

Yttrande över promemorian En utökad betygsrätt för enskilda utbildningsanordnare, kommunal överlåtelse av myndighetsuppgifter, sfi i folkhögskola, m.m

U2008/6038/SV

Inledning

Skolinspektionen har inget att erinra mot att enskilda utbildningsanordnare får utökade möjligheter att bedriva vuxenutbildning. Det kommer att öka möjligheterna för enskilda som deltar i t.ex. arbetsmarknadsutbildning att få ett formellt utbildningsbevis. Skolinspektionen måste dock konstatera att förslagen i viktiga avseenden är oklara och måste övervägas ytterligare innan de kan läggas till grund för lagstiftning.

Skolverket har i sin inspektionsverksamhet vid flera tillfällen kunnat konstatera att kommunen inte har förmått säkerställa kvaliteten i vuxenutbildningen. När det gäller de enskilda utbildningsanordnarna har verket vidare konstaterat brister i kunskaperna kring betygssättning, kursplaner och nationella mål. Enligt förslaget ska dessutom andra privata utbildningsanordnare än de som kommunerna har anlitat få möjlighet att anordna utbildningar och sätta betyg. Skolinspektionen vill därför framhålla vikten av att utbildningsanordnarna kan uppfylla kraven på godtagbara rutiner för att säkerställa kvaliteten i sina utbildningar. Det måste stå helt klart att en utbildningsanordnare har ett fungerande kvalitetssäkringssystem dels för att säkerställa att de studerande ska kunna nå målen för utbildningen och dels för en korrekt betygssättning. Skolinspektionen föreslår därför att de utbildningsanordnare som har fått betygsrätt ska åläggas att upprätta en kvalitetsredovisning i enlighet med förordning (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m. eller omfattas av de krav på kvalitetsarbete som kan komma i samband med den nya skollagen.

Avsnitt A. Tillståndsgivning av betygsrätt

Ansvarig myndighet för tillståndsgivning och tillsyn

Skolinspektionen har inget att invända mot att få uppgiften att bedöma om en enskild utbildningsanordnare uppfyller kraven för att bedriva utbildning med den kvalitet och likvärdighet som krävs för betygsrätt. Detsamma gäller beträffande uppgiften att utöva tillsyn över utbildningsanordnaren. Utformningen av förslaget är dock inte tillräckligt preciserat t.ex. vad gäller grunderna för och utformningen av tillståndsbesluten. Skol-

inspektionen ser det som mycket möjligt att det kommer att handla om betydligt fler än de cirka hundra tillstånd som nämns i promemorian. T.ex. anlitar den kommunala vuxenutbildningen entreprenadföretag i stor utsträckning redan idag. Många av dessa utbildningsföretag kan komma att ansöka om betygsrätt. Erfarenheterna från fristående skolor är dessutom att ett stort antal utbildningsföretag bedriver utbildning på gymnasienivå. Av dessa kan förutsättas att många vill bedriva utbildning inom vuxenutbildningen och kommer sannolikt också att ansöka om betygsrätt. Konsekvenserna av förslaget är svåra att överblicka för Skolinspektionen men troligtvis rör det sig om flera tillstånd än vad utredningen beräknat. Det kommer vidare att bli en väsentlig utökning av inspektionens tillsyn och eventuellt kan andra former av tillsyn behövas.

Skolinspektionen bedömer att de föreskrifter som behövs kommer att ha så stor betydelse för prövningen av ansökan att de bör utfärdas av regeringen genom en förordning. Bestämmelser som har betydelse för enskildas rättssäkerhet, i detta fall de sökande utbildningsanordnarna, bör inte utfärdas av en myndighet, utan av regeringen i de fall som det inte finns någon riksdagsbundenhet. I promemorian betonas behovet av en skarp tillsyn och granskning efter det att tillstånd givits. Detta är ytterligare ett skäl till att regeringen och inte Skolinspektionen bör utfärda dessa föreskrifter.

Om regeringen ändå avser att överlåta föreskriftsrätten till en statlig skolmyndighet kan det ifrågasättas om Skolinspektionen är rätt myndighet. Vikten av en renodling av myndigheters uppgifter genom att tillsyn och annan granskande verksamhet avgränsas från det normerande uppdraget har framhållits av Tillsynsutredningen (SOU 2004:100, s.51). Den förändrade myndighetsstrukturen på skolans område som trädde i kraft den 1 oktober 2008 innebär bl.a. att Skolverket givits de normerande, föreskrivande uppgifterna medan Skolinspektionen ska vara den kontrollerande myndigheten samt ha ansvar för tillståndsprövningen för fristående skolor (jfr. proposition 2007/08:50 Nya skolmyndigheter).

Ansökan och myndighetens prövning

Skolinspektionen anser att det är viktigt att det antingen i författning eller i tillståndsbeslutet måste kunna utläsas vilka eventuella begränsningar som finns i tillståndets omfattning. Enligt förslaget ska ansökan om betygsrätt avse en viss angiven utbildning som i tillståndet beskrivs med hjälp av nationella kursplaner. Förslaget är oklart beträffande vad den enskilda utbildningsanordnaren ska få betygsrätt för och om det ska vara ett specifikt eller generellt tillstånd, t.ex. med avseende på utbildningsort.

Många befintliga utbildningsföretag kommer med stor sannolikhet att ansöka om tillstånd för betygsrätt avseende en viss angiven utbildning. Räcker det i ett sådant fall med ett beslut avseende den sammanhållna utbildningen eller ska betygsrätten kopplas bara till viss/vissa angivna kurser? Om en utbildningskoncern får ett tillstånd för en viss angiven utbildning uttryckt i kurser, och utbildningsföretaget efter en tid förändrar utbildningen något genom att exempelvis lägga till eller byta ut en kurs ska då en ny ansökan lämnas in till myndigheten och ett nytt tillstånd ges? Skolinspektionen konstaterar att förslaget i dessa delar är oklara och frågan måste övervägas ytterligare.

Betygsrättens innehåll

Betygsättning innebär myndighetsutövning och måste ske på ett korrekt sätt. Den har stor betydelse för elevens möjligheter att komma in på andra utbildningar och för att få arbete. Förslaget innebär att det kommer att bli flera rektorer än de inom den kommunala vuxenutbildningen som sätter betyg. Det kommer också att handla om många små utbildningsföretag vilket ställer krav på samverkan för att garantera betygssättningens likvärdighet och rättssäkerhet.

Vidare är det viktigt att överväga vad som ska gälla för förvaring och arkivering av betygshandlingar.

Möjligheten till provning för betyg har i förslaget begränsats till om kommunen är upphandlare. Skolinspektionen saknar en motivering till varför provningsrätten har begränsats på detta sätt.

Tillståndets omfattning i tid samt upphävande

Enligt förslaget bör ett tillstånd för betygsrätt gälla tills vidare. Det är då viktigt att omfattningen av betygsrätten är väl avgränsad i tillståndet så att det står helt klart för utbildningsanordnaren vilka eventuella förändringar som är möjliga alternativt måste göras med tiden. Ska tillståndet t.ex. gälla generellt över landet eller avse de enskilda utbildningsorterna där utbildningen ska bedrivas? Förutsättningarna för utbildningsanordnaren att uppfylla villkoren för betygsrätt kan variera mellan olika orter i landet.

Tillståndet föreslås kunna återkallas, men det anges inte närmare på vilka grunder ett sådant beslut ska kunna fattas. Det är en principiellt viktig rättssäkerhetsfråga för såväl utbildningsanordnare som kursdeltagare, att klara regler för förutsättningarna för ett återkallelsebeslut utfärdas. En och samma utbildningsanordnare kan bedriva verksamhet på många orter i landet. Om verksamheten är bristfällig inom någon enstaka av ett flertal utbildningar som bedrivs är det inte rimligt att en återkallelse av ett godkännande ska omfatta alla orter där utbildningsanordnaren bedriver samma slag av utbildning.

Rektor och lärare

En självklar förutsättning för att få tillstånd för betygsrätt är att 2 kap. 2 och 3 §§ skollagen gäller för rektorsfunktionen samt de lärare som undervisar och sätter betyg. Det bör dock övervägas om inte 2 kap. 4 § första stycket skollagen också ska tillämpas.

Skolinspektionen vill understryka vikten av kravet på rektors kompetens eftersom förslaget innebär att ansvaret för att säkerställa betygssättning sprids till betydligt fler rektorer än idag.

Skolinspektionen konstaterar att det inte finns några resonemang i promemorian om möjligheterna för utbildningsanordnarna att rekrytera behöriga lärare. I dagsläget är rekrytering svårt. Det blir därför viktigt att i Skolinspektionens granskning följa utbildningsanordnarnas möjlighet att rekrytera behöriga lärare.

Tillsyn

Förslaget handlar inte enbart om entreprenad utan även om enskilda utbildningsanordnare som utbildar personal och medlemmar i organisationer. Utbildningen kommer att bedrivas av ett stort antal utbildningsanordnare som i flera fall kommer att bedriva utbildningen på ett antal orter i landet. Dessa kommer också att kunna förlägga utbildningen hos en rad olika uppdragstagare. För Skolinspektionens tillsyn kommer, som framhållits ovan, förslaget med största sannolikhet att innebära en betydande utökning. Sannolikt kommer det att handla om betydligt fler än de cirka hundra tillstånd som nämns i promemorian och de utbildningsanordnare det handlar om kan komma att bli föremål för kvalitetsgranskning. Ett område som skulle kunna bli aktuellt vid en sådan kvalitetsgranskning är de ekonomiska resurserna som ställs till utbildningsanordnarnas förfogande och hur de används. De beräknade kostnaderna för Skolinspektionen skulle därmed också väsentligt överstiga vad som beräknats i promemorian.

Avsnitt B. Överlåtelse av myndighetsutövning i samband med kommunal upphandling

Överlåtelse av myndighetsutövning förutsätter att ställningstagandet föregås av noggranna överväganden även om det ytterst är kommunen som genom sin uppföljning och utvärdering har ansvaret för att utbildningen genomförs enligt gällande regler. Skolinspektionen har inget att erinra mot förslaget att kommuner och landsting i samband med entreprenad får möjlighet att överlämna den myndighetsutövning som hör samman med rektors betygs- och intygsutfärdande, disciplinära åtgärder och slutbetyg för påbyggnadsutbildning. Det är dock viktigt utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv att kommunen har ett system för att säkerställa kvaliteten. I en kommun kan många utbildningsanordnare bedriva utbildningar, och det är kommunens uppgift att utöva kontroll över verksamheten. För att detta ska vara möjligt krävs det att också utbildningsanordnarna kan presentera ett fungerande kvalitetssäkringssystem för att säkerställa att de studerande får den utbildning som förväntas och att deras rättssäkerhet tillgodoses.

Om rektorsfunktionen överläts till entreprenörerna kan följderna enligt Skolinspektionens bedömning bli att kommunen får betydligt svårare att ha insyn i och genomföra kontroll av verksamheten. Det blir därför särskilt viktigt att kommunen i samband med entreprenadavtalet mellan kommunen och entreprenören har reglerat kontrollen enligt 3 kap. 19 § kommunallagen (1991:900).

Det finns vidare en risk för att rättssäkerheten för den enskilde eleven försämras om denne inte kan gå utanför företagets egen organisation med eventuella klagomål på utbildningen eller verksamheten i övrigt.

Kommunerna ska följa upp och utvärdera sin verksamhet. Begreppet tillsyn bör inte användas när det gäller kommunens kontroll av sin egen verksamhet. Det kan skapa begreppsförvirring i förhållande till hur tillsynsbegreppet i övrigt används. Ett viktigt

kriterium i tillsynsutredningens förslag på definition av tillsyn är kravet på oberoende mellan tillsynsorganet och tillsynsobjektet. (SOU 2004:100, s. 50 ff, 139 f).

Avsnitt C. Sfi i folkhögskola

Skolinspektionen ställer sig positiv till förslaget att vuxna som har rätt till sfi ska ha rätt att under vissa förutsättningar delta i en motsvarande utbildning vid en folkhögskola. Enligt förslaget ska hemkommunen på ansökan förklara en sökande behörig att delta i en sådan utbildning. Hur man ska se på frågan om undervisningens upphörande enligt 13 kap 11 § skollagen för en sfi studerande vid folkhögskola eller möjligheten att på nytt beredas utbildning berörs inte i förslaget. Detta är en rättssäkerhetsfråga för den studerande och det bör lagtekniskt klargöras att hemkommunen även prövar denna fråga. Förslaget innebär annars bättre förutsättningar för att integrera sfi i introduktionsarbetet för invandrarna. I sammanhanget bör dock uppmärksammas att Skolinspektionen enbart kommer att ha tillsyn över en mindre del av folkhögskolornas verksamhet.

Utredningen föreslår att Skolinspektionen ska få meddela närmare föreskrifter om vilka handlingar som ska anses ingå i begreppet betygshandlingar samt vid vilken tidpunkt handlingarna ska insändas till elevernas hemkommuner för arkivering. Skolinspektionen anser emellertid att det är angeläget att föreskriftsrätt som avser betygssättning är samlat på Skolverket.

I beslutet har avdelningschefen Marie-Hélène Ahnborg och chefsjuristen Ingegärd Hilborn deltagit.

Vidare har i den slutliga handläggningen verksjuristen Frank Nordberg och enhetschefen Peter Ekborg samt undervisningsråden Claes-Göran Aggebo och Anna Kjellberg deltagit.

Ann-Marie Begler
Generaldirektör

Carin Holtz
Avdelningsjurist