullföljde en grundläggande behörighet. Efter reformen är så inte längre fallet, utan vissa yrkeprogramselever väljer att uppnå den. Av de 32 000 elever som för närvarande ett visst år påbörjat ett yrkesprogram har efter tre år knappt 40 procent av kvinnorna och knappt 30 procent av männen uppnått en grundläggande högskolebehörighet.

Det finns redan nu en rättighet för elever som genomgått gymnasieskolans yrkesprogram efter GY 2011-reformen att läsa upp till grundläggande behörighet inom vuxenutbildningen, men det är inte möjligt att bedöma de långsiktiga effekterna så nära inpå reformen.

Ett återinförande av allmän behörighet på yrkesprogrammen skulle på några års sikt innebära en något minskad volym i målgruppen. Utvecklingen i arbetslivet och dess förändrade kompetenskrav torde däremot komma att medföra att allt fler behöver komplettera en tidigare utbildning på gymnasial nivå på ett eller annat sätt.

De förslag som nu läggs i promemorian innebär att även de elever som inte fullföljt gymnasieskolan föreslås få en sådan rätt. Det handlar idag om i storleksordningen en av fyra elever på högskoleförberedande program. Målgruppen för allmän högskolebehörighet utgörs därmed sammantaget av i storleksordningen 40 procent av en ålderskohort dvs. för närvarande omkring 45 000 individer per årskull. Den är en grupp som redan idag prioriteras vid urval till vuxenutbildning.

Att reducera utbildningsavbrotten i gymnasieskolan är en nyckelfråga för SKL, liksom för Europeiska Unionen uttryckt i EU 2020, EU:s strategi för tillväxt. Förbundet driver i samverkan med sex regioner Sveriges största samverkansprojekt för att motverka avhopp i gymnasieskolan. Projektet är delvis finansierat av den Europeiska Socialfonden (ESF). Fokus är att få elever i riskzonen att inte avbryta sina studier eller få de ungdomar som redan avbrutit att återvänta till studier. I pågående fas innebär det att vidareutveckla de områden som tidigare i satsningen identifierats som framgångsfaktorer. Ambitionen är att uppnå strategisk påverkan både nationellt och internationellt. På lokal nivå hoppas projektet även kunna spela en positiv roll i enskilda ungdomars liv. Totalt beräknas 3 000 ungdomar spritt över ett 40-tal kommuner nås under projekttiden. Syftet med satsningen är alltså att utveckla erforderliga kunskaper för att reducera antalet elever utan fullföljd gymnasieskola betydligt. Detta skulle i sin tur reducera målgruppen.

Förbundet har utifrån dessa olika utgångspunkter inte anledning att förvänta några dramatiska volymökningar, om en vidgad rätt till allmän behörighet inom vuxenutbildningen införs, även om vissa kommuner med idag begränsad vuxenutbildning kan komma att påverkas.

En osäkerhetsfaktor inför reformen är i vilken utsträckning den stora ökningen av asylsökande medför öknings av behörighetsgivande utbildningar inom den gymnasiala vuxenutbildningen. Denna fråga berörs längre fram i yttrandet.

Förbundet anser att det är nödvändigt att en kommun – på så sätt som föreslås i promemorian - har ett inflytande över hur den grundläggande behörigheten för en individ rimligen kan uppnås för en individ. Det är inte realistiskt att det inom vuxenutbildningen alltid tillhandahålls alla de tänkbara kurser och ämnen som kan ha förekommit i elevens tilltänkta gymnasieutbildning utifrån gymnasieskolans mångfacetterade struktur.

Rätt till särskild behörighet för högskoleutbildning

Den särskilda behörigheten skiljer sig mellan de idag 18 förekommande områdesbehörigheterna i högskolan. Behörighetskurserna kan – om man inte redan läst in vissa av dem i gymnasieskolan – ofta handla om några hundra poängs omfattning, dvs. 2-3 månaders studier. Men för elever från yrkesprogram som vill läsa ett visst område kan omfattningen bli avsevärt större, t.ex. om man vill fortsätta från vård- och omsorgsprogrammet till det medicinska området i högskolan.

Genom förslagen i promemorian lämnas en föreslagen begränsning att man får läsa till särskild behörighet först sedan man uppnått grundläggande behörighet för att undvika *"oproportionerligt utnyttjande av rättigheten utan att målsättningen med reformen uppnås i"*. Förbundet ifrågasätter detta är en verkningsfull begränsning. Som ett alternativ finner förbundet att en viss studievolym kan vara motiverad för en sådan rättighet, t ex 300 poäng, medan hemkommunen därutöver kan ges möjlighet att medge en större omfattning i vissa fall.

Vad gäller den föreslagna möjligheten för de vuxna som redan har en särskild högskolebehörighet att få läsa in ytterligare en, bör hemkommunen, av samma skäl som ovan, få möjlighet att bevilja eller avslå en sådan ansökan beroende på t.ex. elevens studieplanering.

Rent organisatoriskt bör de ämnen som normalt kommer i fråga för att uppnå särskild högskolebehörighet – om de inte anordnas i hemkommunen - att kunna tillhandahållas genom kommunal samverkan eller genom ökade möjligheter till fjärrundervisning.

Rätt till att genom vuxenutbildning uppnå särskilda förkunskapskrav för yrkeshögskoleutbildning

Inom yrkeshögskolan har i princip varje anordnare rätt att sätta upp de särskilda förkunskapskrav som den anser behövs för en viss utbildning. Rätten till särskild behörighet för utbildningar i yrkeshögskolan är enligt förbundets mening möjlig att tillgodose inom vuxenutbildningens ram så länge det avser mer frekventa ämnen, t.ex. de som ingår i kraven för särskild behörighet i högskolan.

Det kan föreligga en risk att vissa utbildningsanordnare inom YH sätter upp mycket specifika krav på särskild behörighet - vilka i princip inte kan tillgodoses på andra sätt än genom just den anordnaren. Det uppstår därmed risk för en möjlighet att förlänga och "smygfinansiera" det egna utbildningsuppdraget eller att använda volymer avsedda för den kommunalt finansierade gymnasiala nivån till den statligt finansierade eftergymnasiala. Det är angeläget att det inte uppstår någon sådan risk för "fri dragningsrätt" i systemet. Här behövs därför finns en ram vad det offentliga skolväsendets åtagande egentligen går ut på. En begränsning behöver ske så att det verkligen är mer frekventa utbildningar på gymnasial nivå som det kommer att handla om.

SKL ser positivt på att Myndigheten för yrkeshögskolan får i uppdrag att utreda möjligheter till enhetligare förkunskapskrav i den skolformen och efter samråd med SKL förslå en avgränsning vad gäller antalet utbildningar till särskild behörighet i yrkeshögskolan. Dessa bör enligt förbundets mening vara så likvärdiga motsvarande behörighetsämnen i högskolan som möjligt för motsvarande utbildningsinriktningar.

Urvalsfrågor

I promemorian föreslås att bestämmelserna om urval beträffande gymnasial komvux vidgas i syfte att även omfatta personer med tidigare längre utbildning, om den personen idag har en svag ställning på arbetsmarknaden och är i behov av en ny utbildning.

Idag sker förändringar på arbetsmarknaden omfattande och snabbt. Hela branscher kan vara i farozonen medan nya jobbtillfällen, ofta i nya, mindre företag expanderar.

Förbundet stödjer förslaget om att sökande med längre tidigare utbildning även omfattas av urvalsbestämmelserna och att en svag ställning på arbetsmarknaden väger tyngre än längden på tidigare utbildning.

Förstudie om betygsdatabas

Vuxenutbildningen är till sin karaktär en utbildningsform som är lokal och tillgodoses i deltagarens närhet. Trots det handlar det om att utveckla kompetenser utifrån ett nationellt vuxenutbildningssystem med nationellt angivna målsättningar och betygssystem. Individerna är idag ofta geografiskt rörliga över tid. Det är redan nu en svår uppgift på lokal nivå att skapa klarhet huruvida en individ tillhör den prioriterade målgruppen för vuxenutbildning eller inte. Ett system med utvidgad rätt till behörighetsgivande studier medför ökade behov av goda förutsättningar som stöd för kommunala beslutsfattares bedömningar avseende olika individers rätt till vuxenstudier.

Förbundet har gjort ansträngningar för att kommunerna ska kunna få tillgång till Universitets- och högskolerådets betygsdatabasregister (BEDA). De ekonomiska villkoren från myndighetens sida för att få del av detta är uppställda på så sätt att endast de större kommunerna har de ekonomiska möjligheterna att ersätta myndigheten för att få ta del av dess registeruppgifter.

SKL ställer sig bakom förslaget att Skolverket ges i uppdrag att genomföra en studie i syfte att få till stånd en nationell databas för registrering av gymnasieexamen och betyg. En sådan databas bör utformas så att den kan integreras med de system för elevuppföljning som utvecklas.

En samlad finansiering av förslagen

Den vidgade ambitionen om människors rätt till behörighetsgivande utbildningar inom den kommunala vuxenutbildningen föreslås finansieras genom att kommunsektorn tillförs generella medel inom ramen för utjämningsbidraget.

Den del som avser finansieringen bygger snarast på ett antal lösliga antaganden. Även om det i detta fall leder till ett tillskott till den kommunala verksamheten - till skillnad från vad som gällde för gymnasiereformen GY 2011- är beräkningarna, liksom i samband med den reformen, uppbyggda på ett antal mer eller mindre kvalificerade gissningar utifrån olika sammanförda källor. Resonemanget bygger bl.a. på hänvisningar till ett tillskott till kommunerna i samband med Gymnasiereformen 2011, där SKL vid upprepade tillfällen påvisat att antagandena om besparingar var ogrundade och att inte utfallet heller har visat sig bli det förväntade. Trots detta fortsätter hänvisningarna till gjorda antaganden om denna finansiering.

Det förekommer också en del rena felaktigheter, som om det i det generella utjämningsbidraget vore möjligt att härleda och "hämta ut" medel som tillfördes för ett visst syfte för flera år sedan.

Förbundet har i sina egna underlagsberäkningar inom kansliet dock inte kommit fram till att det tillskott som regeringen redovisat i budgetpropositionen för 2016 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.

Som framhålls i promemorian – kan förutsättningarna – mot bakgrund av det starkt ökade antalet asylsökande – genom etableringsuppdragets målgrupp öka kraftigt de närmaste åren vilket i sin tur återspeglar antalet nyanlända i behov att studera inom behörighetsgivande vuxenutbildning. Det finns idag varken inom stat eller kommun någon möjlighet att i dagsläget uppskatta en kommande omfattning av detta.

Om behoven utifrån dessa faktorer ökar till en annan nivå - än vad som gäller när reformen växlas in - måste det senare bli föremål för ytterligare ekonomiska tillskott för vuxenutbildningen från statens sida. Detta för att inte underminera andra bärande delar av det offentliga välfärdssystemet.

Sveriges Kommuner och Landsting

Anders Henriksson
1:e vice ordförande