

Kommittédirektiv



Översyn av finansiering och styrning av kommunal vuxenutbildning och vuxenutbildning för utvecklingsstörda

**Dir.
2006:20**

Beslut vid regeringssammanträde den 16 februari 2006

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall belysa hur det kommunala ansvaret för vuxenutbildningen kan ges bäst förutsättningar efter år 2008, då det riktade statsbidraget till kommunal vuxenutbildning kommer att upphöra. Utredaren skall därvid undersöka olika möjligheter för staten att genom finansiering, lagstiftning eller andra medel säkerställa att målen för området vuxnas lärande förverkligas. Utredaren skall redovisa för- och nackdelar med de olika möjligheterna. Förutsättningar för att stärka samverkan på regional nivå skall också belysas. Effekterna av olika alternativ på kommunal nivå i kvalitativt, kvantitativt och ekonomiskt avseende skall såvitt möjligt redovisas.

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 maj 2007.

Bakgrund

Lagstiftning

När skollagen (1985:1100) tillkom innehöll den bestämmelser om grundskolan och gymnasieskolan, medan bestämmelser om vuxnas lärande återfanns i en särskild vuxenutbildningslag (1984:1118). Den särskilda vuxenutbildningslagen upphävdes år 1991 och samtidigt inordnades den kommunala vuxenutbildningen (komvux), vuxenutbildningen för utvecklingsstörda

(särvux) och svenskundervisningen för invandrare (sfi) i skollagen (prop. 1990/91:85). Sedan dess regleras således i skollagen kommunernas skyldigheter vad gäller det offentliga skolväsendet för vuxna. Ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna i det offentliga skolväsendet förändrades år 1991 (prop. 1990/91:18) då principerna för mål- och resultatstyrning av skolan fastställdes.

Finansiering av vuxenutbildningen

Den 1 januari 1993 upphörde de riktade bidragen till kommunernas vuxenutbildning som hade fördelats av läns skolnämnderna. Bidragen inordnades i det generella och samlade bidraget till kommunernas offentliga verksamhet.

Under kunskapslyftet, som pågick under tiden den 1 juli 1997–den 31 december 2002, fördelades ett riktat statsbidrag till kommunernas gymnasiala vuxenutbildning. Fördelningen grundades på andelen arbetslösa och utbildningsnivån i kommunerna. Som mest fördelades medel motsvarande drygt 100 000 årsstudieplatser. Ett villkor för att kommunen skulle få statsbidraget var att kommunens verksamhet var av samma omfattning som den hade varit under de tre verksamhetsåren närmast före kunskapslyftet. Denna nivå, den s.k. basorganisationen, låg på ca 37 000 årsstudieplatser. Först då denna nivå uppnåts utgick statsbidraget. En liten andel av ramen fördelades till den grundläggande vuxenutbildningen. Ett annat villkor för statsbidraget var att kommunen arbetade med reformering och förnyelse av vuxenutbildningen.

De utgångspunkter och villkor som gäller för dagens riktade statsbidrag för vuxenutbildningen infördes år 2003 i samband med att kunskapslyftet avslutades (prop. 2000/01:72). Enligt riksdagens beslut (bet. 2000/01:UbU15, rskr. 2000/01:229) skulle bidraget från och med år 2006 inordnas i det generella bidraget till kommunerna. Det riktade statsbidraget fördelades till kommunerna utifrån andelen icke sysselsatta i åldrarna 25–64. För att få fullt stöd för gymnasial vuxenutbildning krävdes att omfattningen av den kommunalt finansierade gymnasiala vuxenutbildningen uppgick till minst 82 procent av

statsbidraget. Fördelningsmodellen var utvecklingsdrivande eftersom villkoren för att erhålla bidraget var att kommunen fortsatte arbetet med att utveckla vuxenutbildningen utifrån det ovan nämnda riksdagsbeslutet. För att få ta del av bidraget har kommunen årligen lämnat in en ansökan till Myndigheten för skolutveckling där bl.a. utvecklingsperspektivet tagits upp.

I 2005 års ekonomiska vårproposition (prop. 2004/05:100) bedömde regeringen att det riktade statsbidraget till kommunal vuxenutbildning bör finnas kvar till och med år 2008, bl.a. i avvaktan på en större översyn av statens styrning och uppföljning av vuxenutbildningen. Regeringen föreslog i enlighet med sin tidigare bedömning i budgetpropositionen för 2006 (prop. 2005/06:1) att det riktade statsbidraget bibehålls till och med år 2008. Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget (bet. 2005/06:UbU1, rskr. 2005/06:103). Statsbidraget kan från och med år 2006 även lämnas för påbyggnadsutbildningar och sär-vux. För grundläggande vuxenutbildning, som i motsats till gymnasial vuxenutbildning, påbyggnadsutbildning och sär-vux är en rättighet för den enskilde, fastställer regeringen antalet platser inom ramen för det riktade statsbidraget i ett särskilt beslut. Riksdagen har för år 2006 anvisat medel som motsvarar drygt 43 000 årsstudieplatser.

Ansvarsfördelningen

Genom riksdagens beslut avseende förslagen i den s.k. Ansvarspropositionen (prop. 1990/91:18) renodlades ett kommunalt ansvar för den kommunala vuxenutbildningen. Förslagen byggde på principen att styrningen av skolan borde präglas av en utveckling från regelstyrning till målstyrning med färre regler och tydligare mål. Statens bidragsgivning skulle i princip ske genom generella statsbidrag kombinerade med inomkommunal utjämning av strukturella kostnadsskillnader för obligatoriska verksamheter.

En annan utgångspunkt för reformen var att det lokala inflytandet skulle öka för att på så sätt öka det medborgerliga ansvarstagandet. Huvudmannen för skolan borde ansvara för att

verksamheten genomförs inom de ramar som riksdagen och regeringen fastställt.

Finansieringsprincipen

Regeringen har i olika sammanhang redovisat sin principiella hållning när det gäller finansiering och styrning av kommunal verksamhet. Således anfördes i propositionen 1991/92:150 att kommuner och landsting inte bör åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter (finansieringsprincipen).

Kommunerna tillfördes under 1990-talets första hälft stora riktade bidrag för att öka utbudet av vuxenutbildning i syfte att begränsa den öppna arbetslösheten. Kunskapslyftet innebar att det statliga engagemanget och styrningen ökade ytterligare.

I propositionen om vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen (prop. 2000/01:72) ansåg regeringen att det av riksdagen år 2001 antagna målet för vuxnas lärande skulle äventyras av en återgång, under rådande system, till den ordning som angavs i 1991 års principbeslut om finansiering av kommunal verksamhet (prop. 1991/92:150). Riksdagens beslut om ett fortsatt riktat statsbidrag till och med år 2008 grundades på en vilja från regeringens sida att säkerställa en hög volym och en likvärdig tillgång till kommunal vuxenutbildning.

Behovet av en utredning

När det gäller kommunernas vuxenutbildning har regeringen ett begränsat antal instrument för att styra omfattningen och inriktningen av utbildningen. De olika alternativen kan anges enligt följande:

- Riktade statsbidrag i form av totalfinansiering eller stimulansbidrag, som i båda fallen kan villkoras.
- Rättighets- eller skyldighetslagstiftning med olika ambitionsnivåer i kombination med generella statsbidrag och inomkommunal utjämning.

- Annan form av kvalitativa och/eller kvantitativa mål angivna i föreskrifter.
- Förstatligande av verksamheten.

I den nuvarande styrningen av vuxenutbildningen blandas dessa styrformer. Det finns riktade statsbidrag med krav på motprestation, en rättighets- och skyldighetslagstiftning beträffande grundläggande vuxenutbildning, en skyldighetslagstiftning beträffande gymnasial vuxenutbildning, påbyggnadsutbildning och särvox samt ambitiösa mål på nationell nivå. Staten finansierar också i sin helhet vissa påbyggnadsutbildningar inom komvux liksom kvalificerade yrkesutbildningar och vissa s.k. kompletterande utbildningar. Inom området utbildningspolitik ingår även studiestödet som har en statlig finansiering. Regeringen har ytterligare markerat sina ambitioner i fråga om vuxnas lärande genom att tillsätta en utredning med uppgift att utforma en central myndighet för vuxnas lärande.

På regional nivå pågår ett arbete med att genomföra de regionala tillväxtprogrammen där utbildning pekas ut som en insats för att uppfylla de regionalpolitiska målen. Vidare pågår ett arbete med strategiska områden, av vilka ett handlar om långsiktig arbetskrafts- och kompetensförsörjning. I detta sammanhang är samverkan inom området vuxnas lärande och kommunernas vuxenutbildning ett viktigt inslag, vilket har väckt frågan om ansvarsfördelning och finansiering.

De nu angivna förhållandena medför ett behov av närmare överväganden av hur finansieringen och styrningen av vuxenutbildningen i framtiden bör utformas.

Uppdraget

Olika alternativ

En särskild utredare tillkallas för att belysa hur det kommunala ansvaret för vuxenutbildningen kan ges bäst förutsättningar för att nå de uppsatta målen efter år 2008, då det riktade statsbidraget till kommunernas vuxenutbildning kommer att upphöra. Utredaren skall därvid undersöka olika möjligheter för staten att genom finansiering, lagstiftning eller andra medel

säkerställa att målen för området vuxnas lärande förverkligas. Utredaren skall även beakta eventuella konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.

För- och nackdelar med olika alternativ och kombinationer av alternativ skall redovisas. Redovisningen bör utgå från en utvärdering av den nuvarande statliga styrningen med riktade volymberoende statsbidrag.

Utredaren skall belysa förutsättningarna för att stärka samverkan på regional nivå vad gäller styrningen av vuxenutbildningen. I detta sammanhang bör även en princip för finansieringen av infrastrukturen för vuxnas lärande övervägas. Effekterna av olika alternativ på kommunal nivå i kvalitativt, kvantitativt och ekonomiskt avseende skall såvitt möjligt redovisas.

EU-direktiv, m.m.

EU-direktiv, konventioner eller överenskommelser som är relevanta i sammanhanget och till vilka Sverige har anslutit sig eller på annat sätt åtagit sig att följa, skall beaktas i utredarens arbete.

Samråd

Utredaren skall samråda med utredningen En ny myndighet för vuxnas lärande och Ansvarskommittén.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 maj 2007.

(Utbildnings- och kulturdepartementet)