

Remissvar

Yttrande från Nätverket för en likvärdig skola avseende betänkandet **SOU 2020:46 En gemensam angelägenhet**

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utredningens bedömningar och förslag.....	3
17.3.1 Huvudmannaskap, ledning och finansiering av förskolan och skolan.....	3
Ett starkare statligt ansvar	3
Förändrad fördelningsnyckel.....	4
Särskilt om bidrag till huvudmän för fristående skolor för lokalkostnader	7
Integrering av fristående förskolor och skolor i ett gemensamt utbildningssystem	7
Förvaltningspolitiska aspekter på fristående skolor	8
Skärpt tillsyn	9
17.3.2 Styrning och ledning av förskola och skola	11
Gemensam antagning till skolan	11
Obligatorisk förskola från 3 år, särskilda insatser för barn med utländsk bakgrund	12
Insatser för elever i behov av stöd, särskola endast på medicinska grunder	13
Externt rättade prov och förankring av betygen.....	16
Utökad studie- och yrkesvägledning med sikte på icke-traditionella yrkesval	16
17.3.3 Pedagogik, lärarutbildning och läromedel	16
Stöd till skolor med problem	16
17.3.4 Vuxenutbildning och livslångt lärande	17
17.3.5 Regionala aspekter på utbildningssystemet	20
Utbildningspremie i välfärdsyrken i kommuner med stora utmaningar.....	20

Sammanfattning

Nätverket för en likvärdig skola svarar här på de delar av utredningen som berör skolväsendets likvärdighetsaspekter.

Nätverket för en likvärdig skola delar i stort utredningens bild av likvärdighetsproblemen i skolväsendet och vill framhålla det positiva i att en och samma utredning tar ett grepp över alla skolformer från förskola till komvux. Nätverket för en likvärdig skola tillstyrker flera av utredningens förslag men vill understryka att det handlar om nödvändiga steg på vägen och att fler reformer behövs för att nå fram till en skola som fullt ut är en samhällsbyggande

institution. Specifikt saknar Nätverket för en likvärdig skola förslag i utredningen om stopp för expansion och nyetablering av vinstsyftande skolor. En konkurrensstyrd skola leder per definition till vinnare och förlorare och bidrar därmed till olikvärdighet mellan skolorna. Nätverket för likvärdig skola anser också att aktiebolag som bolagsform måste fasas ut, då aktiebolag per definition har ett annat huvudsyfte än att bedriva bästa möjliga pedagogisk verksamhet. Här ser vi positivt på utredningens förslag om att utreda denna fråga närmare.

Nätverket för en likvärdig skola:

- Instämmer i utredningens förslag om ett utökat statligt ansvar för skolan.
- Instämmer i utredningens förslag om förändrad fördelningsnyckel men anser att:
 - o avdraget från den kommunala huvudmannens kostnader bör vara minst 15 procent.
 - o avdraget bör fastställas av riksdagen och skrivas in i Skollagen.
- Instämmer i utredningens förslag om att möjligheten till extra ersättning för lokalkostnader för fristående skolor måste utredas och anser därför att regeringen å det snaraste ska skicka frågeställningen till lagrådet för bedömning.
- Ser positivt på utredningens förslag om att integrera fristående förskolor och skolor i ett gemensamt utbildningssystem men anser att förslagen inte går tillräckligt långt. Det allmänna måste återfå nödvändiga befogenheter att fullgöra sitt ansvar för skolutbudet och därför är skrivningarna om förprovning om etableringar inte tillräckligt långtgående.
- Anser att uppföljning och kontroll av vinstsyftande förskolor och skolor behöver göras med beaktande av målkonflikten mellan företagets huvudsyfte att göra vinst och skolans uppdrag.
- Anser att huvudmannens styrning och statens kontroll av förskolans kvalitet för att säkra en likvärdig förskola behöver kraftigt förstärkas.
- Instämmer i utredningens förslag i avsnittet Förvaltningspolitiska aspekter, men vill särskilt påtala att frågan om offentlighetsprincipen i fristående skolor redan är utredd. Ett förslag om att införa offentlighetsprincipen bör skyndsamt läggas fram för beslut i riksdagen.
- Instämmer i utredningens förslag om gemensam antagning men anser att även placeringsprinciper för förskolan bör utredas för att motverka segregering.
- Instämmer i utredningens förslag vad gäller vuxenutbildningen, men anser att det i första hand är kommunerna som ska vara utbildningsanordnare. Endast i undantagsfall ska enskilda utförare anlitas. Vuxenutbildningen i Sverige borde vara ett betydelsefullt instrument för att stärka likvärdigheten i utbildningen och kunna kompensera för olika bakgrund och förutsättningar. Tyvärr kan vi konstatera att vuxenutbildningen inte fått den prioritet, styrning och ansvarstagande från det offentliga som den förtjänar. Istället har marknadslösningar med vinstdrivna utbildningsanordnare kombinerat med kortsiktiga ekonomiska hänsyn från kommun och stat blivit tongivande och därmed har kvaliteten i vuxenutbildningen blivit lidande. Möjligheten att lägga ut undervisning på entreprenad i den omfattning och på det sätt som sker idag har ifrågasatts och om den överhuvudtaget borde tillåtas.

Nätverket för en likvärdig skola vill i sammanhanget också hänvisa till våra remissvar på SOU 2020:28¹ och SOU2020:33².

Utredningens bedömningar och förslag

I kommande avsnitt går vi igenom utredningens bedömningar och förslag i kapitel 17 *Utbildning och kultur*, avsnitt 17.3 *Förslag* i den ordning de presenteras. För tydlighetens skull står utredningens bedömningar och förslag ordagrant i en ruta först i varje avsnitt. Endast förslag som nätverket har synpunkter på är medtagna.

17.3.1 Huvudmannaskap, ledning och finansiering av förskolan och skolan

Ett starkare statligt ansvar

Rekommendation: Staten påtar sig ett större ansvar för skolsystemet. En sådan förändring kräver ett antal förändringar i skolans organisationsstruktur och finansiering.

En regional organisation som länk mellan den centrala och den lokala nivån tillskapas. Huvudalternativet bör vara att denna organisation anpassas till skolsystemets specifika förutsättningar men att nuvarande länsindelning är en naturlig utgångspunkt.

Organisatoriskt kommer detta till uttryck genom en regionalisering av Skolverket. Den regionala organisationen får till uppgift att säkerställa att de nationellt fastställda målen för utbildningspolitiken förverkligas på den regionala och lokala nivån. Tillsyns- och utvärderingsfunktionerna anpassas till den regionala organisationen.

Nätverket för en likvärdig skola instämmer i utredningens förslag.

Nätverket för en likvärdig skola anser dock

att statens ökade ansvar inte ska stanna vid finansiella styrmedel. Sådana är bra, men inte tillräckliga. Ett stopp för expansion och nyetablering av vinstsyftande skolor bör införas för att stävja konkurrensen om eleverna. En konkurrensstyrd skola leder per definition till vinnare och förlorare och bidrar därmed till olikvärdighet mellan skolorna. Nätverket för likvärdig skola anser att aktiebolag som bolagsform måste fasas ut, då aktiebolag per definition har ett annat huvudsyfte än att bedriva bästa möjliga pedagogisk verksamhet.

att det även behövs en nära regional samverkan, inte bara med SPSM, utan också med Skolinspektionen. För att den statliga styrningen och det statliga stödet ska vara effektivt är det av största vikt att skolmyndigheterna kan agera samordnat och undvika motstridiga styrsignaler.

¹ <https://www.regeringen.se/4a5545/contentassets/c143e1deb5014d98897dd21b4d127559/natverket-for-en-likvardig-skola.pdf>

² <https://www.regeringen.se/4ae50a/contentassets/8cc5d0471d2d44e0adab585ba10e8551/natverkets-for-en-likvardig-skola.pdf>

att ökat statligt ansvar för skolans styrning måste det gälla samtliga huvudmän om en väsentlig ökning av likvärdigheten ska kunna uppnås. Det får inte vara ett ensidigt fokus på små och särskilt utsatta skolor/huvudmän. Sådant fokus ska endast gälla stödande insatser.

att den regionala analysen bör vara avgörande för om Skolinspektionen ger tillstånd. Att en regional organisation ska ges möjlighet att yttra sig med utgångspunkt i en regional analys av t ex risk för överetablering är inte tillfyllest för att effektivt stävja överetablering. Därtill krävs skärpta villkor för tillståndsgivningen av fristående skolor så att regionala och kommunala yttranden blir avgörande för Skolinspektionens beslut.

Förändrad fördelningsnyckel

Rekommendation: Resurserna till skolorna fördelas inom ramen för ett centralt reglerat system på basis av lokala faktorer som elevernas socioekonomiska bakgrund, andelen utlandsfödda elever, bebyggelsestruktur med flera. Skolverkets regionala organisation får säkerställa att det kompensatoriska uppdraget fullgörs på den lokala nivån. Resurstilldelningen ska ta full hänsyn till att de offentliga skolorna har kostnadskrävande uppgifter som de fristående inte har.

Nätverket för en likvärdig skola instämmer i utredningens förslag, både vad gäller behovet av regler för socioekonomisk kompensation och att resurstilldelningen ska ta full hänsyn till att de offentliga skolorna har kostnadskrävande uppgifter som de fristående inte har.

Nätverket för en likvärdig skola anser dock att riksdagen ska fastställa att kompensationen för de offentliga skolornas ansvar ska vara ett avdrag på minst 15 procent när ersättningen till fristående skolor beräknas. Detta avdrag ska fastställas i Skollagen och endast om kommunerna har högre merkostnader behöver de göra beräkningar av dessa, som redovisas och motiveras.

Kommunens merkostnader kan enligt utredningen SOU 2020:28 skattas till 10 procent. Dock har då endast beaktats hemkommunernas kostnader för sitt ansvar att erbjuda alla barn i kommunen en plats i en skola nära hemmet, att ha beredskap att ta emot nya elever samt för den beredskap som krävs för att kunna ta emot elever om en annan huvudman väljer eller tvingas att lägga ner sin verksamhet, en slags försäkringskostnad.

Men kommunerna har även andra merkostnader. Förutom den statistiskt påvisbara skillnaden i behov, som till stora delar fångas in av det socioekonomiska indexet som statsbidrag för likvärdig skola fördelas utifrån, så finns statistiskt dolda behovskillnader som leder till uppskattningsvis 5 till 10 procent högre kostnader för de kommunala huvudmännen.

Att helt lämna frågan om grundbelopp till domstolstolkning innebär enligt vår mening att väljarna genom val kommer att berövas en möjlighet att påverka skolan. Ett politiskt beslut kan ändras genom att väljarna yttrar sig, en domstolstolkning låter sig inte justeras på samma sätt. För att nivån ska kunna justeras på politisk väg är det nödvändigt att det finns en procentsats som är fastställd genom ett demokratiskt beslut,

Att lämna frågan till domstol öppnar också för en ytterligare juridifiering, där allt större belopp som egentligen skulle gå till skolundervisning kommer att användas till juridiska processer, jurister och konsulter.

En demokratiskt beslutad procentsats skyddar också skolan från förändrade villkor på grund av skiftande politiska majoriteter. Erfarenhetsmässigt finns politiska majoriteter med intresse av att försämra förutsättningarna för den kommunala skolan och gynna förutsättningarna för fristående skolor. Vidare skyddar en fastställd procentsats mot skillnader som kan uppstå utifrån kommunernas skilda redovisningsrutiner (se till exempel utredningens analys av räkenskapssammandraget).

Statistiskt dolda skillnader

I alla socioekonomiska grupper finns elever med större eller mindre behov av stöd. Dessa skillnader är statistiskt dolda. Elever från skolambitiösa hem och mer självgående elever i alla socioekonomiska grupper är mer benägna att välja bort den lokala skolan till förmån för en skola med högre status, högre resultat och/eller med elever som har socioekonomiskt högre status. Samtidigt är kamratkretsen särskilt viktig för elever som har en otrygg hemsituation. Därför är de mer benägna att stanna på den lokala skolan. Elever vill inte avvika från sin grupp och den som har svårigheter i skolan väljer sällan en skola där eleverna i snitt har höga betyg. Skolor med höga krav på självdisciplin och egenansvar undviks av elever med beteendesvårigheter. På så vis får tillvalda skolor en gynnsammare elevsammansättning.³ Dessutom kan fristående skolor begränsa sig till att ta emot elever som aktivt valt och därmed accepterat en skolas specifika koncept, till skillnad från de kommunala skolorna som måste vara till för alla. Urval till översökta friskolor bygger för närvarande mestadels på kötid vilket ytterligare bidrar till att endast de mest skolambitiösa familjernas barn börjar på dessa skolor, än så länge. Dessa statistiskt dolda skillnader kan antas öka i takt med att elevers skolplacering i allt högre grad bygger på skolval, bortsett från effekten av kötid om det urvalskriteriet avskaffas.

De vinstsyftande skolorna har hitintills främst attraherat de mer självgående eleverna och repellerat de mer stödbehövande eleverna. Koncernerna har genom sina undervisningskoncept och sitt varumärkesbyggande uppnått detta resultat. Sedan blir skolornas elevgrupp i sig betydelsefull för fortsatt attraktion av önskvärd kategori elever. Ty lika söker lika. Dock varierar graden av sortering mellan olika skolor. Internationella engelska skolan har genom sin marknadsförda framtoning och undervisning på ett främmande språk skapat sig ett urval av mer självgående elever. Även Kunskapsskolan har ett upplägg som förutsätter en högre grad av egenansvar för studierna. Elever som inte klarar skolornas undervisningskoncept har följdriktigt valt en skola som inte passar dem och därmed läggs ansvaret på eleven att anpassa sig eller söka sig till en annan skola. Så istället för att skolorna fullföljer sitt uppdrag att anpassa och ge särskilt stöd, stöter de många gånger bort elever som kräver mer stöd och därmed är mindre lönsamma. Endast den kommunala skolan har fullt ut uppdraget att vara till för alla elever.

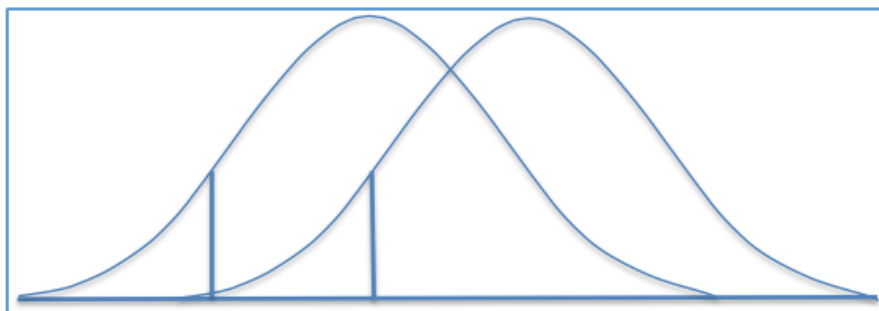
³ En mindre del av eleverna går på fristående skolor som snarare attraherar elever utifrån grupptillhörighet, vilket inte behöver innebära en mer gynnsam elevsammansättning.

Ett antal elever har omfattande stödbehov. Dessa elever förblir för det mesta på de kommunala skolorna. I den mån de går i fristående skolor har skolorna rätt till tilläggsbelopp i enlighet med lagstiftningen för fristående skolors rättigheter.

Subjektivt underskattade behovskillnader

Det finns en utbredd uppfattning bland verksamma i skolan och föräldrar till elever, att den skola man själv har insyn i har ett stort behov av extra resurser. Detta leder till att man underskattar skillnaderna i behov mellan skolor. De flesta skolor hävdar att de har 10-20 procent elever med större behov och drar slutsatsen att de har behov av extra resurser. Det är riktigt att alla skolor har elever med större behov än genomsnittseleven på respektive skola, ty alla skolor har en spridning. Då framstår ”svansen” på 10-20 procent med störst behov av stöd, som elever i behov av extra resurser. Men dessa elevers stödbehov är för de mer gynnade skolorna i nivå med genomsnittseleven på mindre gynnade skolor.⁴ Denna subjektiva upplevelse av att behov av särskilt stöd är lika stort på den egna skolan, som på någon annan skola, tenderar att leda till att resurser som fördelas utifrån enskilda elevers behov gynnar skolor med mer gynnsam elevsammansättning, där dessutom föräldrarna är mer artikulerade och pådrivande för att deras barns behov ska tillgodoses.⁵

Normalfördelningen av elevers stödbehov för två skolor



På felaktiga grunder motsägs tesen att där behoven är som störst är det svårast att få stöd, i SOU 2019:40, Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan i figur 4.18. om sambandet mellan att få särskilt stöd och elevens och skolans förutsättningar. Nätverket förklarar hur i sitt remissvar till SOU 2020:28, s 16-17.⁶

Svårigheten att styrka merkostnaderna

Som utredningen skriver ”Utredningen delar inte den bedömning som ligger till grund för dagens regelverk, nämligen att dessa kostnader skulle gå att särskilja på samma sätt som kostnaderna för kommunernas myndighetsansvar”. Just därför blir det mycket svårt för kommunerna att styrka sina merkostnader och risken är stor att den som kan bekosta de

⁴ I en uppföljning som gjordes på Uppsalas skolor, hade samtliga skolor cirka 20 procent elever med behov av särskilt stöd. Det vill säga, den femtedel av eleverna som hade störst behov av stöd, klassificerade skolorna som elever i behov av särskilt stöd.

⁵ ”I skolor med resursstarka föräldrar finns ett större föräldratrik på resurser för särskilda stödinsatser.” Resursfördelning utifrån förutsättningar och behov, Skolverket 2009 s 68.

⁶ <https://www.regeringen.se/4a5545/contentassets/c143e1deb5014d98897dd21b4d127559/natverket-for-enlikvardig-skola.pdf>

skickligaste juristerna blir den som vinner i förvaltningsrätten. Därför är det nödvändigt att schabloner tas fram för att göra beräkningar av kommunernas merkostnader utöver de 15 procent som alltid bör dras av vid ersättning till fristående skolor. Om det är någon fristående skola som kommunen anser angelägen att den finns kvar i kommunen och det finns grund för ett lägre avdrag, ska även detta vara möjligt. Till exempel en fristående skola som är den enda skolan på en ort på landsbygden.

Egenvärde i offentligt driven skola

Det är ett egenvärde att de offentligt drivna skolorna har en stark position och är det självklara valet för flertalet elever. Det motiverar ytterligare skillnader i ersättning mellan offentligt drivna och enskilt drivna grundskolor.

- Motverka utarmning av kommunens infrastruktur

Skolan är på många sätt en viktig del i det lokala samhället och en del av dess infrastruktur. När fristående skolor expanderar minskar finansieringsbasen för den offentligt drivna skolans bibliotek, samlingslokaler och idrottshallar vilka nyttjas av kommunmedlemmarna och dess föreningar. Detta riskerar att utarma dessa faciliteter eller undergräva kommuners ekonomi även utanför skelsektorn och därmed leda till utarmning av civilsamhället.

- Motverka fragmentisering av en fundamental samhällsinstitution

Skolan är den institution som ska gestalta och förmedla vår gemensamma värdegrund till den uppväxande generationen för att på så vis upprätthålla samhället på ett mer fundamentalt sätt än lagar kan göra. Skolan är också en mötesplats för unga och deras föräldrar vilken kan bidra till sammanhållning förståelse och tolerans i samhället. Skolan har ett centralt uppdrag i att upprätthålla det civiliserade samhället som uttrycks i FN:s mänskliga rättigheter och barnkonventionen. Att upprätthålla denna centrala uppgift försvåras när skolan fragmentiseras.

Särskilt om bidrag till huvudmän för fristående skolor för lokalkostnader

Förslag: Det utrymme för kommunerna att subventionera lokalkostnaderna för fristående skolor som ges i skolförordningen och gymnasieförordningen strider mot kommunallagen och sannolikt mot EU:s statsstödsregler och bör upphävas.

Nätverket för en likvärdig skola instämmer i utredningens förslag och anser därför att regeringen å det snaraste skickar frågeställningen till lagrådet för bedömning.

Integrering av fristående förskolor och skolor i ett gemensamt utbildningssystem

Rekommendation: De fristående skolorna integreras tydligare i det offentliga utbildningssystemet. Dimensioneringen och planeringen av utbildningen görs gemensamt för offentliga och fristående skolor inom ramen för Skolverkets regionala organisation. Den fria etableringsrätten inom skolområdet begränsas genom förhandsprövning av behovet.

Nätverket för en likvärdig skola instämmer i utredningens förslag.

Nätverket för en likvärdig skola anser dock att en förhandsprövning av önskade etableringar inte går tillräckligt långt. Det allmänna har fullt ansvar för långsiktig planering av skolors

lokalisering och kapacitet. Idag har det allmänna i praktiken inga möjligheter att fullgöra det ansvaret eftersom etableringsfriheten gör att nya skolor kan startas med kort varsel och därmed kullkasta förutsättningarna för den långsiktiga planeringen. Det allmänna måste återfå möjlighet att fullgöra sitt ansvar för skolutbudet. Nätverket för en likvärdig skola anser därför att etableringsfrihet bör avskaffas inom skolans område.

Förvaltningspolitiska aspekter på fristående skolor

Förslag: Objektivitetsprincipen ska iakttas vid myndighetsutövning vid fristående skola. Jävsfrågan vid betygssättning bör regleras även i fristående skolor.

Nätverket för en likvärdig skola instämmer i utredningens förslag.

Nätverket för en likvärdig skola anser dock att en sådan reglering måste omfatta inte bara formellt betygssättande personal utan också rektor och befattningshavare med makt att av- och tillsätta rektor.

Förslag: Frågan huruvida vinstdrivande verksamhet är förenlig med myndighetsutövning inom skolområdet utreds förutsättningslöst.

Nätverket för en likvärdig skola instämmer i utredningens förslag.

Nätverket för en likvärdig skola anser dock att en sådan utredning måste ta i beaktande vinstincitamentens påverkan på såväl skolmarknaden i sig som på demokratin och politikens möjlighet att fatta beslut om skolan. Med skolmarknaden i sig avses här sådant som marknadsföring, elevurval, personal, undervisning, lokaler och betygssättning. Med demokratin och politikens möjlighet att fatta beslut om skolan avses här sådant som förändringar i skollagen och skolförordningen, beslut om finansiering och förändringar i läroplanen,

Förslag: En reglering av enskilda befattningshavares eventuella intressekonflikter vid delägarskap i de skolor eller koncerner där de är verksamma utreds.

Nätverket för en likvärdig skola instämmer i utredningens förslag.

Nätverket för en likvärdig skola anser att denna fråga bör ingå som en del i den föreslagna utredningen om huruvida vinstdrivande verksamhet är förenlig med myndighetsutövning inom skolområdet.

Förslag: Offentlighetsprincipen bör ges samma innebörd hos fristående skolor som i dag gäller för kommunala skolor. Privatanställda är normalt underkastade avtalad tystnadsplikt som inte viker för meddelarfrihet. Det är en fråga som bör utredas närmare.

Nätverket för en likvärdig skola instämmer i utredningens förslag.

Nätverket för en likvärdig skola anser dock att frågan redan är utredd och att det inte finns skäl att fördröja beslut om införande av meddelarfrihet och offentlighetsprincip ytterligare. I

samband med remissomgången avseende utredningen om ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82) ställdes frågan om offentlighetsprincipen kunde stå i strid med EU:s marknadsmissbruksförordning när det gällde börsnoterade skolföretag. Lagrådet fick i uppdrag att utreda frågan och kom i promemorian Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag (U2019/00336/GV) fram till att inga sådana justeringar behövdes:

Sammanfattningsvis visar analysen att lagrådsremissens förslag – att tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätt att ta del av allmänna handlingar ska tillämpas även på huvudmän för fristående skolor, som är börsnoterade aktiebolag eller dotterbolag till sådana aktiebolag, samt att anställda och uppdragstagare i fristående skolor ska ha meddelarfrihet och meddelarskydd enligt bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen – inte är oförenligt med EU:s marknadsmissbruksförordning. Någon komplettering av lagförslagen i remissen behöver därför inte göras.

Nätverket för en likvärdig skola anser därför att frågan redan är väl utredd och att riksdagen snarast bör fatta beslut om att säkra samma insyn i skolan oberoende av huvudman och driftsform.

Skärpt tillsyn

Rekommendation: Tillsynen av skolan skärps. Den centrala tillsynsmyndighetens resurser förstärks, varvid särskild hänsyn ska tas till behoven i förskolan. Sanktionsmöjligheterna ses över.
--

Nätverket för en likvärdig skola instämmer i utredningens förslag.

Nätverket för en likvärdig skola anser dock

att det bör göras skillnad på omfattning och form av tillsyn av verksamhet som drivs av olika motiv. Särskilt grundlig tillsyn behövs av skolor och förskolor med vinstsyfte, med konfessionell inriktning samt av enskilda förskolor i utsatta områden.

att möjligheten att bedriva förskolor och skolor med konfessionell inriktning utreds.

att nyetablering av vinstsyftande förskolor och förskolor med konfessionell inriktning bör stoppas.

att tillsynen av fristående förskolor bör utövas av skolinspektionen.

att kraven för och utredning inför tillståndsgivningen, behöver skärpas.

Grundskolan

Vinstsyftande skolor behöver kontrolleras betydligt grundligare då det finns en målkonflikt mellan företagets huvudsyfte att göra vinst och skolans uppdrag. Det finns alltid en risk att vinster skapas genom underlåtenheter och olika typer av sortering av elever samt att efterfrågan på platser upprätthålls genom glädjebetyg, olika typer av sortering av elever och attraktivitetshöjande insatser som kan motverka skolans mål.

Skolor med konfessionell inriktning behöver kontrolleras utifrån skollagens krav på att ”Utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.” (1 kap, 5§) och inte

utifrån religiösa trosuppfattningar samt att elever kan känna sig pressade att delta i religiös verksamhet på skolan. Dessa skolor liksom förskolor med konfessionell inriktning måste även kontrolleras utifrån skollagens skrivningar om värdegrund och uppdrag.

Enligt grundskolans läroplan är ”Skolans uppgift är att låta varje enskild elev finna sin unika egenart”. Av detta skäl är det tveksamt om det är lämpligt att föräldrarna kan placera sina barn på förskola, grundskola och gymnasieskola med konfessionell inriktning. På så vis riskerar barnens möjlighet att möta alternativa normer och tankar till de som råder inom föräldrarnas grupptillhörighet, att begränsas.

Förskolan

Det är synnerligen angeläget med effektiv tillsyn av förskolor som drivs med vinstsyfte, har konfessionell inriktning eller tillhör den växande gruppen privata förskolor i utsatta områden. Många av dessa förskolor fångar upp just de familjer som är svagt integrerade i det svenska samhället. Det försvårar barnens utveckling av svenska språket, då förskolorna ofta saknar barn med svenska som modersmål.

Risken för brister som inte upptäcks är särskilt stor i förskolan, som till skillnad från grundskolan inte har nationella prov som åtminstone visar om verksamheten resulterar i avsedd kunskapsutveckling för barnen. Dessutom har de små barnen ett större skyddsbehov då de av naturliga skäl är mer utlämnade åt den verksamhet de lämnas till. I förskoleåldern har därtill den omgivande miljön större betydelse för barnets utveckling, än för äldre barn.

På samma vis som det är strikta krav och starka kontrollsystem inom sjukvården, på grund av de allvarliga konsekvenser begångna fel kan leda till, bör tillsynen av förskolan stå i proportion till de allvarliga konsekvenser som en otrygg förskolesituation leder till för barnet. Det handlar både om de långsiktiga konsekvenserna och barnets rätt till en trygg och stimulerande miljö under de tider samhället har omsorg om barnet.

Vid brister, särskilt för de yngre barnen i skola och förskola, krävs snabba och verkningsfulla åtgärder, eftersom varje barn bara har en barndom.

Den skärpta tillsynen bör även innehålla en särskilt nära granskning vid start av ny verksamhet, så att brister i möjligaste mån kan förebyggas och tidigt stävjas. Priset är många gånger högt för barn och elever när brister och allvarliga förhållanden uppstår. Särskilt för de barn som har rätt till kompensatoriska insatser på grund av otillräckliga hemförhållanden eller egna behov.

Tillsynen av förskolan bör utövas av skolinspektionen på samma vis som för skolan. Det är en mycket komplex verksamhet som kräver en tillsyn ur många aspekter. Tyngdpunkten i tillsynen behöver utgå från en riskanalys. Till exempel finns hög risk för brister vad gäller utevistelse, regler, pedagogik och språk i privata förskolor i utsatta områden.

Att flytta tillsynsansvaret för fristående förskolor från kommunerna motiveras också av att kommunerna ansvarar för tillståndsgivningen.

Pedagogisk omsorg

Den pedagogiska omsorgen (familjedaghem), som växer i utsatta områden behöver också en skärpt tillsyn då det ofta finns brister i möjlighet att utveckla svenska språket. Särskilt allvarligt är det för att barnen som har denna omsorg, oftast har annat modersmål än svenska.

17.3.2 Styrning och ledning av förskola och skola

Gemensam antagning till skolan

Rekommendation: Ansökan till skolor (grundskolor och gymnasier) hanteras inom ramen för ett gemensamt antagningssystem, som administreras inom Skolverkets regionala organisation.

Turordningen bestäms av en kombination av individuella önskemål och politiskt bestämda krav på en varierad bakgrund i elevsammansättningen.

Närhetsprincipen omformuleras, och tillåtna urvalsgrunder specificeras i skollagen. Som riktmärke bör gälla att urvalsgrunderna inte ska vara mer exkluderande än att alla elever ska kunna gå i alla skolor.

Effektiva lösningar på problemet att förena elevers önskemål med övergripande restriktioner framräknas med hjälp av matchningsalgoritmer. Anpassningar görs till förutsättningarna i varje region och kommun. Principerna för att fördela elever mellan olika skolor ska vara desamma i de offentliga och de fristående skolorna. För de fristående erbjuds en lista på tillåtna urvalsgrunder.

Nätverket för en likvärdig skola instämmer i utredningens förslag.

Nätverket för en likvärdig skola anser dock att även placeringsprinciper för förskolan bör utredas för att motverka segregeringen inom förskolan.

Allt fler kommuner tillämpar val av förskola på samma sätt som skola och fristående förskolor har egna ordningar eller ingår i kommunens system. En studie från Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet, påvisade för närmare tjugo år sedan att möjligheten att välja mellan flera förskolor i närområdet leder till ökad segregering. Sedan dess har möjligheten att välja mellan olika förskolor i närområdet ökat kraftigt.

Segregering i förskolan försämrar likvärdigheten. Särskilt bekymmersamt är det när flertalet barn har annat modersmål än svenska eftersom barnen främst praktiserar svenskan i samtal med andra barn i förskolan. När få eller inga barn har det gemensamma samtalsspråket svenska, som sitt modersmål riskerar barnens förutsättningar att utveckla språket att kraftigt försämras. Språket är i sin tur en avgörande förutsättning för framtida skolframgång. Att barngruppen fungerar väl är också avgörande för barnens trygghet, trivsel och utveckling. Med hög andel barn med psykosociala svårigheter är möjligheten att få barngruppen att fungera väl betydligt mindre.

Detta innebär att genom en segregerad förskola ökar antalet barn som sedan får svårigheter i skolan. Och framför allt försvåras möjligheten att ge alla barn en trygg och stimulerande tid i barndomen av den del som samhället ansvarar för. Syftet⁷ med förskolan motverkas.

⁷ Skollagen kapitel 8 Utbildningens syfte 2 § Förskolan ska stimulera barns utveckling och lärande samt erbjuda barnen en trygg omsorg. Verksamheten ska utgå från en helhetssyn på barnet och barnets behov och utformas så att omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet. Förskolan ska främja allsidiga kontakter och social gemenskap och förbereda barnen för fortsatt utbildning.

Obligatorisk förskola från 3 år, särskilda insatser för barn med utländsk bakgrund

Rekommendation: Förskolan görs på sikt obligatorisk från 3 års ålder. Kvalitetskraven på verksamheten höjs parallellt med denna höjning av ambitionsnivån.

Nätverket för en likvärdig skola instämmer i utredningens förslag att kvaliteten i förskoleverksamheten höjs.

Nätverket för en likvärdig skola anser dock att frågan om en obligatorisk förskola från tre års ålder bör utredas vidare. Förskolan når redan idag en mycket stor andel av alla barn över tre år. Nyttan av ett obligatorium måste därför vägas mot de negativa effekterna av ett minskat handlingsutrymme för familjer.

Höjd kvalitet på de förskolor som inte håller måttet är en mycket angelägen åtgärd om samhället ska ta sitt ansvar för lika livschanser. Förskolor som fungerar otillräckligt måste antingen stängas eller ges tillräckliga förutsättningar. Resursfördelningen måste vara tillräckligt kompensatorisk. Huvudmännen måste ta ansvar för att utbildade och erfarna förskollärare och barnskötare väljer att arbeta på de förskolor där barnen har störst behov.

Förslag: En utredning tillsätts med uppdrag att föreslå åtgärder för långsiktig kompetensförsörjning och kvalitetsförstärkning inom förskolan. Utredningen bör se över behov av utbildningsplatser till förskolelärarprogrammet, utformning av detsamma och alternativa vägar för kompetensförsörjning till förskoleverksamhet.

Nätverket för en likvärdig skola instämmer i utredningens förslag.

Nätverket för en likvärdig skola anser även att barnskötarna i förskolan behöver ha en reglerad utbildning då förskolan har både ett utbildnings- och omsorgsuppdrag.⁸

Som nätverket påpekar i avsnitt 17.3.4, är barnskötarutbildningen som sker inom vuxenutbildningen svagt reglerad vad gäller kursinnehåll och nationellt oreglerad vad gäller undervisningstid. 18 procent av personalen har barnskötarutbildning, dock finns ingen särredovisning av andel utbildade inom gymnasieskolan respektive vuxenutbildningen.

Andelen av personalen som inte har någon form av pedagogisk utbildning har konstant ökat under de sex år som Skolverkets redovisning sträcker sig. Nu är det 31 procent som inte har någon pedagogisk utbildning alls och ytterligare 11 procent har en pedagogisk utbildning som inte är inriktad mot barn i förskoleåldern. Endast 40 procent har förskollärarexamen, men det bör flertalet ha, om barnen ska få en verksamhet som lever upp till förskolans läroplan.

Skillnaden är stor beroende på huvudmannaskap. De kommunala förskolorna har i snitt 42 procent förskollärare och de enskilda 29 procent. Storstäderna är den kommuntyp som har lägst andel förskollärare, 32 procent. Det finns många förskolor som har mycket låg andel förskollärare, särskilt bland de enskilda. I de tre storstäderna har mellan 29 och 45 procent av barnen i de enskilda förskolorna mindre än 20 procent förskollärare, många är helt utan

⁸ Se föregående fotnot.

förskollärare. Problem finns även i kommunala förskolor där mellan 9 och 15 procent har mindre än 20 procent förskollärare.

Andel heltidstjänster med förskollärarexamen i storstädernas förskolor⁹

2019	Andel heltidstjänster med förskollärarexamen			Andel barn i förskolor med mindre än 20 procent med förskollärarexamen	
	Totalt	Kommunala	Enskilda	Kommunala	Enskilda
Stockholm	31%	29%	26%	11%	29%
Göteborg	37%	39%	26%	9%	45%
Malmö	29%	29%	27%	15%	33%
Riket	40%	42%	29%		

Av Skolverkets statistik framgår inte var de förskolor som saknar eller har mycket låg andel förskollärare ligger eller vilken socioekonomisk sammansättning de har. Dock pekar gjorda undersökningar mot att det främst är mer utsatta barn som drabbas av dessa brister. De kommunala huvudmännen brister i handlingskraft att attrahera och behålla utbildad personal där de behövs som allra mest. Ännu allvarigare är situationen i vinstsyftande verksamhet i utsatta områden. En logisk följd av att okvalificerade personal ger högre lönsamhet samtidigt som färre föräldrar har anspråk på att deras barn ska tas omhand av utbildad personal.

Insatser för elever i behov av stöd, särskola endast på medicinska grunder

Bedömning: De ekonomiska incitamenten för beslut om särskilt stöd respektive särskola kan behöva ses över, så att eleverna får adekvat hjälp med sina problem.

Nätverket för en likvärdig skola instämmer i utredningens förslag.

Nätverket för en likvärdig skola anser dock att det finns mer grundläggande problem med ersättningen för särskilt stöd. Kommunerna måste ges större utrymme att styra över ersättningen till fristående skolor för särskilt stöd och för särskola. Skolor som enbart tar emot elever med behov av särskilt stöd samt särskolor bör inte få drivas med vinstsyfte.

Särskilt stöd

Hemkommunen ska ersätta den fristående skolan med tilläggsbelopp för särskilt stöd. Det ska vara ”individuellt bestämt utifrån elevens behov” (skollagen 10 kap 39 §). 2017 preciserades att med tilläggsbelopp ”avses ersättning för assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder” (14 kap 8 §). Det är rektors ansvar att se till att utreda behov av särskilt stöd och att besluta om åtgärdsprogram (3 kap 7 § och § 9).

Ett antal komplikationer uppstår när det ska avgöras hur mycket pengar de fristående skolorna ska få i tilläggsbelopp.

⁹ Statistik på förskoleenhetenivå 2019 (XLSX), <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?sok=SokC&omrade=Personal&lasar=2019&verkform=F%C3%B6rskola&run=1>

Individen behov av särskilt stöd är beror inte enbart på elevens egna förutsättningar, det beror också på hur skolan är organiserad och hur undervisningen bedrivs. Så som Skolverket beskriver det ”är det i mötet mellan elevens förutsättningar och den omgivande miljön som behovet av särskilt stöd uppstår”¹⁰ Det innebär att en skola som lägger större resurser på att skapa en så kallad inkluderande miljö som minskar behovet av särskilt stöd får rätt till mindre tilläggsbelopp, än en skola som fungerar mer så att säga exkluderande. Vilka åtgärder som ska vidtas beslutas av en part, skolan, samtidigt som det är en annan part som får stå för kostnaderna, hemkommunen. Liknande omständigheter har länge varit en svårighet för kommunerna att hantera inom den egna verksamheten när resurser för särskilt stöd ska fördelas. Dels motverkar systemet att skolorna utformar sin verksamhet för att minimera elevernas behov av särskilt stöd. Dels är systemet kostnadsdrivande då särskilt stöd till skillnad från övriga kostnader inte är en kostnad som behöver vägas mot övriga kostnader för rektor.

När det gäller vinstsyftande fristående skolor förstärks svårigheterna genom att dessa ska vara affärsmässiga och därför mer systematiskt gör vad de kan för att öka sina intäkter. Genom att det är skolan som ska göra utredningen och besluta om åtgärder, skapas utrymme för den vinstsyftande skolan att påverka intäkterna på ej avsett vis.

Affärsmässigheten innebär också att hålla nere kostnaderna och riskerar att leda till att tillförda resurser för särskilt stöd inte fullt ut kommer eleverna till.

Systemet är kostnadsdrivande och resurserna är begränsade samtidigt som kommunerna har ett underläge i beslutssituationen genom att de bidragssökande friskolorna producerar beslutsunderlaget. Detta leder till att kommunerna ibland använder system för fördelning av tilläggsbelopp som på ett oönskat sätt drabbar elever som är i behov av särskilt stöd.

Särskola

Utredningen skriver att ” att vissa kommuner har överutnyttjat möjligheterna att placera barn i särskola” och det förklaras bland annat med att ”viss kategori unga ibland på oklara eller felaktiga grunder placeras i särskola och därmed erhåller aktivitetsersättning.” Detta är en mindre sannolik förklaring då det snarare är färre som går i särskola i gymnasiet än i grundskolan, sedan reglerna skärptes 2010, samtidigt som aktivitetsstöd först är aktuellt vid förlängd skolgång i gymnasiet. Dessutom innebär ökad mottagande i särskola en merkostnad för hemkommunerna. Däremot för grundskolorna innebär en övergång till särskola en minskad kostnad för särskilt stöd eller ökade intäkter för den elev som individintegreras. I takt med att skolorna allt mer ska agera som egna resultatenheter vad gäller ekonomi och kunskapsresultat i kombination med mer pressad ekonomi och hårdare konkurrens mellan skolorna, ökar risken att ej avsedda ekonomiska incitament får skolor att driva på för ökad särskoleplacering.

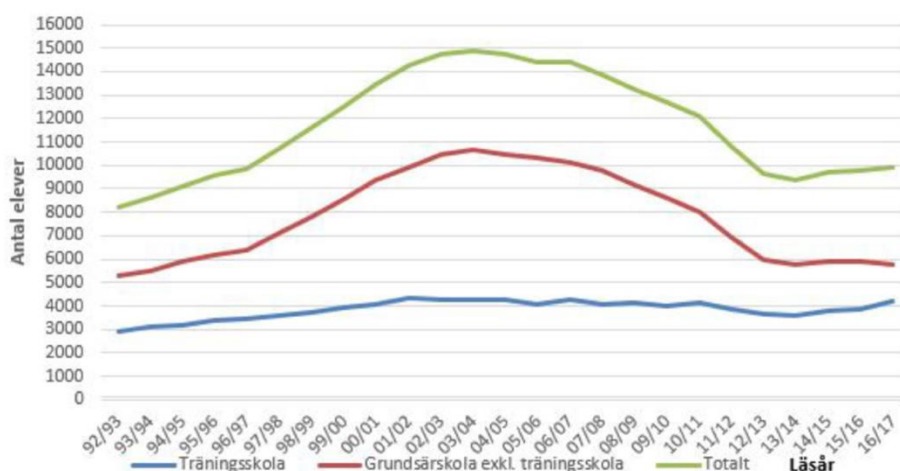
Sannolikt är också, som utredningen framhåller, att ändrad pedagogik bidragit till att fler inte klarar den ordinarie skolan och placeras i särskolan. Resultatstyrning genom mål att uppnå,

¹⁰ Särskilt stöd i grundskolan, Skolverket 2011

som infördes vid sekelskiftet, kan dessutom ha bidragit till att skolorna tenderar att anse att fler elever bör gå i särskola.

Som en reaktion på den kraftiga ökningen av antalet elever i särskolan under 90-talet och början av 2000-talet, togs statliga initiativ. Kravet på att agera om en elev på felaktiga grunder går i särskolan lagstodgades i Skollagen 2012 och för att stävja felaktig bedömning av elevers behov av att gå i särskolan har efterlevnaden av kraven på bedömningen om en elev ska tas emot i särskolan förbättrats. Antalet elever i särskolan föll under 2000-talet men har sedan 2015 åter börjat peka uppåt kraftigt.

Antal elever i grundsärskola och träningskola 1992 – 2016, källa Skolverket



Mellan läsåren 2014/2015 och 2019/2020 har antalet elever i särskolan och grundsärskolan ökat, från 9 709 till 12 227 elever. Det är en ökning med 26 procent på fem år. I särskolan är ökningen 31 procent och i träningskolan 20 procent. Antalet elever i grundskolan har under samma period ökat med 14 procent, vilket alltså inte fullt ut kan motivera ökningen av antal elever inom särskolan.

Detta innebär sannolikt att det åter är fler som går i särskola än som bör göra det. Skolgång i särskolan får långtgående konsekvenser för individens möjligheter i sitt framtida vuxenliv och är en fråga om elevens rätt till utbildning. Den ökade benägenheten att elever får sin skolgång i särskolan bör undersökas och eventuella felaktigheter behöver åtgärdas.

Om andelen elever i särskola är högre än förväntat är tillsyn av hur kommunerna följer de allmänna råden om bedömning av behov av särskola, den mest adekvata åtgärden, inte ändring av ekonomiska incitament.

Ett ekonomiskt incitament som trots allt kan vara ett problem är att skolhuvudmannen för särskola beslutar om elev ska gå i träningskola, som ger en högre ersättning från hemkommunen än en särskoleplats. Skolan kan också påverka om eleven ska ha förlängd skolgång. Huvudmannen kan alltså öka sina intäkter genom beslut som ska fattas av

huvudmannen. Detta skapar felaktiga incitament för särskoleverksamhet i enskild regi, i synnerhet när den drivs med syfte att göra vinst.

Fristående särskolor kan också välja inriktning som attraherar mindre resurskrävande elever samtidigt som det inte är tillåtet för kommunen att ge ersättning utifrån elevgruppens behov.

Externt rättade prov och förankring av betygen

Förslag: Inför extern bedömning av de nationella proven, till skillnad från dagens system där proven rättas internt på skolan.

Betygen förankras i provresultaten på skolnivå.

Nätverket för en likvärdig skola instämmer i det problem som utredningen påvisat där målrelaterade betyg kombinerat med en marknadsskola bidraget till den betygsinflation som idag råder i svensk skola.

Nätverket för en likvärdig skola anser dock att denna förändring som i praktiken innebär att återgå till ett relativt betygssystem behöver utredas mer grundligt och att frågan om nytt/förändrat betygssystem blir ordentligt förankrat i forskning och lärarprofessionen innan det genomförs.

Nödvändigheten av att åtgärda betygssystem är ett resultat av det skolsystem som rådande lagstiftning skapat. Konkurrensen om samma elever/skolpeng har gett upphov till betygsinflation. För att få fler elever och även att behålla dem blir möjligheten att få bra/bättre betyg ett konkurrensmedel gentemot andra skolor. Detta leder i sin tur till att rättvisan och legitimiteten i betygssystemet som urvalsinstrument och ”mätare” av elevers kunskaper har undergrävts.

Utökad studie- och yrkesvägledning med sikte på icke-traditionella yrkesval

Förslag: Ambitionsnivån för yrkesvägledningen i skolorna höjs, med sikte på att dels intressera barn och ungdomar med svag studiesocial bakgrund för högre studier, dels öka intresset för yrkesval som överskrider traditionella könsrollsgränser. Tidiga insatser bör prioriteras.

Nätverket för en likvärdig skola instämmer i utredningens förslag.

17.3.3 Pedagogik, lärarutbildning och läromedel

Stöd till skolor med problem

Bedömning: Kompetenshöjande insatser för ledning och styrning av problemfyllda skolor bör ges prioritet i arbetet med att skapa en mer jämlik skola. Den föreslagna regionala organisationen för Skolverket ökar sannolikheten för framgång i det arbetet.

Nätverket för en likvärdig skola instämmer i utredningens förslag.

Nätverket för en likvärdig skola anser dock att utgångspunkten bör vara en analys av orsakerna till att en skola inte klarar sitt uppdrag och att man då inte begränsar sig till skolans inre brister utan även ser på de yttre förutsättningarna och åtgärdar dessa.

Ska skolan kunna bli likvärdig behöver de systemfel som skapar orimliga förutsättningar för vissa skolor åtgärdas. Marknadsstyrning och att de kommunala huvudmännen tillämpar skolpengsprincipen leder till orimliga förutsättningar för frånvalsskolor. Med en mer korrekt resursfördelning mellan kommunala och fristående skolor, ökade statsbidrag inklusive förstärkt statsbidrag för likvärdig skola, bör de kommunala huvudmännen kunna lämna skolpengsprincipen och därmed sluta missgynna frånvalsskolor. Kommunernas socioekonomiska resursfördelning och annan behovsbaserad resursfördelning behöver stå i paritet med de skillnader som finns mellan olika skolor.

För närvarande går utvecklingen åt motsatt håll. Kommunerna är allt mer underfinansierade, dels på grund av långsiktigt ökat glapp mellan uppdrag och resurser och dels på grund av kostnader förorsakade av friskolelagstiftningen. Detta hanteras av ett antal kommuner genom att sänka en redan otillräcklig socioekonomisk ersättning.

De kommunala huvudmännen måste också ta sitt ansvar för likvärdigheten genom att ge förutsättningar för att skolor med störst utmaningar kan rekrytera och behålla ledning och lärare som har kompetens för dessa uppdrag. Se även svar under punkt 17.3.5.

Stöd till skolor som inte klarar sitt uppdrag bör inte begränsas till ledningsstöd. Även resursförstärkning under ett antal år kan vara nödvändig för att skolan ska kunna bygga upp den kompetens som krävs för att klara uppdraget inom givna resurser.

Om systemet tillåts att ständigt skapa nya ”problemfyllda skolor” räcker de föreslagna stödåtgärderna inte långt.

17.3.4 Vuxenutbildning och livslångt lärande

Rekommendationer:

- Staten bör ta ett väsentligt större ansvar för vuxenutbildningen, både vad avser organisationen och finansieringen, även om ansvaret för en stor del av utförandet ligger kvar på kommunal nivå.
- Det kommer att krävas väsentligt mer resurser till vuxenutbildningen än i dag, givet den mycket stora insats som krävs för att de stora grupper som står utanför arbetsmarknaden ska kunna förvärva nödvändiga kunskaper och färdigheter. En fördubbling av dagens resurser, motsvarande 6 miljarder kronor, framstår som rimlig.
- Ett transparent system för att finansiera kompletterande vuxenutbildning bör utredas.
- Arbetsförmedlingens och kommunernas strategier för upphandling av arbetsmarknadsutbildning bör ses över, med egen regi som ett alternativ.
- Någon form av kompetenskonton med kostnaderna delade mellan arbetsgivare, anställd och offentlig sektor bör utredas genom en uppdatering av tidigare utredningar.

Nätverket för en likvärdig skola instämmer i utredningens förslag.

Nätverket för en likvärdig skola anser dock

att nationellt fastställda garanterade undervisningstider tas fram för att öka likvärdigheten i vuxenutbildningen.

att även kommunens upphandling av vuxenutbildning (komvux) bör ses över.

att de nuvarande entreprenadsystemen som dominerar inom arbetsmarknadsutbildning och vuxenutbildning (komvux) bör avvecklas och i allt väsentligt bedrivs i offentlig regi.

Vuxenutbildningen i Sverige borde vara ett betydelsefullt instrument för att stärka likvärdigheten i utbildningen och kunna kompensera för olika bakgrund och förutsättningar. Tyvärr kan vi konstatera att vuxenutbildningen inte fått den prioritet, styrning och ansvarstagande från det offentliga som den förtjänar. Istället har marknadslösningar med vinstdrivna utbildningsanordnare kombinerat med kortsiktigt ekonomiskt tänkande från kommun och stat blivit tongivande och där kvaliteten i vuxenutbildningen blivit lidande. De idag nästan 400 000 deltagarna i vuxenutbildningen erbjuds en utbildning som får skarp kritik från både Skolinspektionen, statliga utredningar, och lärarfack vad gäller likvärdighet och kvalitet. Möjligheten att lägga ut undervisning på entreprenad i den omfattning och på det sätt som sker idag har ifrågasatts och om den överhuvudtaget borde tillåtas.

Skolinspektionen konstaterar i rapporten *Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad* från 2018 att en påtaglig förändring inom vuxenutbildningen har skett. Den har blivit alltmer upphandlad och att de elever som studerar i upphandlad utbildningen nära nog fördubblats under de senaste tio åren. År 2018 studerade mer än hälften (51 procent) av kursdeltagarna inom komvux hos en annan anordnare än kommunen. Rapporten sammanfattar att ”Skolinspektionen kan utifrån granskningens resultat konstatera att det hos flertalet utbildningsanordnare finns behov av att säkerställa kvaliteten i de utbildningar som genomförs.”

Upphandlingsförfarande enligt LOU alternativt auktorisation har sedan mitten av 90-talet ökat explosionsartat. Ingen del av skolmarknaden har så snabbt privatiserats som vuxenutbildningen. 1998 var privata utförare 15% av vuxenutbildningen och idag är den strax över 50%. De viktigaste faktorerna till denna utveckling är formerna kring Kunskapslyftet 1997-2002 i kombination med de stora möjligheterna för skolaktiebolagen att göra vinst. I samband med Kunskapslyftet ställde staten krav på ökad flexibilitet i vuxenutbildningen och att kommunerna skulle använda sig av LOU för att skapa en marknad med konkurrens mellan många utförare. Idag kan vi se att det är de stora skolaktiebolagen som kommit att dominera vuxenutbildningsmarknaden. Den skolkoncern som klart dominerar vuxenutbildningen är skolkoncernen AcadeMedia med 150 enheter och cirka 100 000 studerande. I sin delårsrapport juli 2020 – december 2020 går att läsa ”Vuxen-utbildningssegmentet har således bra förutsättningar och fortsätter att visa en stark resultat- och marginalutveckling. I kvartalet ökade det justerade rörelseresultatet till 75 MSEK. Den höga efterfrågan på våra utbildningar gör att vi kan genomföra dem med hög fyllnadsgrad vilket stärker segmentets lönsamhet.... Vi bedömer fortfarande att EBIT-marginalen (vinstmarginalen) i vuxensegmentet över tid kan

ligga på 9–11 procent.” Detta är dubbelt så högt som den genomsnittliga vinstmarginalen på 5% inom den privata välfärdssektorn (SOU 2016:78).

I utredningen *En andra och annan chans – en Komvux i tiden*, SOU 2018:71, påpekas ”att själva upphandlingsformen är en bidragande faktor till kvalitetsproblemen inom komvux på entreprenad. ... långa och dyra upphandlingsprocesser med regelmässiga överklaganden stjälar resurser från både kommuner och enskilda anordnare, och försämrar ytterst möjligheterna för individerna att få en flexibel och aktuell vuxenutbildning”. Kritiken förutom skapandet av situation med många och långa överprövningsprocesser är uppkomsten av en osund prispress och en löfteskarusell där enskilda anordnare bjuder över varandra i anbudslöften som det senare kan visa sig vara svåra att hålla.

Ordförande i Lärarnas riksförbund Åsa Fahlén skriver i *Västerbottenskuriren* 29 juni 2020: ”Vårt krav är alltså att inte splittra upp utbildningssystemet ännu mer utan att omedelbart avveckla entreprenadsystemen.”

Dessa problem med LOU, som dominerar det privata utförandet, har fått till följd att ett antal kommuner börjat använda sig av ett annat privat utförarsystem, så kallat auktorisationsförfarande. En sådan modell innebär att enskilda utbildningsanordnare ansöker hos en kommun om att bli auktoriserade för att bedriva vuxenutbildning i enlighet med de regler som kommunen har fastställt. Auktorisation föregås inte av upphandling utan sker löpande. Eleverna får i detta fall välja mellan olika anordnare, medan de enskilda utbildningsanordnarna inte är garanterade några elever. En följd av detta har blivit att i en kommun kan upp till ett 20-tal privata utövare erbjuda samma kurs, där den studerande ges ”valfrihet” att välja utförare.

Vuxenutbildning i Samverkan (VIS) ger en blandad bild på auktorisationssystem i rapporten *Framtidsfrågor för vuxenutbildningen* (2019): ”Fördelen med auktorisation är att man slipper det tunga upphandlingsförfarandet och riskerna för överklagande. Man ökar också chansen till en mer långsiktig relation med leverantörerna. En nackdel med auktorisation är att det lätt leder till ett stort antal leverantörer, där man riskerar att ingen får tillräckliga volymer för att erbjuda bra gruppverksamhet eller kostnadstäckning för sin verksamhet. Ett stort antal leverantörer medför också att mer resurser behöver läggas på uppföljning av de enskilda anordnarna. Ytterligare en nackdel med auktorisation är att den formen aldrig prövats i rättegång, varför det är osäkert om formen är tillåten.”

Tillämpning av utbildning i egen regi eller via upphandling/auktion varierar mycket mellan kommunerna. I Stockholm upphandlas 80% av utbildningen medan i Malmö är det endast 10%. Den utlösande faktorn till att Malmö tog över merparten av vuxenutbildningen i egen regi var fusk med personalredovisning från Astar (Thorengruppen) och Hermods (AcadeMedia). 2018 fick Astar betala 18 miljoner i skadestånd och Hermods 14 miljoner samt att Malmö kommun tog över undervisningen i egen regi.

I gymnasieskolan har eleverna en nationellt fastslagen garanterad undervisningstid. Detta saknas i vuxenutbildningen. Det innebär att en undersköterskeutbildning kan skilja på över

100 timmar i undervisningstid mellan olika utförare. Den flexibilitet som efterfrågats i vuxenutbildningen med oklarheter i vad lärarledd undervisning/undervisningstid betyder tillsammans med oklart kursinnehåll (t.ex. barnskötarutbildningen) och med betalning till utförare för antal kurspoäng leder till de brister i undervisningskvaliteten som bland annat Skolinspektionen rapporterat om. Ett system där lägsta pris vinner upphandling, med vinstkrav från aktiebolagsskolorna, leder till också till låga lärarlöner med låg lärartäthet/elev. Betalning i förhållande till antalet kurspoäng ger också starka drivkrafter till att godkänna elever fast de inte har klarat kurserna på ett tillfredställande sätt.

Nätverket för likvärdig skola konstatera att det råder stor oreda inom den kommunala vuxenutbildning där marknadsskolan fått ett allt mer dominerande inslag. Vi förespråkar att den offentliga styrningen stärks, att kommunen i allt väsentligt är utförare och att ökade resurser i enlighet med utredningens förslag tillsätts för att höja kvaliteten så att den grupp som idag har störst behov av utbildning utifrån bakgrund och förutsättningar verkligen får detta.

17.3.5 Regionala aspekter på utbildningssystemet

Utbildningspremie i välfärdsyrken i kommuner med stora utmaningar

Förslag: Utred en årlig utbildningspremie för dem som har avlagt examen i ett kommunalt bristyrke och flyttar in i någon av de kommuner som har extra stora utmaningar med kompetensförsörjningen. En premie bör även kunna ges till dem som är bofasta i kommunen men som avlägger examen i något av de yrken som har definierats som bristyrken i kommunen.

Nätverket för en likvärdig skola instämmer i utredningens förslag, då möjligheterna att skapa en mer likvärdig skola också är beroende av tillgången av utbildade och legitimerade lärare. Åtgärden i sig kan också bidra till att fler söker sig till lärarutbildningen och kan på det viset minska lärarbristen.

Nätverket för likvärdig skola anser dock att huvudmännen ska åläggas att aktivt verka för att utbildade och erfarna lärare söker sig till de skolor och kommuner där det kompensatoriska uppdraget är mer omfattande.

Som utredningen noterar är många lärare mer attraherade att söka anställning i kommuner och skolor med elevunderlag som är mer självgående. En lönepremie kan vara ett sätt att påverka detta i kombination med arbetsmiljöåtgärder och ökad lärartäthet.