



Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett statligt huvudmannaskap för skolan (U 2020:07)

Beslut vid regeringssammanträde den 10 mars 2022

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 22 december 2020 kommittédirektiv om förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan (dir. 2020:140). Enligt direktiven ska en särskild utredare ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för samtliga skolformer utom förskolan och den kommunala vuxenutbildningen (komvux). Regeringen bedömer nu att det även kan finnas andra alternativ än att staten blir huvudman för skolan som stärker statens ansvar för skolväsendet. Det ska därför stå utredaren fritt att även presentera andra underlag än ett underlag för statligt huvudmannaskap. Det finns också skäl för vissa andra ändringar av uppdraget.

Utredaren ska med ändring av de ursprungliga direktiven bland annat även

- analysera hur statens ansvar för skolväsendet kan stärkas i andra former än genom ett förstatligande,
- analysera hur statens ansvar för komvux kan stärkas.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 21 oktober 2022.

Uppdraget att utreda förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan ändras

Utredaren har tidigare fått i uppdrag att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan. Detta uppdrag kvarstår.

Det är dock lämpligt att även utreda hur staten kan ta ett större ansvar för skolväsendet. En förändring av det statliga ansvarstagandet skulle kunna skapa bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. Den svenska skolan har aldrig varit enbart statlig eller enbart kommunal, vilket t.ex. framgår av betänkandet Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan (SOU 2014:5). Det kan finnas andra alternativ än att staten blir huvudman för skolan som stärker statens ansvar för skolväsendet på ett sätt som även förbättrar skolans likvärdighet. Det bör därför stå utredaren fritt att presentera andra underlag än ett underlag för statligt huvudmannaskap för att uppnå detta syfte.

Utredaren ska utöver tidigare givet uppdrag

- analysera hur statens ansvar för skolväsendet kan stärkas i andra former än genom ett förstatligande.

Hur kan statens ansvar för komvux stärkas?

Syftet med utredningen om ett statligt huvudmannaskap är att skapa bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. Det syftet ska också omfatta komvux. Det är därför lämpligt att även komvux ingår i utredarens uppdrag att stärka statens ansvar för skolväsendet. Kvaliteten i vuxenutbildningen behöver stärkas. Kvalitetsbrister inom komvux har uppmärksammats bl.a. av Statens skolinspektion och KLIVA-utredningen (SOU 2020:66). En del av dessa brister kan härledas till entreprenadförhållandet inom komvux. Kommunerna uppgår också svårigheter med upphandlingen, bl.a. att det kan vara svårt att få utbildningsföretag att lämna anbud på utbildning för få elever och att det kan bli långa och kostsamma processer om upphandlingen överklagas.

Inom komvux finns inga enskilda huvudmän utan det finns endast offentliga huvudmän, kommuner och i vissa fall regioner. Kommunerna kan dock välja att lägga ut hela eller delar av sin utbildning på entreprenad enligt 23 kap. skollagen (2010:800) med bibehållet huvudmannaskap. Entreprenaden

genomförs antingen genom upphandling av utbildningarna eller genom att utbildningsanordnare auktoriseras. År 2020 var det 579 000 kursdeltagare (49 procent) inom komvux totalt som studerade hos en annan utbildningsanordnare än huvudmannen.

Ett skäl till kvalitetsbristerna inom komvux som kan anföras är att de kommunala huvudmännen bedöms sakna tillräckliga system för att följa upp och kontrollera verksamheten, något som accentueras i de fall kommunen valt att upphandla utbildning inom komvux i enlighet med skollagens bestämmelser om entreprenad. Det finns därför anledning att se över hur statens ansvar för komvux kan stärkas i syfte att öka kvaliteten och rättssäkerheten i komvux. Även de privata utbildningsanordnarnas roll bör ingå i analysen. Fokus för arbetet bör vara att förhindra att brister uppstår, i stället för att vidta åtgärder i efterhand om och när det uppdagas brister. Vid överväganden av lösningar bör man därför beakta risken för att i systemet bygga in ett alltför stort behov av tillsyn, där tillsynsmyndigheten ofta är hänvisad till att agera i efterhand när kvalitetsbristerna är ett faktum.

I sammanhanget bör det även analyseras om, och i så fall hur, överetablering av utbildningsanordnare, eller brist på etablering, är en faktor som påverkar kvaliteten i komvux.

Utredningen om bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad konstaterade i sitt slutbetänkande *Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning* (SOU 2017:44) att utbildning inom komvux utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse som uttryckligen undantagits från EU:s upphandlingsdirektiv. Någon skyldighet att upphandla finns alltså inte enligt utredningen. I propositionen *Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad* (prop. 2019/20:127) gjorde regeringen bedömningen att huruvida tjänster som avser utbildning inom skolväsendet är organiserade i form av icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse (vilka inte behöver upphandlas) eller ekonomiska tjänster av allmänt intresse (vilka som huvudregel ska upphandlas) är en fråga om tolkning av EU-rätt som bör avgöras i rättstillämpningen.

Kommunernas storlek, samarbete med närliggande kommuner och pendlingsavstånd mellan kommunerna påverkar möjligheterna för en kommun att erbjuda ett brett utbud av gymnasiala utbildningar inom komvux. En vuxenutbildning som utgår från individers behov och

förutsättningar bör planeras så att individer vid behov kan studera inom olika delar av vuxenutbildningen samtidigt och t.ex. kombinera allmänteoretiska kurser med yrkeskurser. För att åstadkomma ett bredare utbud behöver kommunerna samarbeta med varandra och tillgängliggöra utbildningar för medborgare i andra kommuner än den egna. Kommunerna behöver även samverka med Arbetsförmedlingen, regionalt utvecklingsansvariga och arbetsgivarna för att skapa ett utbud anpassat till arbetsmarknadens behov. Ett ökat statligt ansvarstagande bedöms kunna underlätta planeringen av utbildningen och samverkan mellan olika aktörer.

Det finns således ett behov av att ta ett samlat grepp i fråga om styrningen och ansvarsfördelningen inom komvux för att skapa ett mer enhetligt system med högre kvalitet och en ökad likvärdighet.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur statens ansvar för komvux kan stärkas.

Konsekvenser för förskolan bör analyseras

Förskolan är en del av skolväsendet och första steget i ett livslångt lärande. Det är viktigt att konsekvenserna för förskolan belyses om samtliga skolformer utom förskolan får ett statligt huvudmannaskap eller om staten tar ett större ansvar för skolväsendet utom förskolan.

Utredaren ska därför

- analysera vilka konsekvenserna blir för förskolan om huvudmannaskapet för skolformen är oförändrat medan övriga skolformer i skolväsendet får ett förändrat huvudmannaskap.

Hur ska enskilda huvudmän omfattas?

Av de ursprungliga direktiven följer att verksamheter som bedrivs av enskilda huvudmän inte ska omfattas av ett statligt huvudmannaskap när det gäller arbetsgivarskap eller ledning och daglig drift. Däremot ska de inrymmas i ett system för statlig finansiering.

Enligt Utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28) är ett av de utmärkande dragen för dagens styrsystem den reglering som lett fram till att en s.k. skolmarknad uppstått. Etableringsfrihet för kommunala och

fristående skolor, fritt skolval mellan kommunala och fristående skolor samt att en s.k. skolpeng följer med eleven när eleven flyttar mellan olika huvudmän anses vara av särskild betydelse.

I 2 kap. 5 § skollagen anges vad som ska krävas för att en enskild huvudman ska godkännas. För att ett godkännande ska lämnas krävs bl.a. att utbildningen inte innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för den del av skolväsendet som anordnas av det allmänna i den kommun där utbildningen ska bedrivas. Enligt förarbetena till bestämmelsen avses bl.a. att Statens skolinspektions prövning ska utgå från ett helhetsperspektiv (prop. 2009/10:157 s. 21).

Skolkostnadsutredningen har utrett frågan om hur man kan undvika negativa följder av överetablering av skolor och lämnat förslag i betänkandet Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor (SOU 2016:66).

Utredningen föreslår att 2 kap. 5 § skollagen utvidgas så att överetablering kan undvikas vid beslut om godkännande av fristående skolor. När staten tar ett större ansvar för hela skolväsendet kan dock andra förslag vara relevanta.

Det finns således ett behov av att ta ett samlat grepp i fråga om styrningen och ansvarsfördelningen när det gäller hela det svenska skolväsendet utom förskolan för att skapa ett mer enhetligt system och en ökad likvärdighet. Det innebär att även de enskilda huvudmännen måste ingå i analysen av hur statens ansvarstagande för skolväsendet kan stärkas.

Utredaren ska därför utöver tidigare givet uppdrag

- föreslå hur enskilda huvudmän ska omfattas när staten i högre grad tar ansvar för skolväsendet utom förskolan, och
- undersöka hur alternativen för att öka statens ansvar för skolväsendet kan ge ett större inflytande för staten över enskilda huvudmäns etablering.

Konsekvensbeskrivningar

Det som anges i utredarens ursprungliga direktiv om konsekvensbeskrivningar gäller fortsatt även vid genomförande av uppdraget enligt dessa tilläggsdirektiv. Utredaren ska vidare, när det gäller hela uppdraget, utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474), redovisa förslagens organisatoriska konsekvenser.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska redovisas senast den 21 oktober 2022.

(Utbildningsdepartementet)