



Remissvar

Epost: u.remissvar@regeringskansliet.se

Diarienummer: U2022/03532

Remissvar - Betänkandet Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53), KS 2022/1452

Vuxenutbildning i samverkan (ViS) har inbjudits att lämna synpunkter på angiven remiss. ViS yttrande består av en inledning samt synpunkter.

Riksförbundet Vuxenutbildning i Samverkan, ViS, är en branschorganisation för vuxenutbildare. Organisationen representerar offentliga och privata vuxenutbildare över hela Sverige. ViS har inbjudits att lämna synpunkter på ovan angiven remiss.

Bakgrund och utredningens uppdrag

Utredningen om ökat statligt ansvar för skolan (U 2020:07) har haft i uppdrag att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap eller stärkt statligt ansvar för skolan.

Alternativ 1 – ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan

I det första alternativet har staten både systemansvar och huvudmannaansvar. Systemansvaret inbegriper såväl offentliga skolor och komvux som fristående skolor. Det innebär bland annat att staten tar över kommunernas ansvar för fördelning av ekonomiska resurser till skolan.

Staten har också huvudmannaansvar för de offentliga skolorna och för komvux. Det innebär bland annat att staten har lednings- och driftansvar för de offentliga skolorna samt arbetsgivaransvar för all offentligt anställd skolpersonal. Inom komvux kan huvudmannaskapet vara skilt från lednings-, drifts- och arbetsgivaransvaret om utbildningen bedrivs på entreprenad. Då ligger detta ansvar i stället på de enskilda utbildningsanordnarna. Fristående skolor har fortfarande enskilda huvudmän och ingen förändring sker jämfört med idag vad gäller lednings- och driftsansvaret samt arbetsgivaransvaret för dessa.

Det finns två nya skolmyndigheter i stället för Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen. En myndighet hanterar statens systemansvar för skolan och arbetar med styrning och stöd både till de offentliga skolorna

och komvux samt till de fristående skolorna. En annan myndighet hanterar huvudmannaskapet för de offentliga skolorna och komvux.

Alternativ 2 – ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan

I det andra alternativet har kommunerna kvar huvudmannansvaret för de kommunala skolorna och komvux. Fristående skolor har fortfarande enskilda huvudmän och ingen förändring sker jämfört med idag vad gäller lednings- och driftsansvaret samt arbetsgivaransvaret för dessa.

På samma sätt som i alternativet med ett fullgånget förstatligande har staten systemansvar såväl för kommunala skolor och komvux som för fristående skolor. Systemansvaret kan däremot se lite annorlunda ut i jämförelse med det fullgångna förstatligandet, eftersom det behöver anpassas till att det finns fler huvudmän i detta alternativ. Det kommer också att uppstå en skillnad i ansvaret för resursfördelningen där kommunerna i olika grad, utifrån de varianter som utredningen skisserar, behåller ett visst ansvar.

Avseende skolmyndigheter finns den systemansvariga myndigheten även i detta alternativ, men det finns ingen ny myndighet med huvudmannansvar.

VIS synpunkter och förslag

ViS synpunkter gällande förslag 1

ViS avstyrker förslag 1 med motivering att ViS bedömer att utredningens alternativ 1, utifrån nuvarande läge är onödigt risktagande att skapa en osäkerhet i systemet över en 20-årsperiod. ViS anser att likvärdigheten inom vux inte skapas av ett huvudmannabyte. Huvudmannens möjlighet att idag möta lokala behov är viktigt för att tillgodose flexibilitet.

ViS synpunkter gällande förslag 2

ViS svarar på utredningens förslag med fem mer konkreta förslag där utredningen bedömer att staten bör ta ett större ansvar för komvux. ViS har valt att fokusera sitt svar på följande, se nedan.

1. Utredningens förslag: Staten bör vidta åtgärder för att höja kvaliteten på utbildning på entreprenad inom komvux

Ett område som utredningen vill se ökad statlig styrning inom är utbildning på entreprenad. Utredningens bedömning är att staten bör vidta åtgärder för att höja kvaliteten på och utveckla styrningen av utbildning på entreprenad. Åtgärder som bör vidtas är exempelvis att ge utökad stöd till huvudmannen om att lägga ut utbildning på entreprenad. Staten bör också

se över hur regelverket kan justeras för att ställa ytterligare kvalitetskrav på de enskilda utbildningsanordnarna. Dessutom bör rektorn för utbildningen finnas hos den enskilda utbildningsanordnaren.

ViS ståndpunkt:

ViS tillstyrker betänkandets förslag om utökat stöd till huvudmän. ViS föreslår att staten genomför nationella upphandlingar inom vuxenutbildningen som kommuner vid behov kan använda för att avropa utbildning. Detta skulle kunna handla om exempelvis vissa spetsutbildningar. Detta skulle kunna vara ett stöd för huvudmän.

ViS delar utredningens bild och problembeskrivning över den komplexitet som finns inom upphandling av utbildning. ViS vill lyfta framför allt svårigheterna i att genomföra upphandlingar med kvalitetskriterier som grund för utvärdering. Dessa upphandlingar tenderar att bli överprövade, vilket är kostsamt och komplext för båda parterna. Problemen leder till prisupphandlingar, vilket påverkar kvalitén inom hela vuxenutbildningen.

ViS vill även lyfta problematiken med uppföljningen av betygsrätt. ViS föreslår att uppföljningen och ansvaret för uppföljningen ska förtydligas. För att ytterligare förtydliga de upphandlade skolornas roll tillstyrker ViS utredningens förslag att rektorn bör finnas hos den enskilda anordnaren.

2. Utredningens förslag: Staten bör i detta alternativ styra och stödja regional samverkan mellan kommuner ytterligare

Utredningen konstaterar att samverkan de senaste åren har ökat, bland annat genom statliga satsningar som regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux). Utredningen bedömer att staten dock i ännu högre utsträckning behöver styra, stödja och stimulera regional samverkan mellan kommuner inom komvux i syfte att öka likvärdig tillgång till utbildning för alla elever. Stödet bör utformas efter kommunernas olika förutsättningar och organisation. Den utökade samverkan bör innebära att kommuner i större omfattning planerar och bedriver utbildning tillsammans och bygga på utarbetade samverkansområden.

ViS ståndpunkt:

ViS ställer sig positiva till att öka stödet för en mer effektiv regional samverkan. Detta stöd bör utformas så att kommunernas olika förutsättningar tas i beaktande. Fokus bör ligga på hur den statliga styrningen kan förbättras så att kommunerna kan uppfylla sina uppdrag på bästa sätt. Styrningen får dock inte påverka flexibiliteten inom vuxenutbildningen, vilket är en viktig förutsättning för vuxenutbildningens uppdrag inom kompetensförsörjningen.

ViS vill på nytt understryka behovet av att staten som systemansvarig ser över och möjliggör stöd för kommunerna att mer likvärdigt anskaffa entreprenader av god kvalitet. För att skapa bättre regional samverkan finns ett behov mer likvärdiga förutsättningar både gällande den kommunalt drivna och den upphandlade verksamheten. Systemet bör därför stötta likvärdiga ramar för anskaffning av utbildning på entreprenad.

Det bör vidare utredas hur systemet säkerställer att kommuner i utkanten av samverkansområden och de nära centralorten kan skapa likvärdiga utbildningar. Erfarenheter från samverkan idag t ex i Göteborgsregionen eller i Västerbotten och Norrbotten visar att det är svårare för kommuner som ligger långt från centralorten att erbjuda ett likvärdigt utbildningsutbud, med likvärdiga förutsättningar t ex avstånd till laborationssalar. ViS ser också att försöksverksamhet med ökad regional samverkan bör genomföras och utvärderas i många olika kontexter.

3. Utredningens förslag: Staten bör ta ett större ansvar för att styra och samordna vissa utbildningar

Utredningen beskriver att det generellt är en utmaning för huvudmän att själva tillhandahålla ett brett utbildningsutbud inom komvux samt ge en flexibel och individanpassad utbildning. Enligt utredningen finns det i dag stora skillnader i tillgång och organisering av utbildningen inom komvux mellan olika kommuner. Staten bör därför ta ett större ansvar för att nationellt styra, stödja och samordna vissa utbildningar inom komvux. Utredningen tar här upp utbildning på distans och utbildningar inom smala yrkesområden där elevunderlaget är begränsat eller där det krävs väldigt specifika lokaler eller utrustning.

ViS ståndpunkt:

ViS delar utredningens bild av att nuvarande utbildningssystem behöver öka likvärdigheten och specifikt inom vissa delar såsom smala eller investeringstunga utbildningsområden .

ViS bedömer dock att individen idag studerar i ett allt mer flexibelt system än tidigare. Individen läser idag inte per automatik distans utan rör sig ofta mellan närundervisning, distans och flexundervisning. En uppdelning mellan utbildning på distans och i klassrum blir därmed förenklad, då det är svårare idag att bryta ut skolformen. Ett förstatligande över en stor andel av komvux från kommunerna ökar kraven på samordning av både studieplanering och betygshantering vilket redan idag är en utmaning mellan kommuner.

ViS ser också att det skulle innebära en stor utmaning i att hantera de stora olikheter som finns i olika regioner i landet och det skulle innebära att utveckla ett IT system på nationell basis. Då det inte finns en lösning som passar alla skulle det ett förstatligande kunna hämma innovation gällande utbildning inom komvux på distans. Utredningen behöver titta närmare på de risker och kostnader det kan innebära då det idag saknas goda exempel på stora statliga it-lösningar.

ViS delar utredningens bedömning att staten skulle kunna styra och samordna vissa utbildningar inom vissa yrkesområden. Detta gäller framförallt utbildningar och branscher som skulle främjas av en väl fungerande riksrekryterande verksamhet, t ex smala yrkesområden eller investeringstunga utbildningar mot lokala behov. ViS ställer sig vidare positiva till försöksverksamhet kring dessa utbildningar och understryker att sådana försök behöver genomföras i ett flertal heterogena kontexter, för att säkerställa hur olika kommuner påverkas.

Det finns olika sätt att nå önskade effekter i den statliga styrningen, där finansiering är ett effektivt styrmedel. Statsbidragen är ett effektivt styrmedel för att utveckla vuxenutbildningen i önskad riktning och att använda befintliga system i detta syfte ger ofta snabbare effekter utan fördröjningar. Därtill vill ViS understryka vikten av att statsbidraget för yrkesvux anpassas på ett sätt som skapar incitament för långsiktighet och en ökad samverkan inom och mellan regioner utan att flexibiliteten inom vuxenutbildningen äventyras.

4. Utredningens förslag: Staten bör initiera en försöksverksamhet om en gemensam antagningsorganisation inom komvux

Mottagande och antagning är en central del av myndighetsutövningen inom komvux. Utredningen konstaterar att mottagande och antagning hanteras olika av huvudmännen vilket medför en bristande likvärdighet. Staten bör därför initiera en försöksverksamhet där kommuner organiserar en gemensam antagningsorganisation för hela eller delar av den kommunala vuxenutbildningen. Försöksverksamheten bör genomföras inom något eller några redan upparbetade samverkansområden.

ViS ståndpunkt:

ViS delar utredningens bild av att nuvarande utbildningssystem behöver öka likvärdigheten och specifikt inom vissa delar såsom styrning av skolan och det systematiska kvalitetsarbetet. ViS ställer sig positiva till att en samlad skolmyndighet får i uppdrag att arbeta med både styrning och stöd riktat till hela skolektorn och att staten tar ett större ansvar för det systematiska skolutvecklingsarbetet. Ett förstatligande behöver dock inte per definition innebära en ökad likvärdighet. Idag finns ett antal statliga myndigheter som inte per automatik har lyckats skapa och bedriva en effektiv och/eller likvärdig utbildningsverksamhet.

Det är dock viktigt att poängtera att den bristande tillgången till utbildningen, som utredningen påpekar, även beror på kommunernas ekonomi och möjligheter att avsätta medel för vuxenutbildningen. Detta innebär, att det är svårt att nå nationell likvärdighet i de delar av vuxenutbildningen som inte är rättighetsbaserade. Som utredningen konstaterar har huvudmän olika möjligheter att erbjuda yrkesutbildningar, som inte är rättighetsbaserade till skillnad från andra delar av vuxenutbildningen. Detta i sin tur skapar utmaningar för en

gemensam antagningsorganisation. Om en gemensam organisation ska fungera, behöver förutsättningarna vara lika för de deltagande kommunerna.

Ersättningarna och villkoren för ersättning skiljer sig mycket mellan huvudmän, detta märks speciellt väl i hur ersättningarna är formulerade i upphandlingar. Ersättningsnivån för samma utbildning kan skilja sig väsentligt mellan olika huvudmän, detta är tydligt i framför allt upphandlingar där priset är ett viktigt utvärderingskriterium. Det saknas även pålitlig nationell statistik för att jämförelser ska kunna göras.

ViS föreslår, att det ska inrättas en riksprislista, där det framgår hur en utbildning ska ersättas. Detta förutsätter en pålitlig nationell statistik, vilket idag saknas. ViS tillstyrker också utredningens förslag att staten bör ge stöd för huvudmännen om att lägga ut utbildning på entreprenad samt om en ändamålsenlig styrning och uppföljning av utbildningen. Detta är ett viktigt steg i att skapa likvärdighet, vilket i sig är en förutsättning för ökad regional samverkan.

ViS föreslår att en reform mot en gemensam antagningsorganisation skulle behöva föregås av en eller flera försöks- och pilotverksamheter. Det finns olika utmaningar i olika regioner, beroende på kommunernas olika storlek, geografiska förutsättningar, arbetsmarknad, demografi med mera. Det är därför viktigt att sådana försök genomförs i ett flertal heterogena kontexter, för att undersöka hur olika kommuner påverkas.

5. Utredningens förslag: Det kan övervägas att genomföra en större genomgripande översyn av komvux

Utredningen gör i bägge alternativen en bedömning om att det bör övervägas att genomföra en större genomgripande översyn av komvux. Skäl som anges är till exempel har komvux fått en allt viktigare roll vad gäller kompetensförsörjningen, att målgruppen har förändrats och att skolformen har präglats av en kraftig utbyggnad. Komvux spänner dessutom över flera politikområden. Det kan därför finnas ett behov av att se över skolformen från grunden och i vilken utsträckning komvux ska hållas ihop med övriga skolformer i skolväsendet.

ViS ståndpunkt:

Komvux berörs idag av ett antal större reformer: nya urvalsregler, ökade krav på kartläggning och validering, införande av ämnesbetyg, sammanhållen utbildning för nyanlända samt ny reglering för planering och dimensionering av yrkesutbildning för vuxna. ViS ståndpunkt är att dessa reformer behöver både implementeras och följas upp innan ytterligare nya förändringar införs.

ViS vill också lyfta fram att flera av de områden som tas upp i betänkandet (t ex riksrekrytering) också tas upp i yrkesvuxutredningen. Detta faktum stärker vår ståndpunkt att pågående utredningar och förändringar först bör implementeras och följas upp, innan ytterligare breda förändringar genomförs. ViS konstaterar att många reformer som genomförts inom utbildningsområdet har haft samma syfte, vilket gör det svårt att utvärdera effekterna.

Marie Egerstad
Ordförande
Vuxenutbildning i Samverkan

