

Skolinspektionens yttrande över promemorian ”Likvärdiga krav på mål och riktlinjer för alla utförare av kommunal verksamhet”

Regeringskansliets diarienummer Fi2023/01006

Sammanfattning

Skolinspektionen avstyrker förslaget. Enligt våra erfarenheter från tillsyn och kvalitetsgranskning är det motiverat att, som idag, ha av viss särreglering gällande verksamhet som utförs av privata utförare och som utgår från ett avtalsförhållande jämfört med verksamhet i kommunens egen regi.

Kommuner har ett omfattande grundansvar, och för kommunal verksamhet i egen regi gäller bland annat regleringen i kommunallagen. I detta ansvar ingår att sätta upp mål, följa upp och kontinuerligt utveckla verksamheten, det vill säga sådant som den föreslagna tillagda regleringen handlar om. Att lägga till den ytterligare reglering som föreslås i promemorian skulle därför innebära en överflödigt dubbelreglering och inte vara befogat, enligt Skolinspektionen.

De motiv för förslaget som uppges i promemorian är likvärdiga villkor mellan olika utförare. Någon förväntad positiv påverkan på förbättrad kvalitet i verksamheten uppges inte som motiv, och inte heller i konsekvensanalysen. Frågan om motivens tyngd diskuteras inte utförligt i promemorian, och bör enligt Skolinspektionen diskuteras i kommande beredning. Skolinspektionen menar att det finns skäl att ifrågasätta om fördelarna skulle överväga nackdelarna med att införa denna nya reglering.

Inledning

Skolinspektionen har getts möjlighet att yttra sig över promemorian Likvärdiga krav på mål och riktlinjer för alla utförare av kommunal verksamhet.

Myndighetens yttrande är avgränsat till de delar av kommunal verksamhet som hör till skolans område, och baseras på erfarenheter från vår inspektionsverksamhet.

Skolinspektionen avstyrker förslaget

Skolinspektionen avstyrker förslaget. Enligt våra erfarenheter från tillsyn och kvalitetsgranskning är det motiverat att, som idag, ha av viss särreglering gällande verksamhet som utförs av privata utförare och som utgår från ett avtalsförhållande jämfört med verksamhet i kommunens egen regi.

Myndighetens bedömning är att det finns risk för otillräcklig kvalitet vid utbildning på entreprenad. En grund för bedömningen är att avtalen innebär en mindre omfattande styrning än vad som gäller för verksamhet i egen regi. En annan grund är att det organisatoriska avståndet mellan kommunen i egenskap av skolhuvudman och verksamheten ofta tycks uppfattas som större vid entreprenad än vid utbildning i egen regi.

Granskning har påvisat svagheter i styrning, uppföljning och kontroll av kommunal vuxenutbildning på entreprenad

Vid granskning av vuxenutbildning på entreprenad har vi funnit att kommunen i egenskap av huvudman för utbildningen många gånger har en alltför begränsad kännedom om verksamheten för att kunna veta om den är välfungerande eller om förbättringsåtgärder behövs. Detta hänger i många fall samman med avtalens utformning och med det organisatoriska avståndet mellan huvudmannen och utförarens verksamhet.

Myndigheten genomförde 2018 en tematisk kvalitetsgranskning om vuxenutbildning på entreprenad, som visade på otydlig styrning och behov av stärkt uppföljning och kontroll. Avtalen var ofta allmänt hållna och gav inte stöd för kommunernas uppföljning. Viktiga kvalitetsaspekter för utbildningen, såsom arbetsplatsförlagt lärande och validering, fanns inte med i uppföljningen. En slutsats var att kvalitetsbrister i utbildningarna hade kunnat förebyggas med en bättre uppföljning och kontroll. I rapportens sammanfattning uttrycktes detta så:

”Skolinspektionen kan sammantaget konstatera att entreprenadformen behöver uppmärksammas. Vår granskning visar att många huvudmän inte verkar ha övervägt hur uppföljningen och kontroll över avtalen behöver utformas för att säkerställa en ändamålsenlig styrning. Vi ser samtidigt att majoriteten av anordnarna inte har en hög kvalitet på ett antal områden. En mer utvecklad uppföljning och kontroll hade mycket sannolikt kunnat förebygga detta. Ansvariga huvudmän behöver ta ett större ansvar för kvaliteten i de utbildningar som erbjuds genom enskilda

utbildningsanordnare, och som en nödvändig förutsättning för detta utveckla arbetet med sin uppföljning”.¹

I en tematisk kvalitetsgranskning från 2019 om kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå framkom indikationer på en skillnad mellan vilket ansvar rektorer tar för lärares förutsättningar beroende på om lärare undervisar i kommunens egen regi eller om de undervisar genom entreprenadavtal med en enskild utbildningsanordnare. Det gällde bland annat lärares kompetensutveckling, där kommunernas ansvarstagande var svagare vid entreprenad än vid egen regi.²

Även i en tematisk kvalitetsgranskning från 2015 om distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning framkom att det fanns behov av stärkt kvalitet och att kommunerna behövde ställa betydligt högre och tydligare krav när de sluter avtal om utbildning på entreprenad.³

Verksamhet i egen regi ingår i kommunernas grundläggande ansvar och styrs av omfattande reglering

Kommuner har ett omfattande grundansvar, och för kommunal verksamhet i egen regi finns omfattande reglering, bland annat i kommunallagen. I detta ansvar ingår att sätta upp mål, följa upp och kontinuerligt utveckla verksamheten, det vill säga sådant som den föreslagna tillagda regleringen handlar om. Att lägga till den ytterligare reglering som föreslås i promemorian skulle därför innebära en överflödigt dubbelreglering och inte vara befogat, enligt Skolinspektionen.

Det motiv som i promemorian anges för den föreslagna tillagda regleringen är att det bör råda likvärdiga villkor och konkurrensneutralitet mellan olika utförare. Någon förväntad positiv påverkan på förbättrad kvalitet i verksamheten uppges inte som motiv, och inte heller i konsekvensanalysen.

Frågan om motivens tyngd diskuteras inte utförligt i promemorian, och bör enligt Skolinspektionen diskuteras i kommande beredning.

Skolinspektionen menar att det finns skäl att ifrågasätta om fördelarna skulle överväga nackdelarna med att införa denna nya reglering.

Vidare föreslår promemorian att den tillagda regleringen inte ska gälla alla kommuner utan enbart de som har verksamhet på entreprenad, i syfte att inte i onödan administrativt belasta kommuner som enbart har verksamhet

¹ Skolinspektionen, 2018. *Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad - huvudmännens uppföljning av kvalitet.*

² Skolinspektionen, 2019. *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.*

³ Skolinspektionen, 2015. *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning.*

i egen regi. Skolinspektionen instämmer i att det sannolikt skulle innebära en onödig belastning, särskilt med tanke på att den tillagda regleringen, enligt promemorian, inte avser att tillföra något i sak gällande kvaliteten i verksamheten. Däremot menar myndigheten att om det är lika villkor mellan utförare som är målet innebär den föreslagna konstruktionen att villkoren skulle skilja sig mellan olika kommuner, och att detta skulle kunna medföra nackdelar. Det skulle också kunna innebära en försvårande omständighet i de fall kommuner inleder eller upphör att ha verksamhet på entreprenad.

När det gäller frågan om det är befogat med viss särreglering går det att se en parallell gällande friskolesektorn. Från att principen om lika villkor mellan offentliga och enskilda skolhuvudmän har vägt tungt sedan införandet av 2010 års skollag har en viss särreglering införts successivt de senaste åren, utifrån de behov av stärkt kontroll som konstaterats. Det handlar bland annat om att Skolinspektionen i fråga om enskilda huvudmän ska pröva ägar- och ledningskretsen insikt och lämplighet och huvudmännens ekonomiska förutsättningar.

I ärendets slutliga handläggning har även stf. chefsjurist Jonas Hedström deltagit.

Torun Rudin
Stabschef

Anne-Marie Lindström
Föredragande