

# Skola & Samhälle

*Betänkande av Gymnasieentreprenad utredningen*

*Stockholm 2006*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2006:1

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Omslag: Annika Bryngelson

Tryckt av Elanders Gotab AB  
Stockholm 2006

ISBN 91-38-22505-0  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Ibrahim Baylan

Regeringen beslutade den 1 april 2004 att tillkalla en särskild utredare för att se över bestämmelserna om entreprenad i gymnasieskolan och frågan om kommuners möjlighet att anordna gymnasieutbildning i annan form än ett direkt huvudmannaskap.

Som särskild utredare förordnades fr.o.m. den 1 april 2004 dåvarande ordföranden i bildningsnämnden i Linköpings kommun, numera statssekreteraren Kent Waltersson. Kent Waltersson entledigades från sitt uppdrag fr.o.m. den 8 september 2005. Fr.o.m. den 21 september 2005 förordnades hovrättsassessorn Fredrik Forssman som särskild utredare.

Som experter har medverkat fr.o.m. den 3 juni 2004 departementssekreteraren Åsa Edman, gymnasiechefen Hans Egonsson, chefsjuristen Ingegärd Hilborn, rättssakkunnige Hampus Lilja, biträdande rektorn Agneta Lindgren Regnstrand, vuxenutbildningschefen AnnSofie Svensson, förbundssekreteraren Mats Söderberg och kanslirådet Anna Westerholm. Med verkan fr.o.m. den 1 september 2004 entledigades Anna Westerholm och förordnades i hennes ställe departementssekreteraren Annika Bengtsson. Med verkan fr.o.m. den 6 december 2004 entledigades Åsa Edman och förordnades i hennes ställe numera departementsrådet Johan Höök. Med verkan fr.o.m. den 1 september 2005 entledigades Hampus Lilja och förordnades i hans ställe rättssakkunniga Ulrika Åkerdahl. Med verkan fr.o.m. den 26 september 2005 entledigades Annika Bengtsson och förordnades i hennes ställe kanslirådet Sten Ljungdahl.

Huvudsekreterare åt utredningen har varit hovrättsassessorn Fredrik Forssman fr.o.m. den 1 juni 2004 t.o.m. den 20 september 2005. Utvecklingsledaren Bo Stenström har varit sekreterare åt utredningen fr.o.m. den 15 juli 2004 t.o.m. den 30 september 2005.

Utredningen – som har antagit namnet Gymnasieentreprenad-  
utredningen – får härmed överlämna betänkandet Skola & Samhälle  
(SOU 2006:1). Särskilt yttrande har lämnats av Ingegärd Hilborn,  
se bilaga 4.

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Malmö i december 2005

*Fredrik Forssman*

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>9</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>15</b>
<b>Inledning</b> .....	<b>27</b>
<b>1 Gymnasieskolans utveckling och förutsättningarna för entreprenad</b> .....	<b>29</b>
1.1 Samhälle och arbetsliv i förändring .....	29
1.2 Gymnasieskolan .....	32
1.2.1 Gymnasieskolans framväxt .....	32
1.2.2 Fristående skolor .....	39
1.2.3 Gymnasieskolans uppdrag och resultat .....	40
1.2.4 Erfarenheter av dagens gymnasieskola .....	42
1.2.5 2004 års gymnasieproposition .....	45
1.3 Kvalitet och kvalitetsutveckling i gymnasieskolan .....	47
1.3.1 Utgångspunkter .....	48
1.3.2 Kvalitetsredovisningar och utbildningsinspektion .....	50
1.3.3 Sammanfattning .....	53
1.4 Kommunal verksamhet på entreprenad .....	54
1.4.1 Inledning .....	54
1.4.2 Juridiska förutsättningar för kommunal verksamhet .....	57
1.5 Entreprenader och möjlighet till samverkan i den offentliga skolan .....	66
1.5.1 Inledning .....	66
1.5.2 Förskoleverksamhet, skolbarnomsorg och förskoleklass .....	68

1.5.3	Grundskolan och de andra obligatoriska skolformerna samt gymnasiesärskolan .....	69
1.5.4	Gymnasieskolan .....	69
1.5.5	Komvux, särvox och sfi .....	72
1.5.6	Andra möjligheter att låta utomstående svara för undervisning .....	73
1.5.7	Tillämpningen av undantagsregeln i 2 § entreprenadlagen .....	81
<b>2</b>	<b>En utveckling mot nya arbetsformer .....</b>	<b>87</b>
2.1	Samverkansformer .....	87
2.1.1	Generella erfarenheter .....	88
2.1.2	Entreprenader .....	91
2.1.3	Utbildningsaktiebolag med kommuner och näringsliv som delägare .....	96
2.1.4	Övriga former för samarbete kommun – arbetsliv .....	99
2.1.5	Lärlingsutbildning .....	102
2.1.6	Samverkan kommuner emellan .....	103
2.1.7	Samverkan kommun – högskola .....	106
<b>3</b>	<b>Erfarenheter från vuxenutbildningen .....</b>	<b>107</b>
3.1	Vuxenutbildningens framväxt, syften och former .....	107
3.2	Kunskapslyftet .....	109
3.3	Vuxenutbildningen efter Kunskapslyftet .....	116
3.3.1	Utvecklingsarbetet i kommunerna .....	116
3.3.2	Förslaget till ny vuxenutbildningslag .....	121
3.4	Den kvalificerade yrkesutbildningen (KY) .....	121
<b>4</b>	<b>Utvidgade möjligheter till entreprenad? .....</b>	<b>123</b>
4.1	Utgångspunkter för övervägandena .....	123
4.2	Tre perspektiv på entreprenader i gymnasieskolan .....	125
4.3	Sammanfattande synpunkter .....	135

<b>5</b>	<b>Entreprenadreglernas utformning .....</b>	<b>139</b>
5.1	I vilken omfattning ska entreprenader kunna förekomma?.....	139
5.2	Lagteknisk utformning.....	140
5.3	Ämnesbegränsningen.....	140
5.4	Vem ska kunna anlitas som entreprenör?.....	147
5.5	Kravet på behöriga lärare.....	153
5.6	Rektorns roll vid entreprenader.....	160
5.7	Offentlig upphandling och konkurrens .....	165
5.8	Kvalitetssäkring – uppföljning, insyn och kontroll .....	169
5.9	Myndighetsutövningen.....	171
5.10	Tystnadsplikt.....	174
5.11	Dispensregeln.....	175
<b>6</b>	<b>Nya driftformer i den kommunala gymnasieskolan .....</b>	<b>177</b>
6.1	Kommunalt ägande i fristående skolor.....	178
6.1.1	Gällande lagstiftning och förarbeten på skolområdet .....	178
6.1.2	Skolverkets beslut.....	180
6.1.3	Remiss med förslag till ny skollag .....	181
6.1.4	Några rättsfall om ägarfrågor.....	181
6.2	Överväganden .....	183
6.2.1	Behovet av kommunal gymnasieutbildning i annan form .....	183
6.2.2	Formerna för samverkan i gemensamma skolor.....	188
6.2.3	Närmare om kommunala företag i gymnasieskolan.....	194
6.2.4	Elevernas ställning – ansvaret för skolverksamheten .....	205
6.2.5	Myndighetsutövning – särskilt betygssättning.....	208
6.2.6	Rektorn .....	208
6.2.7	Insyn och kontroll.....	209

6.2.8	Övergångsbestämmelser.....	212
<b>7</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>213</b>
7.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2006:XXX) .....	213
7.2	Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)....	221
7.3	Förslaget till lag om ändring i arkivlagen (1990:782).....	221
	<b>Särskilt yttrande.....</b>	<b>223</b>
	<b>Bilagor</b>	
1	Kommittédirektiv 2004:04.....	227
2	Kommittédirektiv 2005:97.....	233
3	Utländska förhållanden.....	235



# Sammanfattning

## Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att se över bestämmelserna om entreprenad i gymnasieskolan och frågan om kommuners möjlighet att anordna gymnasieutbildning i även andra former än ett direkt huvudmannaskap. Översynen av entreprenadreglerna ska avse både vilka inslag i verksamheten som bör kunna läggas ut på entreprenad och till vem ett sådant uppdrag ska få lämnas.

## Förekomsten av entreprenader i dag

Utredningen har kartlagt förekomsten av entreprenader både i gymnasieskolan och inom vuxenutbildningen. I samband med det har också studerats ett antal fristående gymnasieskolor där även kommuner ingår bland ägarna. Detta har skett genom kontakter med företrädare för ett antal kommuner, skolor och organisationer som bl.a. företräder elev- och lärarintressen samt arbetsmarknadens parter. Resultaten av detta utredningsarbete redovisas i kap. 2 och 3.

## Behovet av ökade möjligheter till entreprenad

Utifrån såväl ett elev-, samhälls- som kommunperspektiv finns starka skäl för att utöka möjligheterna till entreprenader inom gymnasieskolan. De kan bidra till att stärka samverkan mellan skolan och samhället i övrigt samt till att skapa ökad flexibilitet i skolverksamheten.

För eleverna kan entreprenader dessutom leda till större valfrihet och ökad tillgång till kompetens och modern utrustning. De kan även underlätta individuella utbildningslösningar för enskilda elever

och bidra till att utveckla arbets- och undervisningsformerna i skolan.

Sett ur ett samhällsperspektiv kan entreprenader också främja målen för ungdoms- och skolpolitiken. De kan även förbättra möjligheterna till individanpassade utbildningslösningar.

På det kommunala planet kan entreprenader utgöra tillskott till den egna verksamheten. De kan stärka samverkan mellan skolan och övriga samhället på lokal och regional nivå. De kan också underlätta den kommunala planeringen och på så sätt bidra till att skapa en effektivare verksamhet.

Analysen av de tre perspektiven har visat att entreprenader på många sätt kan bidra till att höja kvaliteten i gymnasieskolan. Utredningens slutsats är att erfarenheterna av den verksamhet som drivs på entreprenad är klart övervägande positiva. Till det kommer att den nuvarande regleringen hindrar samverkan, eftersom det endast är karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil som får läggas ut på entreprenad samt att det bara är enskilda fysiska eller juridiska personer som får vara entreprenörer. Detta sammantaget leder utredningen till slutsatsen att utrymmet för kommunerna att anlita externa anordnare för undervisning i gymnasieskolan bör ökas.

### **Utökade möjligheter till entreprenad**

En utvidgning av möjligheterna till entreprenad i gymnasieskolan ska tekniskt sett ske genom att alla regler om entreprenadförhållanden i skolan samlas i ett särskilt kapitel i skollagen. Utformningen av förslagen har anpassats till det utkast till lagrådsremiss med förslag till ny skollag som sändes ut av Utbildnings- och kulturdepartementet i juni 2005.

Förslaget om utvidgning av entreprenadmöjligheterna har två huvuddelar. Den första innebär att begränsningen till vissa ämnen tas bort. Fortsättningsvis ska undervisning på entreprenad kunna ske i alla ämnen som ingår i en gymnasieutbildning. Det innebär att även grundskoleämnen kan läggas ut på entreprenad om undervisningen sker inom ramen för ett individuellt program. Den andra delen är att begränsningen av vem som kan anlitas som entreprenör tas bort. Det betyder att förutom enskilda fysiska eller juridiska personer, ska även andra kommuner eller offentliga organ av annat slag kunna anlitas som entreprenörer. Som en följd av det ges

kommuner rätt att, oavsett den kommunala lokaliseringsprincipen, verka utanför sitt eget område.

De två huvuddelarna av utredningens förslag väcker ett antal följdfrågor. Det gäller t.ex. vilka krav som ska ställas på de lärare som undervisar hos en entreprenör, vilken roll rektorn ska ha vid entreprenader, krav på offentlig upphandling och konkurrens, möjligheterna till myndighetsutövning, hur kvaliteten i undervisningen ska kunna säkerställas samt hur känsliga uppgifter rörande elever ska kunna skyddas.

#### *Kravet på behöriga lärare*

Utredningens förslag innebär att vid entreprenader ska skollagens krav på s.k. lärarbehörighet endast gälla undervisning i kärnämnen. För undervisning i andra ämnen eller kurser ska, liksom tidigare, i stället gälla kravet på att läraren ska ha kompetens för den undervisning hon eller han ska bedriva.

#### *Rektorn*

Rektorn är en viktig länk mellan den del av verksamheten som sker i egen regi och den del som lagts ut på entreprenad. Rektorn kan sörja för att undervisningen svarar mot utbildningens mål och värdegrund och fungerar som garant för elevernas rättssäkerhet. Det är viktigt att eleverna har en person som de kan vända sig till med synpunkter och klagomål på utbildningen och att detta är samma person oavsett om det rör sig om undervisning som sker externt eller i kommunal regi. Utredningen anser att det finns starka skäl som talar för att kommunen även i fortsättningen ska svara för de uppgifter som åligger rektorn enligt skollagen med tillhörande författningar. Rektorn ska alltså alltså vara anställd hos kommunen.

#### *Offentlig upphandling och konkurrens*

De utvärderingar som gjorts av skolverksamhet på entreprenad visar hur viktigt upphandlingsförfarandet är och att kunskaperna om detta ibland är bristfälliga hos de som ska svara för den uppgiften. I samband med att möjligheterna till entreprenad utökas

finns det behov av stöd- och utbildningsinsatser så att upphandlingskompetensen kan höjas. Därigenom ökar förutsättningarna för en god kvalitet i de upphandlingar som sker och för att kravet på konkurrensneutralitet kan tillgodoses. Några förslag till regeländringar lämnas inte i denna del.

### *Kvalitetssäkring*

Entreprenader ska användas för att höja kvaliteten i en gymnasieutbildning. Kommuner och landsting har ansvar för att de avtal som ingås motsvarar de kvalitetskrav som ställs. Upphandlingsprocessen är, som nyss angavs, av avgörande betydelse för en god utbildningskvalitet. Detta kräver kompetens hos upphandlaren. Uppföljningsverksamheten är sedan betydelsefull för att säkerställa att den undervisning som handlats upp motsvarar de kvalitetskrav som ställts.

Kommunernas och landstingens system för kvalitetskontroll kompletteras av det nationella systemet. Skolverket är den myndighet som ansvarar för granskning och tillsyn. Det gäller även den verksamhet som sker på entreprenad. Med en ökad förekomst av entreprenader finns det skäl att anta att behovet av kvalitetskontroll kommer att öka på alla nivåer.

### *Myndighetsutövningen*

Liksom i dag ska den rätt som lärare har att svara för myndighetsutövning överlämnas till en entreprenör. Det betyder att även lärare som är verksamma hos en entreprenör har rätt att sätta betyg och vidta de disciplinåtgärder som skollagen med tillhörande författningar ger kommunala lärare rätt till.

När det gäller rätten att sätta betyg innehåller förslaget till ny skollag ett krav på att den rätten endast tillkommer behöriga lärare. Utredningen anser inte att det finns skäl att göra undantag från det kravet i fråga om undervisning som sker på entreprenad.

### *Tystnadsplikt*

Undervisning som sker på entreprenad är en kommunal verksamhet. Tystnadsplikten för personer som är eller har varit verksamma hos en entreprenör ska därför ha samma omfattning som den sekretess som gäller för personal m.fl. i den kommunala skolan som omfattas av 7 kap. 9 § sekretesslagen.

### *Dispens*

Möjligheten för regeringen att även i andra fall medge att avtal om undervisning på entreprenad får träffas ska föras över till skollagen.

## **Nya driftformer i den kommunala gymnasieskolan**

Under utredningsarbetet har det visat sig att det finns ett behov av samverkan mellan kommun och arbetsliv som inte kan tillgodoses av de samverkansformer som finns i dag. Det gäller framför allt när samverkan bygger på ett ömsesidigt tillhandahållande av resurser och ett med det följande önskemål om faktiskt inflytande över verksamheten. Inte heller de utvidgade möjligheter till entreprenad som nu föreslås är alltid tillräckliga för att fylla detta behov.

Utredningens föreslår därför att när entreprenader eller samverkan i annan form inte är möjlig får, om det finns speciella skäl, gymnasieutbildning utföras av ett särskilt bildat kommunalt företag. I detta får kommun och arbetsliv ett delat ansvar och inflytande över verksamheten. Förutsättningarna för att ett sådant företag ska få bildas är att kommunen gör bedömningen att den utbildning som ska erbjudas inte kan tillhandhållas i annan form och att ägare i ett sådant företag är minst en kommun och en enskild juridisk person, som varken har stat, kommun eller lands-ting som ägare.

Genom att bilda ett sådant företag överlämnar kommunen ansvaret för att anordna viss gymnasieutbildning till företaget. Samtidigt kommer utbildningen att vara en del av det kommunala utbildningsutbudet och kommunen kommer att ha ett fortsatt övergripande ansvar. Det är t.ex. kommunen som avgör hur många elevplatser som ska erbjudas hos företaget. Kommunen ska också svara för ansökningsförfarandet, mottagande och antagning. Där- emot ska det kommunala företaget vara huvudman och bära

ansvaret för den utbildningsverksamhet som företaget bedriver. Det krävs då att företaget har en egen rektor och egna lärare för att kunna fullgöra sitt åtagande. Kommunens inflytande över den verksamhet som bedrivs i det kommunala företaget sker genom ägarskapet liksom i andra kommunala företag.

Verksamheten i ett kommunalt företag som bedriver gymnasieutbildning ska grunda sig på den kommunala självkostnadsprincipen. Det gäller oavsett hur stor kommunens andel är i företaget. Några ytterligare regler om begränsningar i rätten till vinstutdelning för kommunala företag som driver gymnasieverksamhet är inte påkallade.

Ett kommunalt företag som bedriver gymnasieutbildning ska anförtros den myndighetsutövning som krävs för fullgörandet av skolverksamheten. Det betyder att de uppgifter som faller på lärare och rektor får fullgöras av företaget.

Företagets verksamhet ska omfattas av tryckfrihetsförordningens princip om allmänna handlingars offentlighet. Även i det fallet saknar ägarförhållandena i företaget betydelse. Det innebär också att sekretesslagens regler kommer att gälla för verksamheten. Likaså ska företaget vara skyldigt att följa arkivlagens regler för kommunal verksamhet.

De här kommunala företagen står under Skolverkets tillsyn. Några särskilda bestämmelser om detta föreslås inte.

Avslutningsvis gör utredningen bedömningen att den femåriga övergångstid som föreslås i 33 § i utkastet till lag om införande av ny skollag bör tillämpas beträffande de fristående skolor med inslag av kommunalt ägande som före den nya skollagens ikraftträdande har förklarats berättigade till bidrag.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2006:XXX)

Lagtextförslagen utgår från den i juni 2005 utsända remissen med utkast till förslag till ny skollag.

*Lydelse enligt förslag till ny skollag      Föreslagen lydelse*

### 2 kap. Huvudmän och ansvarsfördelning, m.m.

#### 1 §

Kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, obligatorisk särskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem. I varje kommun skall det finnas en eller flera nämnder som skall fullgöra kommunens uppgifter enligt denna lag.

För en sådan nämnd gäller vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (1991:900). Föreskrifterna om självförvaltningsorgan i 7 kap. 18–22 §§ skall dock inte tillämpas inom förskoleklassen, grundskolan, obligatoriska särskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan i fråga om uppgifter för vilka ansvaret enligt denna lag eller andra bestämmelser ankommer på

Kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, obligatorisk särskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem. I varje kommun skall det finnas en eller flera nämnder som skall fullgöra kommunens uppgifter enligt denna lag.

För en sådan nämnd gäller vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (1991:900). Föreskrifterna om självförvaltningsorgan i 7 kap. 18–22 §§ skall dock inte tillämpas inom förskoleklassen, grundskolan, obligatoriska särskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan i fråga om uppgifter för vilka ansvaret enligt denna lag eller andra bestämmelser ankommer på

nämnden eller någon annan.

nämnden eller någon annan.

*Kommuner får också lämna över utförandet av utbildning i gymnasieskolan till ett kommunalt företag som avses i 3 kap. 16 § kommunallagen (1991:900) enligt bestämmelserna i 16 kap. 11–14 §§.*

## 2 §

Ett landsting får vara huvudman för gymnasieskola och gymnasiesärskola i den utsträckning som anges i denna lag.

Ett landsting får vara huvudman för gymnasieskola och gymnasiesärskola i den utsträckning som anges i denna lag.

I ett landsting som är huvudman för gymnasieskola eller gymnasiesärskola skall det finnas en eller flera nämnder som skall fullgöra landstingets uppgifter enligt denna lag.

I ett landsting som är huvudman för gymnasieskola eller gymnasiesärskola skall det finnas en eller flera nämnder som skall fullgöra landstingets uppgifter enligt denna lag.

För en sådan nämnd gäller vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (1991:900). Föreskrifterna om självförvaltningsorgan i 7 kap. 18–22 §§ skall dock inte tillämpas i fråga om uppgifter för vilka ansvaret enligt denna lag eller andra bestämmelser ankommer på nämnden eller någon annan.

För en sådan nämnd gäller vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (1991:900). Föreskrifterna om självförvaltningsorgan i 7 kap. 18–22 §§ skall dock inte tillämpas i fråga om uppgifter för vilka ansvaret enligt denna lag eller andra bestämmelser ankommer på nämnden eller någon annan.

*Landsting får också lämna över utförandet av utbildning i gymnasieskolan till ett kommunalt företag som avses i 3 kap. 16 § kommunallagen (1991:900) enligt bestämmelserna i 16 kap. 11–14 §§.*



## 12 kap. Allmänna bestämmelser m.m. om gymnasieskolan

## 11 §

En ansökan om att antas på en utbildning avsedd för en grupp elever som anordnas av en offentlig huvudman skall ges in till den sökandes hemkommun. Om ansökan avser en utbildning som anordnas av en annan huvudman, skall kommunen omedelbart sända ansökan vidare till denna huvudman. Till ansökan skall hemkommunen foga ett yttrande där det framgår om denna åtar sig att svara för kostnaderna för elevens utbildning. Något yttrande behövs dock inte om skyldighet att svara för kostnaderna framgår av denna lag, om hemkommunen tillhör samverkansområdet för utbildningen eller om yttrande med hänsyn till tidigare yttrande är onödigt.

En ansökan om att antas på en utbildning avsedd för en grupp elever som anordnas av en offentlig huvudman skall ges in till den sökandes hemkommun. Om ansökan avser en utbildning som anordnas av en annan huvudman, skall kommunen omedelbart sända ansökan vidare till denna huvudman. Till ansökan skall hemkommunen foga ett yttrande där det framgår om denna åtar sig att svara för kostnaderna för elevens utbildning. Något yttrande behövs dock inte om skyldighet att svara för kostnaderna framgår av denna lag, om hemkommunen tillhör samverkansområdet för utbildningen eller om yttrande med hänsyn till tidigare yttrande är onödigt.

*För ansökan som avser utbildning som anordnas av kommunalt företag enligt 16 kap. 11 § finns särskilda bestämmelser i 16 kap. 12 §.*

## 12 §

Frågan om att ta emot sökande till en utbildning prövas av den huvudman som anordnar utbildningen.

För Rh-anpassad utbildning finns särskilda bestämmelser om mottagande i 33 §.

Frågan om att ta emot sökande till en utbildning prövas av den huvudman som anordnar utbildningen.

För Rh-anpassad utbildning finns särskilda bestämmelser om mottagande i 33 §.

*För gymnasieutbildning som anordnas av kommunalt företag enligt 16 kap. 11 § finns särskilda bestämmelser om mottagande i 16 kap. 12 §.*

## 13 §

Huvudmannen ansvarar för antagningen till de olika utbildningar som anordnas av denne, om inte annat följer av 33 § eller av annan författning.

En huvudmans antagningsorganisation får vara gemensam med en annan huvudmans.

Regeringen meddelar föreskrifter om urval mellan mottagna sökande.

Huvudmannen ansvarar för antagningen till de olika utbildningar som anordnas av denne, om inte annat följer av 33 §, 16 kap. 12 § eller av annan författning.

En huvudmans antagningsorganisation får vara gemensam med en annan huvudmans.

Regeringen meddelar föreskrifter om urval mellan mottagna sökande.

## 16 kap. Utbildning på entreprenad m.m.

## Entreprenad

## 1 §

Kommuner eller landsting får enligt bestämmelserna i detta kapitel *med bibehållet huvudmannaskap* sluta avtal med ett sådant subjekt som avses i 3 kap. 16 § första stycket kommunallagen (1991:900) om att utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag (entreprenad). *De bestämmelser som finns för en utbildning eller en annan verksamhet enligt denna lag skall med de undantag som anges i detta kapitel även gälla vid entreprenad.*

Kommuner och landsting får enligt bestämmelserna i detta kapitel *sluta avtal med annan* om att utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt denna lag. *För verksamhet enligt sådant avtal skall bestämmelserna enligt denna lag gälla, om inte annat anges i detta kapitel.*

## 2 §

Inom förskola, förskoleklass, fritidshem eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 18 kap. får uppgifter överlämnas på entreprenad.

Inom förskola, förskoleklass, fritidshem eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 18 kap. får *avtal enligt 1 § avse alla uppgifter enligt denna lag.*

## 3 §

Inom grundskola, obligatorisk särskola, *gymnasieskola* och gymnasiesärskola får uppgifter som inte är hänförliga till undervisningen *överlämnas på entreprenad*.

Inom grundskola, obligatorisk särskola och gymnasiesärskola får *avtal enligt 1 § endast avse* uppgifter som inte är hänförliga till undervisningen.

## 4 §

Inom gymnasieskolan får *uppgifter som avser undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil överlämnas på entreprenad*.

Inom gymnasieskolan får *avtal enligt 1 § avse alla uppgifter enligt denna lag, utom de som åligger rektor*.

*Genom ett sådant avtal får även en kommun svara för utförandet av uppgiften för en annan kommuns räkning. Detta får ske även om den verksamhet som avtalet gäller saknar sådan anknytning till kommunens område eller dess medlemmar som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900).*

## 5 §

Om det finns särskilda skäl får *regeringen efter ansökan av en kommun eller ett landsting i andra fall än som anges i 2 och 4 §§* medge att kommunen eller landstinget får sluta avtal med någon annan om att bedriva undervisning inom skolväsendet för barn och ungdomar.

Om det finns särskilda skäl får *regeringen, efter ansökan av en kommun eller ett landsting, även i andra fall än som anges i 2 och 4 §§* medge att kommunen eller landstinget får sluta avtal med någon annan om att bedriva undervisning inom skolväsendet för barn och ungdomar.

## 6 §

Om en kommun eller ett landsting överlämnar uppgiften att bedriva undervisning *på entreprenad till en enskild, får kommunen eller landstinget till den enskilde överlämna endast den*

Om en kommun eller ett landsting överlämnar uppgiften att bedriva undervisning *enligt 2, 4 eller 5 § till någon annan innebär det att även den myndighetsutövning som hör till uppgiften*

*myndighetsutövning som hör till lämnas över.  
lärares undervisningsuppgift.*

## 7 §

För undervisning som bedrivs med stöd av 4 eller 5 § gäller inte bestämmelserna i 2 kap. 13 §. I stället gäller att för undervisningen skall användas lärare som har kompetens för den undervisning de skall bedriva.

För undervisning *i en kurs i annat ämne än de som ingår i alla nationella och specialutformade program enligt bilaga 3* och som bedrivs med stöd av 4 eller 5 § gäller inte bestämmelserna i 2 kap. 13 §. I stället gäller att för undervisningen skall användas lärare som har kompetens för den undervisning de skall bedriva.

Bestämmelsen i 4 kap. 22 § att betyg skall beslutas av lärare som uppfyller kraven för anställning utan tidsbegränsning enligt 2 kap. 14 eller 15 § gäller inte *heller vid entreprenad.*

## 8 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om undervisning som bedrivs enligt 2, 4 eller 5§.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om undervisning som bedrivs enligt 2, 4 eller 5§.

**Samverkan**

## 9 §

Kommunen får sluta avtal med en annan kommun om att denna skall utföra kommunens uppgifter inom förskolan, fritidshemmet eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 18 kap.

## 10 §

En kommun får såsom huvudman överlåta ansvaret för medicinska insatser som anges i 4 kap. 2 och 3 §§ till ett landsting, om kommunen och landstinget är överens om detta. På samma sätt får ett landsting överlåta ansvaret till en kommun.

Staten eller en enskild får såsom huvudman överlåta ansvaret för de medicinska insatser som anges i 4 kap. 2 och 3 §§ till en kommun eller ett landsting, om huvudmannen och kommunen eller landstinget är överens om detta.

**Kommunala företag i gymnasieskolans utbildning**

## 11 §

*Kommun eller landsting får låta ett kommunalt företag som avses i 3 kap. 16 § kommunallagen (1991:900) anordna utbildning inom nationella eller specialutformade program i gymnasieskolan enligt 12–13 kap. om*

*1. den utbildning som det kommunala företaget avser att erbjuda inte kan tillhandahållas i annan form och*

*2. bestämmanderätten i det kommunala företaget delas mellan kommun eller landsting och annan, enskild juridisk person där varken staten, kommun eller landsting ingår bland ägarna eller motsvarande.*

*För sådant kommunalt företag gäller 8 kap. 3 c § kommunallagen samt de bestämmelser i denna lag*

*som avser offentlig huvudman, med undantag för 13 kap. 5–9 och 17–18 §§,*

*12 §*

*En kommun som är delägare eller motsvarande i ett kommunalt företag enligt 11 § skall svara för mottagande av ansökan till utbildning som företaget erbjuder. Kommunen skall också pröva frågan om att ta emot sökande samt ansvara för antagningen till sådan utbildning.*

*Om två eller flera kommuner ingår som ägare eller motsvarande i ett kommunalt företag enligt 11 § skall de i samverkansavtal bestämma vilken kommun som skall svara för de uppgifter som anges i första stycket.*

*13 §*

*Av bilagan till sekretesslagen (1980:100) framgår att 1 kap. 8 § sekretesslagen skall tillämpas för bolag, förening eller stiftelse som avses i 11 §.*

*14 §*

*Kommunalt företag enligt 11 § har rätt att svara för den myndighetsutövning som har samband med utbildningsverksamheten.*

## Tystnadsplikt

## 22 kap.

## 12 §

Den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskola, fritidshem eller förskoleklass eller inom sådan enskilt bedriven verksamhet som avses i 17 kap. 11 § och 18 kap., får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

Den som är eller har varit verksam inom annan enskilt bedriven verksamhet enligt denna lag än som avses i första stycket får inte obehörigen röja vad han eller hon i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild elevstödande verksamhet i övrigt har fått veta om någons personliga förhållanden. Han eller hon får inte heller obehörigen röja uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev från vidare studier.

För det allmännas verksamhet gäller bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

Den som är eller har varit verksam inom enskild verksamhet som avser förskola, fritidshem eller förskoleklass eller i verksamhet som avses i 17 kap. 11 § och 18 kap., får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

Den som är eller har varit verksam inom annan enskild verksamhet enligt denna lag än som avses i första stycket får inte obehörigen röja vad han eller hon i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild elevstödande verksamhet i övrigt har fått veta om någons personliga förhållanden. Han eller hon får inte heller obehörigen röja uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av elev eller om skiljande av elev från vidare studier.

För det allmännas verksamhet gäller bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

*Den som är eller har varit verksam inom enskild verksamhet i gymnasieskolan som bedrivs med stöd av 4 eller 5 § får inte obehörigen röja uppgift som avses i 7 kap. 9 § sekretesslagen.*

## 2 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100) att bilagan ska ha följande lydelse.

### Bilaga

I enlighet med vad som anges i 1 kap. 8 § skall vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos myndighet i tillämpliga delar gälla också handlingar hos något av de organ som nämns nedan i den mån handlingarna hör till där angiven verksamhet hos organet. Verksamheten anges i förekommande fall med hänvisning till numret i Svensk författningssamling (SFS) på den författning med stöd av vilken verksamheten har uppdragits åt organet.

Organ	Verksamhet
Kommunalt företag som bildats med stöd av 16 kap. 11 § skollagen (2006:xxx)	All verksamhet



### 3 Förslag till lag om ändring i arkivlagen (1990:782)

Härigenom föreskrivs i fråga om arkivlagen (1990:782) att 2a § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 2a §

Vad som enligt denna lag gäller för kommunala myndigheters arkiv skall gälla även för arkiv hos sådana juridiska personer som avses i 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100).

Vad som enligt denna lag gäller för kommunala myndigheters arkiv skall gälla även för arkiv hos sådana juridiska personer som avses i 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100).

*Vad som sägs i första stycket skall gälla även för arkiv hos sådant kommunalt företag som bildats med stöd av 16 kap. 11 § skollagen (2006:000) och som, med stöd av 1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen (1980:100) tagits upp i bilagan till sekretesslagen, till den del arkivet härrör från den verksamhet som avses där.*



# Inledning

## Direktiven

Utredningens uppdrag är, enligt regeringens direktiv från den 1 april 2004 (Dir. 2004:04), att se över bestämmelserna om entreprenad i gymnasieskolan och frågan om kommuners möjlighet att anordna gymnasieutbildning i även andra former än ett direkt huvudmannaskap. Översynen av entreprenadreglerna skall avse både vilka inslag i verksamheten som bör kunna läggas ut på entreprenad och till vem ett sådant uppdrag ska få lämnas. Direktiven i sin helhet finns intagna i *bilaga 1 och 2*.

## Utredningsarbetet

Utredningsarbetet har bedrivits i nära samråd med utredningens experter, som representerar Utbildnings- och kulturdepartementet, Finansdepartementet, Statens Skolverk, Sveriges kommuner och landsting samt gymnasie- och vuxenutbildning. Expertgruppen har haft 16 sammanträden.

Utredningen valde redan från början att inte göra någon heltäckande undersökning bland alla landets kommuner för att kartlägga förekomsten av entreprenader i gymnasieskolan. Istället genomfördes, under det inledande arbetet, studiebesök och intervjuer med företrädare för ett antal kommuner samt för både fristående och kommunala gymnasieskolor. Utredningen har strävat efter att ta del av erfarenheterna från olika delar av landet. I kap. 2 redovisas vad som framkom vid dessa kontakter.

Företrädare för utredningen har också vid flera tillfällen sammanträffat med representanter för elever, lärare, skolledare och arbetsmarknadens parter. I april 2005 hölls en hearing med ca 40 deltagare från lärarorganisationer, arbetsmarknadens parter, myndigheter och

intresseorganisationer på skolområdet, fristående skolor, kommuner och Regeringskansliet.

Utredningen har även haft kontakt med Yrkesutbildningsdelegationen och den av Utbildningsdepartementet tillsatta arbetsgruppen med uppgift att pröva frågan om delegering av rätten till myndighetsutövning vid entreprenader inom vuxenutbildningen.

Företrädare för utredningen har också medverkat vid ett flertal möten och vid ett antal konferenser. Det har gett tillfälle till att både informera om utredningens arbete och ta del av andras synpunkter och erfarenheter.

# 1 Gymnasieskolans utveckling och förutsättningarna för entreprenad

Detta kapitel ger en bakgrund till förutsättningarna för entreprenader i gymnasieskolan. Det innehåller således en beskrivning av gymnasieskolans utveckling och uppdrag samt en redogörelse för aktuella erfarenheter och reformer. Det behandlar också frågor kring kvalitet, kvalitetsutveckling och tillsyn. Slutligen innehåller det en redogörelse för entreprenader och andra samarbetsformer i gymnasieskolan, förskolan, grundskolan och den kommunala vuxenutbildningen.

## 1.1 Samhälle och arbetsliv i förändring

Ungdomstiden är den fas i livet då en människa övergår från barn-dom till att bli vuxen. Det är en period som historiskt sett har varit ganska kort; barn förr tvingades tidigt att bli vuxna. Successivt har ungdomsperioden förlängts. Framför allt gäller det under de senaste decennierna. När man i dag anger målgruppen för ungdomspolitiken omfattar den personer mellan 13 och 25 år. I dagsläget rör det sig om ca 1,4 milj. personer och gruppen beräknas öka de närmaste fem åren.

Det finns flera förklaringar till den förlängda ungdomstiden. En är att utbildningstiden har förlängts. Det leder till att ungdomars inträde på arbetsmarknaden sker senare. Det har också blivit svårare för ungdomar att hitta arbete som inte kräver särskild utbildning. Dessa svårigheter förstärks av att det också finns en allt större grupp ungdomar vars sociala eller etniska bakgrund försvårar en etablering i arbetslivet.

Det finns två övergripande mål för ungdomspolitiken. Det första är att ungdomar ska ha verklig tillgång till välfärd. Det innebär att ungdomar ska ges möjlighet till god materiell, kulturell och social levnadsstandard. God fysisk och psykisk hälsa är viktiga delar av detta. Särskild betydelse har ansträngningarna att ge ungdomar skydd

mot mobbning, diskriminering och andra former av kränkande behandling. Det andra målet är att ungdomar ska ha verklig tillgång till makt. Det tar sikte på ungdomars möjlighet att påverka både samhällsutvecklingen i stort och den egna närmiljön.<sup>1</sup>

Ser man på samhällsutvecklingen i ett större perspektiv präglas den av ökad individualisering där fokus har flyttats från de stora samhällsteorierna till frågor som t.ex. miljö, mänskliga rättigheter och globalisering. Detta har inneburit att ungdomar i dag är en mer heterogen grupp än tidigare och att många olika subkulturer och livsstilar förekommer parallellt. När det gäller ungdomars värderingar visar undersökningar från bl.a. Ungdomsstyrelsen att fritid i dag värderas högre än tidigare, medan arbete och karriär är faktorer som har minskat i betydelse. Detta tyder på att den nuvarande ungdomsgenerationen å ena sidan är större individualister än föregående generationer, men samtidigt har ett större intresse för globala än för nationella frågor. Detta påverkar naturligtvis också ungdomars inställning till arbete. Samtidigt ska det framhållas att traditionella värderingar i hög grad består. Undersökningarna visar att en mycket stor andel av ungdomarna betraktar familj och vänner som det viktigaste för dem. När de talar om sina framtidsplaner handlar det i stor utsträckning om fast arbete, familj och självförverkligande.<sup>2</sup>

En fråga är hur arbetslivets framtida behov av arbetskraft kommer att se ut och hur dessa kan förenas med ungdomars intressen och värderingar. Den svenska arbetsmarknaden har genomgått snabba och stora förändringar under de senaste årtiondena. Från en stor tillverkningsindustri med behov av arbetskraft för rutinartade och icke-kunskapskrävande arbetsuppgifter har utvecklingen gått mot en tjänsteindustri där kunskap och kompetens är allt viktigare produktionsfaktorer.

Gymnasiekommittén 2000 pekade i sin analys på att man inom forskningen har noterat tre förhållanden av särskild betydelse för arbetsmarknadsutvecklingen. Det första är att länder med välutbildad befolkning har konkurrensfördelar i förhållande till länder som saknar detta. Investeringar i utbildning är en av de mest effektiva metoderna för att skapa tillväxt i ett land. Det andra är att det finns ett samband mellan personlig framgång och hög utbildning. Omvänt ökar risken för arbetslöshet ju kortare utbildning man har. Det

---

<sup>1</sup> Makt att bestämma – rätt till välfärd, Regeringens ungdomspolitiska proposition, prop. 04/05:2 s. 25 f

<sup>2</sup> Gymnasiekommitténs betänkande Åtta vägar till kunskap, SOU 2002:120 s. 63 ff

tredje förhållandet är att det finns en tendens mot att arbetsmarknadens krav på kunskap ökar. Det visar sig bl.a. i att den kunskapsintensiva produktionen utgör en allt större andel av den totala produktionen, att efterfrågan på arbetskraft med låg utbildning sjunker och att sysselsättningen minskar i regioner som domineras av industri.<sup>3</sup>

Utbildningspolitiken i Sverige har under lång tid präglats av en strävan att höja den allmänna utbildningsnivån. 1970 hade tre av tio svenskar utbildning på gymnasie- eller högskolenivå. Motsvarande siffra i dag för personer mellan 25 och 64 år är åtta av tio. Detta visar sig också i höjda utbildningsnivåer bland dem som är sysselsatta i näringslivet.<sup>4</sup>

Utbildningspolitiken har som mål att Sverige ska vara en ledande kunskapsnation som präglas av utbildning av hög kvalitet och livslångt lärande för tillväxt och rättvisa. Detta måste numera också ses i ett internationellt perspektiv. EU:s strategiska mål är att unionen ska bli den mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsökonomi i världen till år 2010. För att detta ska kunna uppnås har man inom EU enats om tre övergripande mål för utbildningssystemen; förbättrad kvalitet, ökad tillgänglighet och ökad öppenhet mot det omgivande samhället.<sup>5</sup>

Den beskrivna utvecklingen och de uppsatta målen gör att synen på vilka krav som ska ställas på arbetskraften har vidgats. I stället för att tala om utbildning i traditionell mening har det vidare begreppet "kompetens" kommit allt mer i fokus. Gymnasiekommittén definierade kompetens som "...*kunskaper, intellektuella färdigheter* – som att veta vad som ska göras men också hur och varför vissa saker ska göras, *manuella färdigheter* – att ha en rutin och en vana i sitt handlande samt *attityder* – att vilja handla och ta ansvar".<sup>6</sup>

Denna utveckling och delvis förändrade synsätt ställer höga krav på den framtida gymnasieutbildningen. Den ska både kunna förmedla traditionella ämneskunskaper och andra typer av kunskaper, perspektiv och kompetenser. Gymnasiekommittén framhöll värdet av att bildningsperspektivet och den personliga utvecklingen präglar gymnasieskolan, samtidigt som det är viktigt att skolan kan klara sin uppgift att förmedla ämnes- och yrkeskunskaper.<sup>7</sup> Regeringen

<sup>3</sup> A.a. s. 87

<sup>4</sup> A.a. s. 88

<sup>5</sup> Se utförligare beskrivning i bilaga 3

<sup>6</sup> A.a. s. 95

<sup>7</sup> A.a. s. 101 f

anslöt sig till detta i den efterföljande propositionen, *Kunskap och kvalitet – elva steg för utvecklingen av gymnasieskolan*, och ansåg att gymnasieskolan behöver utvecklas och få en högre kvalitet så att framtidens gymnasieskola bättre kan svara mot de krav som det moderna samhället ställer på såväl breda kunskaper som hög specialisering.<sup>8</sup>

En annan viktig uppgift är att lärandet ska ske på ett sådant sätt att alla medborgare ges möjlighet att ta del och ingen ska lämnas utanför. Det brukar framhållas både när det gäller utbildning av unga och vuxna. Gymnasieskolan har en central uppgift både när det gäller lärande i ett vidare perspektiv och ifråga om ett mer specifikt lärande och färdighetsutveckling. Den ska svara för ett lärande som ger generella kunskaper som kan utgöra en grund för personlig utveckling och ett aktivt medborgarskap. Den ska också förbereda för fortsatta studier, men även tillhandahålla ett lärande som ger sådana kunskaper och färdigheter som ett yrkesliv kräver.

För att lyckas med detta krävs att olika aktörer samverkar. Det är en förutsättning för att de uppsatta kunskaps- och kompetensmålen ska kunna uppnås. Utredningens uppgift är att undersöka och lämna förslag till om och hur entreprenadlösningar kan bidra till att nå målen för gymnasieskolan.

I nästa kapitel redovisas utredningens iakttagelser av de entreprenader som i dag förekommer inom gymnasieskolan och vuxenutbildningen. I samband med det presenteras också andra former för samverkan i utbildningsfrågor i gymnasieskolan. Avsikten är sedan att med detta som bakgrund övergå till att diskutera om och i så fall på vilket sätt entreprenadformen kan bidra till att skapa en gymnasieskola av hög kvalitet och som motsvarar de krav som samhällsutvecklingen ger upphov till.

## **1.2 Gymnasieskolan**

### **1.2.1 Gymnasieskolans framväxt**

Dagens studieförberedande program har sina traditioner från äldre tiders lyceer och läroverk, medan de yrkesförberedande programmen har sin grund i yrkesskolor och olika typer av yrkesutbildningar. Sedan 1970-talet har strävan varit att sammanföra teoretiska och praktiska utbildningar och skapa en sammanhållen gymnasie-

---

<sup>8</sup> Kunskap och kvalitet, prop. 2003/04:140 s. 12



utbildning för alla ungdomar, en skola för alla. Syftet har varit att åstadkomma en gymnasieskola, som är anpassad till ett förändrat och föränderligt samhälls- och arbetsliv. Gymnasieskolan ska ge alla ungdomar sådana grundläggande kunskaper i allmänna ämnen som krävs både för att klara samhällets och arbetslivets växande krav och öppna möjligheter till vidareutbildning på högskolenivå. Samtidigt ska utbildningen ge möjligheter till personlig utveckling och ge en demokratisk fostran samt en gemensam värdegrund. De gymnasiereformer som har genomförts under 1900-talets senare decennier har således haft samma övergripande mål, även om reformerna har haft olika tyngdpunkt. I det följande redogör vi kortfattat för de gymnasiereformer som har lett fram till dagens gymnasieskola.

#### *Första stegen mot en sammanhållen gymnasieskola*

På 1970-talet togs de första stegen mot en sammanhållen gymnasieskola genom att de tre- och fyraåriga teoretiska gymnasieutbildningarna fördes samman med de tvååriga yrkestekniska utbildningarna. Den nya gymnasieskolan byggdes upp av ett system av linjer, grenar och speciella kurser som skulle svara mot behov såväl inom högskolan som inom arbetslivet. De olika utbildningsvägarnas särdrag bibehölls dock, dvs. gymnasieutbildningen bestod av en treårig teoretiskt inriktad utbildning och en tvåårig yrkesinriktad utbildning. De teoretiska linjerna syftade främst till att förbereda för vidare studier, medan de yrkesinriktade utbildningarna utformades för att motsvara arbetslivets behov. Även de yrkesinriktade linjerna var till största delen skolförlagda och kommunerna tillhandahöll lokaler, maskiner och annan utrustning. Samverkan med arbetslivet skedde främst via särskilt inrättade yrkesråd. Studie- och yrkesorienteringen fick en växande betydelse.

Ambitionen var att ge alla gymnasieutbildningar samma status och att ägna särskild uppmärksamhet åt behovet av särskilda stödinsatser för elever i behov av sådana. Men gymnasieskolan var ändå tydligt tudelad och de teoretiska utbildningslinjernas högre status ledde till en betygmässig och social segregering inom skolan.

*Försöksverksamhet för att utveckla gymnasieskolan*

På 1980-talet kom nästa gymnasiereform som hade den uttalade ambitionen att ytterligare närma de teoretiska utbildningarna och yrkesutbildningarna till varandra. Förslagen till förändringarna av gymnasieskolan hade utarbetats av Gymnasieutredningen och presenterades i kommitténs slutbetänkande.<sup>9</sup> I den efterföljande gymnasiepropositionen föreslogs en stegvis reformering av gymnasieskolan<sup>10</sup>. Ett centralt försöks- och utvecklingsprogram inleddes 1985 och pågick under en femårsperiod. Intresset för försöksverksamheten, som bedrevs inom fyra huvudområden; den yttre organisationen av studierna, det inre arbetet, praktik och samarbete mellan gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning var stort och ett betydande antal försöksprojekt bedrevs i kommunerna.

*En moderniserad yrkesutbildning*

Under 1980-talet arbetade också en arbetsgrupp för översyn av den gymnasiala yrkesutbildningen (ÖGY). De problem man framför allt hade uppmärksammat i yrkesutbildningarna var en bristande flexibilitet i förhållande till arbetslivets förändrade krav och bristande resurser för att hålla en modern utrustningsstandard. 1986 lade gruppen fram sina utredningsresultat och föreslog en förlängd yrkesutbildning.<sup>11</sup> I propositionen *Utveckling av yrkesutbildningen i gymnasieskolan* föreslogs en försöksperiod på tre år med en treårig, moderniserad och i hög grad arbetsplatsförlagd yrkesutbildning.<sup>12</sup> I försöksverksamheten skulle de allmänna ämnena ges ett större utrymme och kvaliteten på yrkesutbildningen skulle förbättras genom ett utvecklingsarbete. I de s.k. ÖGY-försöken accentuerades vikten av att de arbetsplatsförlagda delarna av utbildningen skulle vara kopplade till kursplanerna och betraktas som utbildning till skillnad från den praktik som tidigare hade kännetecknat gymnasielinjerna. Arbetsmarknadens parter var via Arbetsmarknadens Yrkesråd och de branschspecifika yrkesnämnderna djupt engagerade i yrkesutbildningarnas utveckling, vilket också gällde de lokala yrkesråden. Försöksverksamheten möttes av ett stort intresse från såväl elever som lärare och arbetslivsföreträdare.

---

<sup>9</sup> Gymnasieutredningen, SOU 1981:96

<sup>10</sup> Gymnasieskola i utveckling, prop. 1983/84:116

<sup>11</sup> ÖGY, SOU 1986:2

<sup>12</sup> Utveckling av yrkesutbildningen i gymnasieskolan, prop.1987/88:102

*Kunskapssamhällets krav*

Sedan den sammanslagna gymnasieskolans tillkomst 1971 och fram till nästa gymnasiereform i början på 1990-talet skedde således en successiv förändring av gymnasieskolan som framför allt syftade till en bättre anpassning till såväl arbetslivets behov som ungdomarnas egna önskemål. Antalet ungdomar i gymnasieskolan växte under denna period kraftigt och direktövergångarna från grundskola till gymnasieskola ökade från 65 till 85 procent. 55 procent av ungdomarna sökte i första hand till yrkesinriktade studievägar.

Erfarenheterna från 1980-talets försöksverksamhet ledde till propositionen *Växa med kunskaper*, där regeringen föreslog en ny gymnasiereform.<sup>13</sup> Riksdagsbeslutet med anledning av propositionen togs våren 1991.

I sina motiveringar till förslagen anförde dåvarande skolministern bl.a. följande:

Efter en period av kvantitativa reformer förestår nu en period när ambitionerna snarare kan inriktas mot sådana kvalitativa reformer som gör välfärden mer rättvis och som bättre tillgodoser den enskilde medborgarens och individens behov, men också samhällsekonomin krav på effektivitet och produktivitet.

Statsrådet slog vidare fast att kunskaper och utbildning är ett av samhällets främsta medel för att främja välstånd och välfärd.

Gymnasiereformen följdes upp av en ny läroplan och ett nytt betygssystem för såväl de obligatoriska som de frivilliga skolformerna.<sup>14</sup>

*Nationella program som grund för högskola och yrkesverksamhet*

Gymnasiereformen genomfördes successivt under perioden 1992/93–1995/96. Den innebar väsentliga ambitionshöjningar med en förlängning av de yrkesinriktade programmen från två till tre år och gemensamma kärnämneskurser på alla program. Den utformning som gymnasieskolan då fick gäller i allt väsentligt fortfarande, även om mindre justeringar har gjorts.

Utbildningen i dagens gymnasieskola organiseras i treåriga nationella program riktade mot olika områden. Programmen kan delas upp på inriktningar, som kan vara nationella eller lokala. De flesta

<sup>13</sup> Växa med kunskaper, prop.1990/91:85

<sup>14</sup> Prop. 1992/93: 220 och prop. 1992/93:250

program har två eller flera inriktningar. Alla nationella program ska utgöra en grund för fortsatt utbildning på högskolenivå och för yrkesverksamhet. Härutöver finns individuella program som ska erbjudas av ungdomars hemkommuner och utformas med hänsyn till individuella behov och till lokala förutsättningar. Alla nationella program ska innehålla en gemensam kärna av ämnen och verksamheter obligatoriska för alla. Den gemensamma kärnan utgör ca 30 procent av undervisningen. De olika programmen innehåller härutöver s.k. karaktärsämnen och dessutom ett utrymme för personliga val. Kommunerna är skyldiga att erbjuda alla behöriga ungdomar en gymnasieutbildning på ett nationellt eller specialutformat program. Erbjudandet ska omfatta ett allsidigt urval av nationella program.

För att vara behörig krävs godkända betyg i svenska/svenska som andraspråk, engelska och matematik.

De studieförberedande utbildningarna och yrkesutbildningarna har i och med reformen närmat sig varandra genom att de elever som går yrkesförberedande program får en stabilare grund av allmänna kunskaper och större möjligheter att gå vidare till högre studier. Samtidigt ges eleverna på mer studieförberedande program möjlighet att bredda sin utbildning genom att välja kurser från de yrkesförberedande programmen.

#### *Individuella program*

Hemkommunen ska erbjuda ungdomar som har gått ut grundskolan och inte är behöriga att tas in på ett nationellt eller specialutformat program utbildning på ett individuellt program. Skyldigheten gäller fram till första kalenderåret det år personen fyller 20 år och anknyter till kommunens generella skyldighet att hålla sig underrättade om icke skolpliktiga ungdomars situation för att kunna erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. (Jfr 1 kap. 18 § skollagen)

Skyldigheten för kommuner att erbjuda utbildning på individuellt program omfattar även elever som har tagits in på ett nationellt program eller motsvarande men som avbrutit sin utbildning där.

Utbildning på individuella program ska först och främst förbereda elever som inte uppfyller behörighetskraven för framtida studier på nationella eller specialutformade program.

*Arbetsplatsförlagd utbildning (APU) en stötesten*

När det gäller arbetslivskontakter i gymnasieskolan är det stor skillnad mellan program med yrkesämnen och övriga program. Alla yrkesförberedande program ska ha en arbetsförlagd del av utbildningen som ska omfatta minst femton veckor. Eleverna på det samhällsvetenskapliga, naturvetenskapliga och estetiska programmet kan dock ha s.k. ämnesanknuten praktik.

Bestämmelserna ändrades efter förslag i propositionen *om vissa skolfrågor m.m.*<sup>15</sup> De nya bestämmelserna innebär att de tidigare reglerna om att APU skulle förekomma bara på program med yrkesämnen togs bort liksom begränsningen att endast kurser i yrkesämnen fick arbetsplatsförläggas. Även eleverna på det samhällsvetenskapliga, naturvetenskapliga och det estetiska programmet samt teknikprogrammet kan ha APU om styrelsen för skolan beslutar om detta.

Bla. Skolverkets utvärderingar av APU påvisar svårigheterna att få fram adekvata arbetsplatser. Ett av problemen har varit att få till stånd överenskommelser mellan kommuner och branscher om ersättning för den arbetsplatsförlagda utbildningen. Variationen mellan programmen är också mycket stor. Det är t.ex. betydligt lättare att få fram arbetsplatser på Omvårdnadsprogrammet och Handels- och administrationsprogrammet, än på Medieprogrammet och Elprogrammet. Erfarenheterna visar samtidigt att alla inblandade parter när det gäller APU – elever, lärare, handledare, branschföreträdare m.fl. – anser att den är mycket värdefull. I dag är det styrelsen för en skola som har ansvar för att APU-platser anskaffas, medan rektorn avgör hur de ska fördelas. Gymnasieförordningen ger ett visst utrymme för att skolförlägga APU i avvaktan på att platser kan anskaffas.

*Samverkan med komvux*

En reformering av den kommunala vuxenutbildningen genomfördes läsåret 1992/93. Grundläggande vuxenutbildning syftar till att ge vuxna sådana kunskaper och färdigheter som de behöver för att kunna delta i samhälls- och arbetsliv och till att möjliggöra fortsatta studier. Den gymnasiala vuxenutbildningen syftar till att ge vuxna motsvarande färdigheter som ungdomarna kan få i gymnasieskolan.

---

<sup>15</sup> Vissa skolfrågor m.m., prop. 1995/96:206

Härtill kommer möjligheten till påbyggnadsutbildning som ska kunna leda till en ny nivå i ett yrke eller till ett nytt yrke. Dessa utbildningar har dock begränsats på senaste tiden samtidigt som den kvalificerade yrkesutbildningen (KY) har etablerats och byggts ut. Mellan åren 1997 och 2002 genomfördes den särskilda satsningen Kunskapslyftet. I vuxenutbildningspropositionen föreslogs nya mål för vuxnas lärande och en strategi för utvecklingen av vuxnas lärande som ska kunna utgöra en grund för den fortsatta förnyelsen av den kommunala vuxenutbildningen.<sup>16</sup> Utbildnings- och kulturdepartementet har hösten 2005 lagt fram förslag till en ny vuxenutbildningslag (Ds 2005:33). Vi presenterar vuxenutbildningens utveckling närmare i kap. 3.

Genom att både den gymnasiala utbildningen och vuxenutbildningens organisation ska beslutas lokalt förutsatte beslutsfattarna att man i kommunerna skulle kunna utveckla en samverkan mellan gymnasieskolan och komvux så att gymnasieelever skulle kunna få delar av sin utbildning förlagd till komvux och vuxenstudier delar av sin gymnasiala utbildning förlagd till gymnasieskolan. Regeringen betonade i läroplanspropositionen vikten av stimulans för denna samverkan, inte minst mot bakgrund av strävandena att utveckla gymnasieskolan till en mer kursutformad gymnasieskola med stort utrymme för flexibla lösningar.<sup>17</sup>

### *Ansvar för skolan*

I början av 1990-talet genomfördes en organisatorisk reform av stor betydelse för skolan och skolans utformning, nämligen en förändrad ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Dittills hade skolan styrts genom en detaljerad statlig reglering. I Ansvarspropositionen lanserades målstyrning som begrepp.<sup>18</sup> Staten ska ange mål och riktlinjer för skolan som är nationellt giltiga. Skollagen anger de grundläggande målen för utbildningen och ytterligare mål och riktlinjer anges i läro- och kursplaner för de olika skolformerna. Kommunerna svarar för att verksamheten genomförs inom de ramar och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast. På så sätt ska en nationellt likvärdig utbildning säkerställas. Det nya styrsystemet och det kommunala huvudmannaskapet öppnade för

---

<sup>16</sup> Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen, prop. 2000/01:72

<sup>17</sup> En ny läroplan, prop. 1992/93:250

<sup>18</sup> Ansvar för skolan, prop. 1990/91:18

ett vidgat samarbete med det lokala näringslivet när det gäller att utforma program och kurser.

### *Antalet landstingsdrivna gymnasieskolor minskar*

Landstingen har sedan länge bedrivit gymnasieutbildning inom vissa områden, främst vårdområdet men även inom jordbruk, trädgård och skogsbruk. Under senare år har flera av landstingens gymnasieutbildningar övertagits av kommuner, men fortfarande finns ett antal gymnasieutbildningar inom jord, skog och trädgård kvar i landstingsregi. Landstingen får dock, enligt 5 kap. 6 § Skoll, fortfarande anordna utbildning på nationella program som avser naturbruk och omvårdnad, men även på andra program efter överenskommelse med en kommun. Detta gäller även specialutformade och individuella program (13 a §).

### **1.2.2 Fristående skolor**

Begreppet fristående skola innebär att en skola har en enskild istället för en statlig eller kommunal huvudman. Inom grundskoleområdet har det funnits fristående skolor sedan länge. Genom riksdagsbeslut 1993 fick fristående gymnasieskolor lagfäst rätt till bidrag från elevernas hemkommuner. Antalet skolor har ökat snabbt efter millennieskiftet. Läsåret 2004/05 fanns det ca 240 fristående gymnasieskolor.

Nästan 11 procent av gymnasieeleverna går i dag i fristående skolor. I flera förortskommuner i Stockholm är andelen avsevärt högre, över 30 procent. I glesbygdskommuner är andelen endast 4 procent även om en viss ökning kan noteras. Fristående skolor etablerar sig oftast i större kommuner och rekryterar sedan elever också från kringliggande små kommuner. De fristående gymnasieskolorna har till stor del tagit hand om de senaste årens elevökning i gymnasieskolan. Några fristående så kallade industrigymnasier, knutna till ett specifikt företag där eleverna bl.a. får sin APU, har under 1990-talet vuxit upp på flera platser i landet.

En utredning om de fristående skolorna, presenterad i betänkan-  
det *Fristående gymnasieskolor – hot eller tillgång?*, visar att de mest frekventa programmen hos fristående gymnasieskolor är samhälls-

vetenskaps- och naturvetenskapsprogrammen<sup>19</sup>. Kommitténs sammanställningar visar inget samband mellan de fristående gymnasieskolornas studievägsutbud och luckor i det kommunala utbudet. Tvärtom, framhåller kommittén, är det så att en majoritet av de fristående skolorna har valt att erbjuda det ena eller båda de program som är mest frekventa i det kommunala utbudet, nämligen samhällsvetenskapsprogrammet och naturvetenskapsprogrammet.

Skolverket prövar ansökningar om rätt till bidrag för fristående gymnasieskolor. Om Skolverket förklarar att en sådan rätt föreligger är en kommun skyldig att lämna bidrag för de elever som kommunen är skyldig att erbjuda gymnasieutbildning. Den kommun i vilken skolan ligger har insyn i de fristående skolornas verksamhet, men har inte tillsyn. Det är i stället Skolverket som ska utöva tillsyn över och granska kvaliteten i fristående skolor. Däremot kan kommunen anmoda den fristående skolan att delta i den uppföljning och utvärdering, som görs av det offentliga skolväsendet (9 kap. 11 § skollagen).

### 1.2.3 Gymnasieskolans uppdrag och resultat

Ambitionen i de senaste decenniernas gymnasier reformer har varit att utveckla en gymnasieskola för alla ungdomar med en bibehållen kvalitet i utbildningen. Denna utmaning kräver, framhåller regeringen i läroplanspropositionen en större uppmärksamhet på kvalitetsfrågor och prioriteringar i gymnasieskolan.<sup>20</sup> Den kräver också att utbildningsväsendet i högre utsträckning betraktas som ett sammanlänkat system och att tidigare skarpa gränser mellan olika utbildningsformer suddas ut. Den gemensamma läroplanen för de frivilliga skolformerna och den kommunala vuxenutbildningen (Lpf 94) är ett uttryck för denna strävan. Andra exempel på gränsöverskridande är inrättandet av ett tekniskt basår, där gymnasieskolan, vuxenutbildningen och de tekniska högskolorna förutsätts samverka, samt de kunskapscentra som vuxit fram i många kommuner.<sup>21</sup>

Gymnasieskolan ska således ses som en viktig länk i det livslånga lärandet. Den svenska utbildningsstrategin ansluter väl till de strategiska mål för utbildningsområdet som den Europeiska unionen (EU) har enats om. EU:s mål tar inte enbart sikte på konkurrens-

---

<sup>19</sup> Fristående gymnasieskolor – hot eller tillgång?, SOU 2001:12 s. 34, 35

<sup>20</sup> A.a.

<sup>21</sup> Prop. 1991/92:150



kraft och förmåga till integration i arbetslivet, utan också på social integration, aktivt medborgarskap och personlig utveckling.

### *Många och svårförenliga krav*

I debatten om gymnasieskolan framhålls ofta att uppdraget innefattar många och delvis svårförenliga krav. Gymnasieskolan förväntas ge alla elever tillräckliga kunskaper i kärnämnen för att verka i framtidens samhälle och arbetsliv. Utbildningen ska ge ett stort antal elever möjlighet att gå vidare till högre utbildning, men ska också möta arbetsmarknadens behov av arbetskraft med kompetens och yrkesutbildning.

Arbetslivet ställer i dag krav på breda och mer generella kompetenser som innebär ökade krav på skolutbildningens förmåga att ge alla elever gedigna grundläggande kunskaper. Samtidigt förändras och utvecklas arbetslivet på ett sätt som förutsätter förmåga till omställning och till att inhämta nya kunskaper. Skolan måste därför hos eleverna skapa insikt om det moderna samhällets föränderlighet och förbereda dem för ett livslångt lärande. Gymnasieskolan måste vara lyhörd för och kunna anpassa sig till signaler från arbetsmarknaden och högskoleutbildningarna om förändringar i kompetens- och rekryteringsbehov. De snabba förändringarna på arbetsmarknaden och högskolornas frihet att själva avgöra förkunskapskrav, utbildningsinnehåll och prioriteringar ställer således stora krav på gymnasieskolans förmåga till anpassning. Den lokala friheten för gymnasieskolan kan, framhålls det i läroplanspropositionen, skapa obalanser i dimensionering och inriktning, om inte riskerna för detta bemöts. Ett sätt att bemöta riskerna är en bra yrkes- och studieorientering, som inte skolans personal ensamma kan ansvara för, utan som måste bli ett ansvar också för den högre utbildningen, näringslivet, arbetsförmedlingen, arbetsmarknadens parter och branschorganisationer.

Utbildningen i gymnasieskolan handlar inte bara om kunskapsinhämtande utan i hög grad också om personlig utveckling. Eleverna ska ges möjligheter att ha inflytande över och att ta ansvar för den egna utbildningen. De ska kunna göra egna val både i fråga om utbildningens generella inriktning och enstaka kurser. Skolans demokratiska fostran ska förbereda ungdomarna för ett vuxenliv som samhällsmedborgare i ett demokratiskt och pluralistiskt samhälle. Gymnasiekommittén 2000 framhåller i sitt slutbetänkande att

skolans bildnings- och demokratiuppdrag, mot bakgrund av de omvälvande förändringar som har skett i såväl arbets- som samhällsliv med ökad segregation och osäkerhet på arbetsmarknaden, bör ha en fortsatt framskjuten position i såväl grund- som i gymnasieskolan.<sup>22</sup> (Se vidare avsnitt 1.2.5.)

För att kunna möta de många kraven på gymnasieskolan har utbildningsreformerna syftat till att skapa en så flexibel skola som möjligt. Flexibiliteten yttrar sig t.ex. i de möjligheter att kombinera ämnen och kurser som en kursutformad gymnasieskola kan erbjuda. Det stora utrymme för lokala lösningar och lokala samverkansformer som dagens gymnasieskola ger, öppnar nya möjligheter för skolorna att kunna motsvara såväl elevernas som omvärldens behov och krav. Här bidrar den förändrade ansvarsfördelningen mellan stat och kommun till möjligheterna för kommunerna att hitta egna lösningar. Regeringens förslag om entreprenadförhållanden inom skolan (prop. 1992/93:230 Valfrihet i skolan) var ett steg i samma riktning.

#### 1.2.4 Erfarenheter av dagens gymnasieskola

Gymnasieskolan har således under de senaste decennierna utvecklats till en allmän skola. Vid tiden för den nya läroplanens införande 1994 fortsatte mer än 92 procent av eleverna som lämnade grundskolan till någon form av gymnasial utbildning. I dag går 89 procent över till nationella och specialutformade program. Om man inkluderar individuella program är övergångsfrekvensen 98 procent. Hur har då den sammanhållna gymnasieskolan kunnat hantera de olika krav som uppdraget ställer? Gymnasiekommittén presenterade i sitt betänkande en omfattande genomgång av gymnasieskolan och dess problem och möjligheter. Kommitténs redovisning och kommentarer har relevans också för denna utredning och refereras därför i korthet här.

Inledningsvis konstaterade kommittén att målet om en gymnasieskola för alla inte kan sägas vara förverkligat fullt ut. För att skolan ska kunna svara upp mot de förändringar och de nya krav som samhälle och arbetsliv ställer måste, framhöll kommittén, skolans arbetsformer sättas i fokus och utvecklingen mot en lärande kultur drivas vidare. Skolans kompensatoriska uppdrag måste uppmärk-

---

<sup>22</sup> Åtta vägar till Kunskap, SOU 2002:120 s. 16

sammans mera, diskuteras och ges både utrymme och resurser i den framtida gymnasieskolan.

Samtidigt konstaterade kommittén att ungdomarnas egna bedömningar av gymnasiestudierna är övervägande positiva. Oavsett vilket program de har gått är de t.ex. tillfreds eller mycket tillfreds med att de har fått lära sig att arbeta självständigt.

#### *Kursutformningen ger valmöjligheter men kan också leda till stress*

Kommittén ansåg att den kursutformade organisation av undervisningen, som ersatte linjegymnasiets bundna studiegång, ger goda valmöjligheter, även om skolorna i många fall inte kan starta alla erbjudna kurser. Skolorna erbjuder numera av organisatoriska skäl oftast en fast struktur av färdiga kurspaket, som kan variera mycket mellan olika kommuner och skolor.

De många korta kurserna med betyg efter varje kurs har inneburit en större valfrihet och ökade möjligheter för eleverna att skaffa sig en egen utbildningsprofil, men de har också medfört påtagliga stress effekter. De har dessutom lett till en uppsplittring av undervisningen där fokus är på delar i stället för på helhet och sammanhang. Gymnasiepropositionen lyfter fram dessa problem och förslagen om införandet av ämnesbetyg och större kurser för de elever som börjar gymnasieskolan efter den 1 juli 2007 avser att minska dessa nackdelar.<sup>23</sup>

#### *Könsmässiga och sociala skillnader består*

Kommittén konstaterade att gymnasieskolan fortfarande är starkt könsuppdelad och att endast några få program har en rimligt jämn fördelning på flickor och pojkar. Fördelningen har inte ändrats på något avgörande sätt under de senaste trettio åren och är särskilt påtaglig på vissa av de yrkesförberedande programmen. Skillnaderna mellan elever från hem med olika studietraditioner har inte utjämnats och studieprestationerna skiljer sig avsevärt mellan elever födda i Sverige och elever som kommit till landet efter tolv års ålder.

---

<sup>23</sup> Kunskap och kvalitet, prop. 2003/04:140

*Ofullständiga betyg och obehöriga elever*

Kommittén såg det som ett betydande problem i dagens gymnasieskola att det fortfarande finns en tydlig uppdelning i studieförberedande och mer yrkesförberedande program och att eleverna sorterar redan från början. Alltför många elever slutar också sin skolgång utan att ha fått slutbetyg. Efter fyra år i gymnasieskolan har 81 procent av eleverna fullständiga betyg, men om man inkluderar de individuella programmen sjunker siffran till 75 procent. För att något nyansera denna problembild kan man dock konstatera att många elever som lämnar gymnasieskolan utan godkända betyg i ett eller flera kärnämnen, har godkända betyg i karaktärsämnena och har fullgjort praktikperioder. Härigenom kan de ändå ha nytta av sin gymnasietid och ha förbättrat sina möjligheter på arbetsmarknaden.

Ett annat problem är den markanta ökningen av antalet elever som går ett individuellt program (IV). Ökningen skedde framförallt fr.o.m. intagningen till höstterminen 1998, då behörighetskraven infördes. Drygt 10 procent av eleverna går IV det första året i gymnasieskolan. Införandet av de programinriktade individuella programmen (PRIV) är ett sätt att stärka möjligheterna för obehöriga elever att komma vidare från det individuella programmet till ett nationellt program.

Kommittén redovisade att 40 procent av de elever som har gått ett program med krav på APU bedömer att de har ett målyrke, dvs. ett yrke som ligger i linje med utbildningen tre år efter gymnasieskolan. Ytterligare 32 procent har ett annat yrke och ca 10 procent bedriver fortsatta studier. Av eleverna på de studieförberedande programmen läser drygt 60 procent på högskolan inom fyra år.

*Svårigheter i yrkesutbildningarna*

En arbetsgrupp tillsatt av Utbildningsdepartementet med representanter för arbetsmarknadens parter och företrädare för departementet diskuterar i rapporten *Samverkan mellan skola och arbetsliv* hur samverkansformerna mellan skola och arbetsliv kan utvecklas.<sup>24</sup> Arbetsgruppen konstaterade att avregleringen, decentraliseringen och kommunaliseringen av gymnasieutbildningen har inneburit en vitalisering av yrkesutbildningarna. Kommunerna har tagit lokala

---

<sup>24</sup> Samverkan mellan skola och arbetsliv, Ds 2000:62

initiativ för att förnya utbildningarnas innehåll och utbildningsmoment som genomförs i skolan har länkats samman med utbildningsinslag som genomförs i företagen.

Arbetsgruppen konstaterade att yrkesutbildningarna i sin nuvarande, i huvudsak skolförlagda form, trots detta har fått ökade svårigheter att möta de nya kompetenskraven från arbetslivet. Den begränsade utbildningstiden ska rymma en alltmer omfattande yrkesteorier, tillräckligt med färdighetsträning och kunskaper i allmänna ämnen. Skolorna har länge haft svårigheter att klara kostnaderna för investering i modern utrustning och att upprätthålla aktuell kompetens hos yrkeslärarna i takt med den tekniska utvecklingen. Kostnaderna för utbildning på gymnasieskolans program med yrkesämnen har stigit, samtidigt som det finns en tendens till minskad rekrytering till flera program.

### 1.2.5 2004 års gymnasieproposition

Regeringen presenterade i april 2004 sina förslag med anledning av gymnasiekommitténs slutbetänkande. I propositionen *Kunskap och kvalitet* tar regeringen sin utgångspunkt i de brister som har konstaterats i gymnasieutbildningen.<sup>25</sup> Förslagen innebär dock inte den mer genomgripande reformering av gymnasieskolan som gymnasiekommittén förordade, utan omfattar i stället i elva punkter förslag till förbättringar inom de nuvarande programmens ramar. Efter riksdagsbehandling antogs propositionen den 27 oktober 2004.<sup>26</sup>

Förändringarna i gymnasieskolan innebär bl.a. att kraven på kvaliteten på de individuella programmen måste öka. De yrkesinriktade programmen ska förstärkas, framför allt med förbättrade samarbetsmöjligheter med arbetslivet, samtidigt som kärnämnen ska integreras bättre i yrkesutbildningarna. Kurssystemet ska ses över, kurserna bli längre och lokala kurser kvalitetssäkras av Skolverket. Ämnesbetyg ska ersätta kursbetyg för att motverka fragmentarisering och stress. De yrkesinriktade programmen ska förstärkas, framför allt med förbättrade samarbetsmöjligheter med arbetslivet, en lärlingsutbildning inrättas som komplement till den skolförlagda utbildningen och kärnämnen integreras i yrkesutbildningarna för att nå större acceptans och måluppfyllelse bland eleverna.

<sup>25</sup> Kunskap och kvalitet – elva steg för utveckling av gymnasieskolan, prop. 2003/04:140

<sup>26</sup> Utbildningsutskottet 2003/04:UbU13 och Snabbprotokoll 2004/05:21 den 27 oktober 2004, 8 §

Gymnasieskolan ska kunna avslutas med en gymnasieexamen. De föreslagna förändringarna ska, med vissa undantag, tillämpas på utbildningar som startar hösten 2007 och senare.<sup>27</sup>

Tanken att *öka kvaliteten på individuella program* grundar sig på att regeringen anser att kvaliteten på dessa program varierar alltför kraftigt, vilket bl.a. visar sig i att endast var femte elev som börjar på ett individuellt program slutför en gymnasieutbildning. Höjd kvalitet på de individuella programmen innebär att fler ska kunna fullfölja en gymnasieutbildning. Detta ska gälla med oförändrade behörighetskrav för de nationella programmen. I förslagen om kvalitetshöjning ligger också att utbildning på ett individuellt program ska ske på heltid fr.o.m. den 1 juli 2006.

*Frisökning* innebär att elever ska ha möjlighet att söka till nationella program och inriktningar i andra kommuner även om dessa finns i det egna upptagningsområdet. Sådana elever kan i mån av plats antas efter att sökande från den kommun eller det samverkansområde där utbildningen ges har beretts plats. Förslaget innebär ökad valfrihet och att reglerna blir mer likartade dem som gäller för fristående skolor. Regeringen ser detta som ett sätt att skapa drivkrafter för kommunerna att höja kvaliteten och attraktiviteten på sina utbildningar. Det är också en stimulans för en ökad samverkan mellan kommuner.

Propositionen innehåller också förslag om en satsning på *förstärkt kvalitet på yrkesinriktade program*. Både individens och samhällets behov ställer krav på att det finns en grundläggande yrkesutbildning som håller hög kvalitet. Regeringen anser att kvaliteten på den nuvarande yrkesutbildningen behöver höjas bl.a. genom en bättre koppling till arbetslivet. Lokala samråd mellan kommunen och arbetsmarknadens parter ska vara obligatoriska. Vidare ska alla elever ges möjlighet till arbetsplatsförlagt lärande av hög kvalitet som knyter an till den valda utbildningen. Liksom i dag ska alla elever på yrkesinriktade utbildningar få minst femton veckors praktik. För elever på studieförberedande utbildningar förordas arbetsplatsförlagt lärande genom samverkan med universitet, högskolor, näringsliv och arbetsliv. Efter förslag i propositionen inrättades en yrkesutbildningsdelegation i oktober 2004.

Som ett led i strävan att höja kvalitet och attraktionskraft hos de yrkesinriktade programmen framhålls i propositionen behovet av att arbetsformer och pedagogik utvecklas. Alternativen till den

---

<sup>27</sup> A.a. prop. s. 31 f

skolförlagda utbildningen är få och regeringen föreslår därför att *en ny gymnasial lärlingsutbildning* ska införas som ett alternativ till de nationella yrkesinriktade programmen. Den ska ha samma kunskapsmål som skolförlagd utbildning och ge kunskaper i såväl kärn- som karaktärsämnen. Möjligheten för elever på individuella program att kombinera anställning med gymnasiestudier ska finnas kvar.

För att i någon mån komma till rätta med problemen med att inte alla elever når kunskapsmålen i kärnämnen föreslår regeringen att undervisningen i *kärnämnen i högre grad ska präglas av den utbildningsinriktning som eleven har valt* och att samverkan mellan undervisningen i kärn- och karaktärsämnen ska öka.

Regeringen betonar också vikten av att förbindelser mellan olika ämnen kommer till uttryck. Till de fyra perspektiv som finns i den nuvarande läroplanen – ett etiskt, ett historiskt, ett internationellt och ett miljöperspektiv – föreslås ytterligare tre. Det första är ett naturvetenskapligt perspektiv som ska stödja miljöperspektivet och ge kunskapsområdet större tyngd. Det andra är ett genusperspektiv som ska bidra till att eleverna upptäcker och kan motverka diskriminerande och ojämställda förhållanden i samhället. Det tredje perspektivet är entreprenörskap och ska stimulera elevernas initiativförmåga, kreativitet och företagsamhet.<sup>28</sup>

Slutligen ska nämnas att regeringen hänvisar till den här utredningen och pekar på betydelsen av vårt uppdrag i samband med vissa av de förslag som läggs fram i propositionen.<sup>29</sup>

### 1.3 Kvalitet och kvalitetsutveckling i gymnasieskolan

Huvudsyftet med att utreda entreprenader i gymnasieskolan är, enligt regeringen, behovet av att höja utbildningens kvalitet. En sådan kvalitetshöjning kan, enligt direktiven, ske genom en närmare samverkan mellan gymnasieskolan och arbetslivet. Flera av de intressenter och aktörer som kommit till tals under utredningsarbetets gång understryker också vikten av att få till stånd ett mer utvecklat samarbete mellan kommuner, utbildningsföretag och arbetsliv. Kvalitetshöjningar kan, menar man, framför allt åstadkommas genom att yrkesutbildningarna tillförs kompetens och resurser utöver vad enskilda kommuner själva kan klara av.

---

<sup>28</sup> A. prop. s. 31 f

<sup>29</sup> Prop. 2003/04:140 s. 67 och 69

Samtidigt uttrycker många av dem utredningen varit i kontakt med en oro för hur skolhuvudmännen ska kunna utöva en tillräckligt god kvalitetskontroll när man får in fler och mer heterogena aktörer i verksamheten. Det handlar om att definiera kvalitet och utarbeta kvalitetskriterier anpassade till en verksamhet som i många avseenden skiljer sig från traditionell skolundervisning.

I detta avsnitt tar vi upp frågor kring kvalitetsbegrepp och gör en genomgång av det kvalitetsarbete som i dag ska ske i all skolverksamhet, kvalitetsredovisning samt inspektion i form av tillsyn och kvalitetsgranskning.

### 1.3.1 Utgångspunkter

Under 1990-talets första hälft övergick man inom utbildningsväsendet från ett regelstyrt till ett resultat- och målstyrt system. I det senare styrsystemet ska statliga styrdokument som skollag, läroplaner, kursplaner och andra skolförordningar ange målen för utbildningen, men det är de kommunala eller andra huvudmännen som har att avgöra hur målen ska uppnås. Ett målstyrt system förutsätter en noggrann uppföljning och utvärdering av resultat och måluppfyllelse. Diskussionerna om hur skolverksamhet ska följas upp och utvärderas, hur tillsyn ska gå till och vilka olika former av kvalitetskontroll som är adekvata har också varit livliga de senaste decennierna. Utbildnings- och kulturdepartementet, Skolverket och inte minst skolor och skolhuvudmän är sedan slutet av 1990-talet engagerade i ett intensivt utvecklingsarbete när de gäller kvalitetsfrågor inom hela skolväsendet.

I sin utvecklingsplan 2001/02 konstaterar regeringen att kvalitetsarbetet i skolväsendet måste utvecklas.<sup>30</sup> Man framhåller att det decentraliserade och målstyrda systemet kräver nationell tillsyn och utveckling av det lokala kvalitetsarbetet. Det är kommunernas ansvar att deras skolväsende lever upp till nationellt ställda kvalitetskrav. I skrivelsen förordar regeringen att nuvarande krav på kommunala skolplaner och lokala arbetsplaner tas bort och ersätts av kvalitetsredovisningar i vilka även de i kommunen verksamma fristående skolorna ska vara skyldiga att delta. Enhetliga resultatmål som speglar verksamhetens hela uppdrag, dvs. målen i läro- och kursplaner, ska utvecklas.

---

<sup>30</sup> Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning, rskr. 2001/02:188



*Kvalitetsbegreppet omfattar både resultat och process*

Utgångspunkten för kvalitetsbedömningarna i skolväsendet är att kvalitet i en så mångfacetterad och komplex verksamhet som skola och utbildning måste grunda sig på en bedömning både av graden av måluppfyllelse, dvs. verksamhetens resultat, och av processkvaliteten, dvs. hur verksamheten bedrivs. Processen handlar om det inre arbetet, t.ex. hur resurser används, hur samverkan inom och utom verksamheten sker, hur eleverna kan utöva inflytande, hur arbetet organiseras osv. Kvalitet definieras således av Skolverket som ett mått på hur väl verksamheten uppfyller nationella och lokala mål, krav och riktlinjer, men också på hur väl man tillgodoser kravet på förnyelse och förbättring.

Yrkesutbildningarna ställer särskilda krav på kvalitetsbedömningar. I den tidigare redovisade propositionen *Kunskap och kvalitet* (avsnitt 1.2.5) definierar regeringen en grundläggande yrkesutbildning med hög kvalitet. En sådan utbildning måste utveckla generella yrkeskompetenser, leda till specialistkunskaper som ger eleven kompetens som i huvudsak svarar mot arbetslivets krav samt utgöra grund för vidare studier och livslångt lärande. Detta kan ske genom en bättre koppling till arbetslivet, obligatoriskt lokalt samråd och arbetsplatsförlagt lärande (APL) med ökade möjligheter till utlandspraktik. I fråga om generella kompetenser betonar regeringen att traditionell yrkeskunskap måste förenas med generalistkompetens och goda baskunskaper, ett krav som inte anses stå i motsatsförhållande till behovet av specialisering.

Ansvarskänsla, samarbetsförmåga och problemlösningsförmåga anges som exempel på generella kompetenser som kan appliceras även inom andra branscher än den man har utbildat sig inom. Kvalitet i arbetet och ett aktivt samhällsliv kräver enligt regeringen överblick, förståelse för sammanhang, förutseende och konsekvensmedvetande.

På en del yrkesutbildningar ställs särskilda krav på yrkeskunnande, som går utöver läroplanernas krav. Det handlar om gymnasieutbildningar där berörda branscher ställer särskilda krav på godkända praktikperioder och yrkesmässiga prov, sådana krav finns t.ex. på frisörutbildningen. Ett speciellt exempel är den internationella JAR-certifiering som gäller det specialutformade flygmekanikerprogrammet där Luftfartsverket utfärdar certifiering efter en omfattande prövningen av utbildningens kvalitet.

### 1.3.2 Kvalitetsredovisningar och utbildningsinspektion

Ett viktigt instrument för kvalitetskontrollen i skolväsendet är de kvalitetsredovisningar som alla kommuner och skolor är skyldiga att upprätta varje år. Kvalitetsredovisningarna regleras i dag i en särskild förordning.<sup>31</sup> Kvalitetsredovisningarnas primära syfte är att främja huvudmännens och verksamheternas lokala kvalitets- och utvecklingsarbete. Genom kvalitetsredovisningarna ska också elever, föräldrar och allmänhet kunna få viktig information om verksamheten, bli mer delaktiga och få ökade möjligheter att påverka verksamhetens utveckling. Slutligen ska kvalitetsredovisningarna utgöra ett underlag för berörda myndigheter, t.ex. för Skolverkets inspektionsverksamhet samt för Myndigheten för skolutveckling vid bedömningen av behov av stöd.

#### *Skolverket redovisar uppdrag om kvalitetsredovisningens utveckling*

Skolverket har haft regeringens uppdrag att utarbeta och redovisa ytterligare bestämmelser om kvalitetsredovisningar inom skolväsendet. Uppdraget har redovisats i två skrivelser till regeringen.<sup>32</sup> Som allmänna utgångspunkter för sitt uppdrag konstaterar Skolverket att det inom det offentliga skolväsendet finns bestämmelser rörande den lokala kvalitetssäkringen av utbildningen dels i skollagen och dels i skolformsförordningarna. Ansvar för att resultaten i en kommuns skolväsende följs upp och utvärderas regleras således i dag i skollagen, medan läroplanerna anger bl.a. rektorns ansvar för att skolans resultat följs upp och utvärderas i förhållande till de nationella målen och till målen i skolplanen och lokala arbetsplaner.

#### *Kraven på kvalitetsredovisningarna förtydligas*

Regeringen har genom förordningsändringar 2005 ytterligare preciserat och förtydligat kraven på redovisningarna.

Kvalitetsredovisningarna ska innehålla en bedömning av i vilken utsträckning de nationella målen för utbildningen har förverkligats och en redogörelse för vilka åtgärder kommunen respektive skolan avser att vidta för en ökad måluppfyllelse. Verksamhetens förut-

---

<sup>31</sup> SFS 1997:702, senast ändrad augusti 2005, SFS 2005:609

<sup>32</sup> Redovisning av uppdrag om kvalitetsredovisning inom skolväsendet, Skolverket, Dnr 01-2004:2110 och Dnr 02-2004:2110 U2004/286/S

sättningar, arbetet i verksamheten och utbildningens måluppfyllelse ska redovisas. I förordningen betonas också att kvalitetsredovisningen ska ske under medverkan av lärare, övrig personal och elever.

#### *Kvalitetsredovisningarna föreslås få lagstöd*

För närvarande pågår beredningen av en lagrådsremiss med förslag till en ny skollag.<sup>33</sup> I förslaget ställs krav på skriftliga kvalitetsredovisningar för i stort sett alla former av utbildning för barn och ungdomar, oberoende av huvudman. I lagförslaget finns också preciseringar av vad redovisningarna ska innehålla och att hur de ska upprättas. Härmed flyttas huvuddelen av regleringen kring kvalitetsredovisningen från nuvarande förordning till skollagen.

Regeringen anför i motiven till förslagen att kvalitetsredovisningarna bör sättas i centrum för kommunernas och verksamheternas kvalitetsarbete och föreslår att nuvarande bestämmelser om skolplan och arbetsplan upphör. Man framhåller att ett borttagande av kravet på skolplan och arbetsplan inte innebär att huvudmän och verksamheter fritas från ansvaret att planera sin verksamhet. Förslaget innebär därför ett ansvar att systematiskt planera, följa upp och utvärdera verksamhet och med utgångspunkt i detta underlag årligen upprätta skriftliga kvalitetsredovisningar. Arbetet med att utveckla verksamheten ska ses som en process där utvärderingar av den befintliga situationen och redan vidtagna åtgärder måste ligga till grund för beslut om åtgärder för förbättring.

#### *Utbildningsinspektionen prioriterat uppdrag*

Skolverket ska genom utbildningsinspektion granska kvaliteten i skolväsendet och utöva tillsyn. Skolverket har därför inrättat en särskild avdelning för utbildningsinspektion. Inspektionen ska granska utbildningens kvalitet och resultat i kommuner och skolor samt utöva tillsyn över verksamheten. Granskningen ska avse såväl kommunala skolor som skolor med annan huvudman. För att möjliggöra Skolverkets tillsynsarbete har såväl offentliga som fristående skolhuvudmän skyldighet att lämna nödvändiga uppgifter till verket. Utbildningsinspektionen är en prioriterad uppgift för Skolverket. Alla kommuner och skolor samt kommunernas förskoleverksamhet,

---

<sup>33</sup> Utkast till lagrådsremiss med förslag till en ny skollag m.m., U 2005/5584/S

skolbarnsomsorg och vuxenutbildning granskas under en sexårsperiod, med början 2003. Inspektionen ska ta fram fakta och ge en bild av hur det står till i en kommun eller en skola. Som en följd av vad som kommer fram leder en inspektion till beslut om vad skolhuvudmannen omgående ska åtgärda och vad huvudmannen på längre sikt bör förbättra.

### *Inspektionens volym och omfattning*

I budgetpropositionen för 2003<sup>34</sup> uttalade regeringen som sin ambition att omfattningen av inspektionen på sikt skulle fördubblas. I budgetpropositionen för 2004 angav man målet att inspektionen härigenom ska omfatta varje kommun och alla skolor vart sjätte år.<sup>35</sup> En utgångspunkt är att inspektionen ska omfatta totalt cirka 6 000 enheter inom barn- och ungdomsskolan. I Skolverkets regleringsbrev för 2004 formulerades målen vad gäller barn- och ungdomsutbildning så att varje kommun och alla skolor ska omfattas av inspektion vart sjätte år. När det gäller vuxenutbildning ska varje kommun och dess insatser för att stödja vuxnas lärande omfattas av inspektion vart sjätte år.

Skolverket har sedan mars 2003 tagit fram en inspektionsmodell med sju huvudområden inom vilka alla lokala verksamheter bedöms. Den omfattar kommuners och skolors resultat, verksamhet och förutsättningar inom följande områden:

1. Normer och värden,
2. kunskaper,
3. arbetsmiljö och delaktighet,
4. pedagogisk verksamhet,
5. styrning, ledning och kvalitetsarbete,
6. tillgång till omsorg och utbildning samt
7. resurser (personal, kompetensutveckling, läromedel etc.).

Skolverkets tillsynsansvar regleras i dag huvudsakligen i förordningen (2002:1160) med instruktion för Statens skolverk. I ovan nämnda lagrådsremiss föreslås att Skolverkets mandat att utöva tillsyn ska regleras i skollagen och utformas så att tillsynen avser efterlevnaden av skollagen, föreskrifter som meddelats med stöd av

---

<sup>34</sup> Prop. 2002/03:1

<sup>35</sup> Prop. 2003/04:1

lagen samt bestämmelser om utbildningen som kan finnas i annan författning.

I utkastet till lagrådsremiss föreslås vidare att Skolverket ska få en uttrycklig rätt att inspektera sådan verksamhet som står under verkets tillsyn och få inhämta upplysningar och ta del av handlingar och annat material som kan beröra tillsynen. Den vars verksamhet inspekteras föreslås också bli skyldig att lämna den hjälp som behövs för tillsynen. Sammantaget innebär förslagen en betydligt starkare ställning för Skolverket.

### 1.3.3 Sammanfattning

Som framgår av ovan lämnade redovisning av bestämmelserna kring kvalitetsarbetet i skolväsendet och av det pågående utvecklingsarbetet har fokus i hög grad satts på detta arbete, såväl nationellt som lokalt. Ett viktigt instrument när det gäller att säkerställa kvaliteten och kvalitetsutvecklingen i skolväsendet är de kvalitetsredovisningar som alla skolhuvudmän och skolor är skyldiga att upprätta varje år. Kraven på kvalitetsredovisningarna har också successivt skärpts.

I skolor och kommuner ska kvalitetsredovisningarna kunna utgöra ett viktigt verktyg för att upptäcka och förebygga brister och problem i olika verksamheter och utgöra en utgångspunkt för verksamheternas eget kvalitets- och utvecklingsarbete. Det kontinuerliga uppföljningsarbete som kvalitetsredovisningarna förutsätter möjliggör också såväl jämförelser över tid som mellan olika verksamheter.

Utredningen utgår ifrån att en entreprenadverksamhet i gymnasieskolan ska ingå som en självklar del i kvalitetsredovisningarna och i kvalitetsarbetet i övrigt. Utbildningsinspektionen omfattar skolhuvudmännens hela ansvar och därför också de delar av verksamheten som sker på entreprenad. Vi återkommer i avsnitt 5.8 till de särskilda förutsättningar som kan komma att gälla för kvalitetsredovisningar och kvalitetsindikatorer i entreprenadverksamhet.

## 1.4 Kommunal verksamhet på entreprenad

### 1.4.1 Inledning

Upp- och utbyggnaden av det svenska välfärdssystemet skedde efter andra världskriget och kulminerade under 1970-talet. För att genomföra detta krävdes en förstärkning av den kommunala kapaciteten. Därför genomfördes omfattande kommunsammanslagningar under 1950- och 70-talen. I och med det minskade antalet förtroendevalda kraftigt och ett demokratiskt underskott uppstod i den meningen att många uppgifter som tidigare hade utförts av förtroendevalda politiker i stället kom att handhas av tjänstemän. Man började också tala om en växande klyfta mellan väljarna och de valda.<sup>36</sup>

Efter denna tid med en stadig ökningstakt skedde under 1980-talet ett trendbrott i den kommunala konsumtionen. Ökningstakten halverades under 1980-talet och i samband med det tog en diskussion om kommunal förnyelse fart.<sup>37</sup> Det var tankar om effektivisering samt politiskt och administrativt ledarskap som började diskuteras. Målstyrning blev ett ledord för att skapa effektivare och flexibla verksamhet, bättre politisk styrning och ett ökat medborgerligt engagemang.<sup>38</sup> Under denna tid aktualiserades idéer om kommunal verksamhet i privaträttslig form.

Samhällsutvecklingen under 1980-talets senare del präglades av ändrade samhällsekonomiska förutsättningar. Minskade resurser för den offentliga verksamheten ställde krav på effektivisering, prioriteringar och ett rationellare resursutnyttjande. Samtidigt decentraliserades flera samhällsfunktioner och kommunerna kom att få ett ökat ansvar inom flera områden, t.ex. skolan, insatser för funktionshindrade (LSS), äldreomsorg (ÄDEL-reformen) och psykiskt sjuka.

De förändrade förhållandena gav upphov till ett omfattande förnyelsearbete i kommunerna. Redan 1984 hade riksdagen beslutat om en försöksverksamhet för ökad kommunal självstyrelse, det s.k. frikommunförsöket. Det skedde också en omprövning av formerna för den kommunala verksamheten. I samband med idéer om produktivitetshöjningar och effektivisering väcktes tankar om – som ett alternativ till externa lösningar – interna organisationsför-

---

<sup>36</sup> Montin, S, Moderna kommuner s. 10 f

<sup>37</sup> Knutson/Forssman, Kommunal förnyelse, s 10. Trots denna halvering ökade den kommunala konsumtionen med ca 25 procent under 1980-talet.

<sup>38</sup> Montin, s. 12 f

ändringar som innebar en åtskillnad mellan kommunens roll som beställare och producent.<sup>39</sup> Tanken var att skilja politiken från den direkta produktionen. På så sätt skulle de förtroendevalda få en tydligare roll som representanter för kommuninvånarna snarare än som producenter av offentliga nyttigheter. Ansvar för produktionen skulle i stället läggas över på tjänstemän.<sup>40</sup>

Som en följd av dessa idéer uppkom krav på tydligare målstyrning och fortlöpande uppföljning och utvärdering av den kommunala verksamheten. De nya tankarna präglade tillkomsten av 1991 års kommunallag. Bland annat kan man i den nya kommunallagen se en utveckling från en traditionell nämndförvaltning till en friare nämndorganisation. Det finns också öppningar för alternativa former för den kommunala verksamheten. Syftet var att ge kommunerna ett ökat inflytande över verksamhetens organisation och möjligheter att välja former för verksamheten.<sup>41</sup>

Andra utmärkande drag för 1991 års kommunallag var strävan efter att utveckla medborgarnas möjligheter till insyn i och inflytande över verksamheten. Inte minst medborgarnas inflytande i egenskap av brukare framhölls.<sup>42</sup> Efterhand har dessa krav skärpts. I mitten av 1990-talet infördes exempelvis närmare regler i kommunallagen om kommunala företag och verksamhet på entreprenad. Bl.a. tydliggjordes nämndernas ansvar för verksamhet på entreprenad och kommunens möjlighet till insyn och kontroll i kommunala företag.<sup>43</sup>

Den nya kommunallagen innebar ett avstamp mot en ökad användning av alternativa driftformer. Under 1990-talets första år pågick en intensiv debatt i frågan. Den utveckling som hade inletts under 1980-talet tog nu fart och en ökande användning av externa resurser som alternativ till den traditionella förvaltningen skedde. Detta kom också till uttryck i flera utredningsförslag och efterföljande lagstiftningsärenden.<sup>44</sup>

1990-talet utmärktes av en stark ökning av antalet externa utförare av kommunala uppgifter. Svenska Kommunförbundet har kartlagt kommunernas utnyttjande av externa resurser sedan 1995.<sup>45</sup>

<sup>39</sup> Se t.ex. Beställare-utförare, Ds 1989:10 och prop. 1990/91:117 s. 10

<sup>40</sup> Knutson/Forsman, s. 54

<sup>41</sup> Prop. 1990/91:117 s. 11 f och 14 ff

<sup>42</sup> Prop. 1990/91:117 s. 19

<sup>43</sup> Se t.ex. prop. 1993/94:188

<sup>44</sup> Se bl.a. SOU 1991:104, SOU 1993:90 s. 218 f, prop. 1992/93:43, prop. 1993/94:188, 1993/94:KU40, SOU 1995:105 och SOU 1996:169

<sup>45</sup> På grund av att olika metoder använts är en jämförelse från 1998 och framåt mest rättvisande.

Man kan se att marknadsutnyttjandet ligger på en relativt konstant nivå, ca 35 procent, i förhållande till den sammanlagda driftskostnaden. Däremot har det ökat kraftigt i absoluta tal och uppgick 2002 till 126,6 miljarder kr. Jämfört med 1998 innebär det en volymökning med 68 procent.<sup>46</sup>

Sammantaget kan man alltså se att kommunernas roll som producent har tonats ner medan rollen som beställare har utvecklats. Följden av det är att kretsen av utförare av kommunal verksamhet har vidgats. Det är tydligt att användandet av alternativa driftformer har ökat under 1990-talet och blivit ett betydelsefullt inslag i den offentliga produktionen. Ofta har det varit ”hårda” verksamheter – som t.ex. renhållning, vägunderhåll, VA, energiförsörjning m.m. – som lagts utanför den traditionella kommunala förvaltningen men även inom ”mjuka” sektorer som vård, omsorg och skola har en stadig ökning kunnat ses.

Det finns dock regionala skillnader i landet. Användningen av alternativa driftsformer är mer omfattande i storstadsområdena medan det i de mer glesbefolkade delarna av landet inte har funnits lika goda förutsättningar att få till stånd fungerande marknader eftersom det har varit brist på alternativa utförare och någon konkurrenssituation därför inte kunnat uppstå. De senaste åren har dock användandet av alternativa driftformer ökat även i dessa områden.<sup>47</sup>

Det finns naturligtvis många orsaker till de senaste decenniernas omvandling av den kommunala verksamheten. Sammanfattningsvis kan några huvudfaktorer urskiljas<sup>48</sup>:

- Ekonomi

Krympande resurser har frammanat krav på kostnadsminskningar för att kunna bibehålla verksamhetens omfattning och inriktning. I strävan efter rationaliseringsvinster har en marknadsorientering skett. Genom den produktivetsökning och effektivisering som väntades bli följd av en konkurrensutsättning skulle medborgarnas krav på service och kvalitet i verksamheten kunna tillgodoses trots minskade resurser.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Kommunförbundet, Kommunernas marknadsutnyttjande 1995–1999 och Kommunernas marknadsanvändning 2002.

<sup>47</sup> Konkurrens för fortsatt välfärd?, s. 159 ff

<sup>48</sup> Sammanfattningen bygger bl.a. på den utvärdering som gjorts av Kommunförbundet i rapporten Konkurrens för fortsatt välfärd?, 1999

<sup>49</sup> Fridolf, M, Alternativa produktionsformer i kommunal verksamhet, Ds 1993:27, s. 23 ff



- **Kvalitet**  
Den ändrade inriktningen har lett till ett ökat kvalitetstänkande där kunden/brukaren ställts i fokus. Genom konkurrensutsättning uppkommer en möjlighet att göra jämförelser mellan den verksamhet som bedrivs i egen regi och den som sker externt. Det blir då lättare att definiera, mäta och kontrollera kvaliteten i verksamheten. Strävan efter att hitta ”rätt” kvalitetsnivå ökar.
- **Internationalisering**  
Nya krav på kvalitet och omfattning har kommit i takt med den fortgående internationaliseringen av samhället. Genom EES-avtalet och Sveriges inträde i EU har nya regelverk kommit att starkt påverka den offentliga verksamheten. Det gäller bl.a. reglerna om offentlig upphandling.
- **Ideologi**  
Konkurrensutsättningen av kommunal verksamhet var till en början starkt präglad av ideologiska motsättningar. Det var t.ex. fråga om olika syn på den offentliga sektorn och dess storlek, kommunala monopol, huruvida det borde göras skillnad mellan politik och förvaltning och om andra verksamhetsformer än traditionell förvaltning borde tillåtas. Andra principer där det har rått starka meningsskiljaktigheter är kundval, brukarinflytande och valfrihet.

Inom forskningen tycks man dock vara helt ense om att dessa motsättningar starkt har avtagit och att andra faktorer har kommit i fokus för diskussionen om den offentliga sektorns utveckling. Om kostnadsbesparingar var det dominerande skälet för konkurrensutsättning under början av 1990-talet har åtskilliga av dagens reformer kvalitetsförbättringar som huvudsyfte. Det gäller t.ex. kundvalsreformer inom äldreomsorgen.<sup>50</sup>

#### **1.4.2 Juridiska förutsättningar för kommunal verksamhet**

Den kommunala förnyelseprocessen har inneburit att alternativ till den traditionella förvaltningsmodellen har vuxit fram. I detta avsnitt görs en kort genomgång av de olika externa driftformer som förekommer för att bedriva kommunal verksamhet. Först lämnas

---

<sup>50</sup> Andersson, F, Konkurrens på kommunala villkor, 2002 s. 10

en redogörelse för de regler som gäller för kommunal verksamhet i andra former än i kommunens egen regi.

Regeringsformens (RF) utgångspunkt är att det är statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter som svarar för den offentliga förvaltningen. Det anges redan i RF:s inledningskapitel där statskicketts grunder behandlas (1 kap. 8 § RF). Närmare regler om förvaltningen finns sedan i 11 kap. RF. Enligt 11 kap. 6 § andra stycket RF får förvaltningsuppgifter anförtros en kommun. I tredje stycket sägs sedan att sådana uppgifter även kan överlämnas till enskilda fysiska eller juridiska personer. Det kan vara privatpersoner eller bolag, stiftelser och föreningar av olika slag. Som gemensam beteckning för denna kategori används ofta termen "privata rättssubjekt".

Inom det kommunala området är det kommunen som förutsätts stå för ett överlämnande av förvaltningsuppgifter. En förutsättning för överlämnande till ett privat rättssubjekt är att uppgiften inte innebär någon form av myndighetsutövning. För att uppgifter som innefattar myndighetsutövning ska få lämnas över krävs det att det finns ett särskilt bemyndigande i lag. Eftersom det är riksdagen som stiftar lagar ligger detta utanför den kommunala kompetensen. Begreppet myndighetsutövning behandlas närmare nedan.

#### *Den kommunala kompetensen*

Vilka uppgifter som en kommun kan lämna över till andra avgörs av hur man definierar området för den kommunala verksamheten. Man brukar då tala om den kommunala kompetensen. Denna delas in i den allmänna kompetensen och specialkompetensen. Huvudreglerna finns i kommunallagen (1991:900), (KL). Av 2 kap. 1 § KL framgår det som brukar kallas för den allmänna kommunala kompetensen. Den innebär att kommuner själva får ta hand om angelägenheter som är av allmänt intresse och som har anknytning till kommunen. Uppgifter som ska handhas av staten, en annan kommun eller landsting eller någon annan är undantagna.

Därutöver har kommunerna sin specialreglerade kompetens. Den har uppkommit som en följd av att det inom vissa områden finns föreskrifter med särskilda skyldigheter och befogenheter för kommunerna. Dessa kan vara av två slag. För det första förekommer bestämmelser i olika specialförfattningar som ger kommunerna vissa ytterligare befogenheter eller ålägganden inom områden som

redan ingår i den kommunala kompetensen, t.ex. socialtjänst, hälso- och sjukvård samt skola. Det finns också särskilda kompetensutvidgande lagar som ger kommunerna befogenheter inom områden som annars faller utanför den kommunala kompetensen. Exempel på detta är turism<sup>51</sup>, stöd till boendet<sup>52</sup> och internationellt bistånd<sup>53</sup>.

Det finns även exempel på lagar som inskränker den allmänna kompetensen. Det gäller t.ex. de s.k. stopplagarna rörande privatisering av akutsjukhus och allmännyttiga bostadsföretag<sup>54</sup>.

Den kommunala kompetensen begränsas av vissa generella principer. En av dessa är *lokaliseringsprincipen*, som innebär att det inte räcker att en angelägenhet har ett allmänt intresse, den måste också ha anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Det är intresset som ska vara knutet till kommunen. En kommun kan därför mycket väl engagera sig i verksamhet utanför kommunens gräns, så länge det är till nytta för kommunen och dess invånare. En annan princip som bör nämnas är *självkostnadsprincipen*. Den innebär att kommunal verksamhet inte får drivas i vinstsyfte utan att de avgifter som tas ut ska svara mot kostnaderna för de tjänster eller varor som tillhandahålls.

Inom de områden som ingår i det kommunala verksamhetsfältet kan alltså överlämnande av förvaltningsuppgifter bli aktuellt. I 3 kap. KL finns närmare föreskrifter om kommuners verksamhetsformer och möjligheterna att överlämna vården om kommunala angelägenheter till andra. I 16–19 §§ finns regler om kommunala företag och entreprenader som anknyter till delegationsmöjligheten i 11 kap. 6 § RF. Den främsta skillnaden är att vid entreprenad köper kommunen in utförandet av en viss tjänst men behåller huvudmannskapet för verksamheten. När det gäller kommunala företag avhänder sig kommunen huvudmannskapet för en viss verksamhet till företaget och behåller endast kontroll över denna i egenskap av ägare till det kommunala bolaget.<sup>55</sup>

Med stöd av 3 kap. 16 § har kommunen möjlighet att anlita en privat entreprenör för utförandet av kommunala uppgifter. Det krävs dock att det inte är föreskrivet att verksamheten endast får

---

<sup>51</sup> SFS 1968:131

<sup>52</sup> SFS 1993:406

<sup>53</sup> SFS 2001:151

<sup>54</sup> I SFS 2002:102 begränsas kommuners möjlighet att avhända sig allmännyttiga bostadsföretag och det har tidigare, fram till utgången av 2002, funnits begränsningar av landstingens möjlighet att överlämna driften av akutsjukhus till annan (SFS 2000:1440).

<sup>55</sup> Prop. 1993/94:188 s. 38 f

drivas i kommunens egen regi. Det är kommunfullmäktige som ska fatta beslutet om ett överlämnande.

### *Myndighetsutövning*

Är det fråga om överlämnande av uppgift som innefattar myndighetsutövning ställer, som tidigare framgått, 11 kap. 6 § RF krav på att det ska finnas särskilt lagstöd för detta.<sup>56</sup> Vad avses då med begreppet myndighetsutövning? I förarbetena till 1971 års förvaltningslag talar man om "... utövning av befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande, och befogenheten ska utövas i förhållande till enskild."<sup>57</sup> De beslut eller åtgärder som avses har det gemensamt att de ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna.

Myndighetsutövning föreligger inte bara när det gäller förpliktelser för medborgarna utan kan lika väl avse gynnande beslut. Det som är utmärkande är att den enskilde befinner sig i någon form av beroendeförhållande till myndigheten. Det ska vara fråga om en myndighet som ensidigt avgör något och denna bestämmanderätt utövas i förhållande till enskild. Det beslut som fattas ska vara bindande för den enskilde.<sup>58</sup>

Vi ska inte här fördjupa oss ytterligare i begreppet myndighetsutövning. Det står dock helt klart att åtgärden att fatta beslut som har positiva eller negativa rättsverkningar för den enskilde utgör myndighetsutövning. Likadant faller åtgärder som enbart innefattar rådgivning och lämnande av upplysningar utanför begreppet. Mellan dessa ytterligheter finns det dock utrymme för tolkningar om vad som egentligen utgör myndighetsutövning. Det har bl.a. diskuterats om införskaffande av upplysningar och handlingar, hembesök och andra åtgärder under utredningen av ett ärende inom t.ex. socialtjänsten, utgör myndighetsutövning. Något entydigt svar på den frågan har inte kunnat ges, men det är angeläget att vara medveten om den problematik som föreligger i frågan.<sup>59</sup> I anslutning till det kan också nämnas att JO har prövat möjligheten att till enskild överlämna handläggningen av ärenden där avsikten är att

<sup>56</sup> 1990/91KU38 s. 44 och 161 f. I prop. 1975/76:209, som tar upp ändringen av 11 kap. 6 § RF, hänvisas till prop. 1971:30 vad gäller innebörden av termen myndighetsutövning.

<sup>57</sup> Prop 1971:30 del 2 s. 331

<sup>58</sup> A.a. s. 331 ff

<sup>59</sup> Se t.ex. den redovisning som finns i SOU 1994:139 s. 271 ff (Ny socialtjänstlag)

resultatet av arbetet ska ligga till grund för ett myndighetsbeslut av kommunen.<sup>60</sup>

När det gäller skolområdet kan som exempel på myndighetsutövning nämnas examination, betygsättning och disciplinära åtgärder.<sup>61</sup>

Det kan i det sammanhanget nämnas att Högsta domstolen, i samband med prövning av en kommuns skadeståndsskyldighet på grund av underlåtenhet att ingripa och vidta åtgärder mot mobbing, har resonerat kring frågan om myndighetsutövning. Domstolens resonemang antyder en utvidgning av begreppet myndighetsutövning till att omfatta all skolverksamhet där skolplikt gäller, möjligen med undantag för den direkta undervisningen.<sup>62</sup>

### *Driften av den kommunala verksamheten*

Det är de olika kommunala nämnderna som ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige har bestämt samt att de föreskrifter som gäller för verksamheten följs. Detta gäller även i de fall då verksamheten har överlämnats till annan med stöd av 3 kap. 16 § KL (se 6 kap. 7 § KL). Det är därför av stor betydelse att kommunens intentioner och målen för en verksamhet som ska lämnas över för drift i extern regi tas tillvara vid upphandlingen. Det är sedan lika angeläget att man från kommunens sida följer upp och utvärderar verksamheten.

För den kommunala verksamheten är reglerna om offentlig upphandling av stor betydelse. Dessa är en följd av Sveriges åtagande enligt det s.k. EES-avtalet, och senare inträdet i EU. Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling ställer krav på att bl.a. kommunernas upphandling ska grundas på affärsmässighet och utnyttjande av tillgänglig konkurrens utan att någon leverantör särbehandlas. Det innebär bl.a. förbud mot att de egna, kommunala bolagen ges företräde i de fall då upphandling krävs. (Så är t.ex. inte fallet om det är ett helägt kommunalt bolag.)

Vilka uppgifter är då möjliga att lämna över till andra organ? Ovan talades det om de ramar som sätts upp av kommunallagen och de speciallagar som gäller kommunerna. Om detta innebär en yttre ram för vad som kan lämnas över till externa utförare så finns det en inre begränsning i form av det obligatoriska kärnområde

<sup>60</sup> JO 2001/02 s. 252

<sup>61</sup> Prop. 1992/93:230 s. 34. Se även Tersmeden/Werner, Skollagstiftningens grunder, 1995 s. 207 f och 213

<sup>62</sup> Högsta domstolens dom den 28 november 2001 i mål T 351-01

som utgörs av uppgifter som kommunen själv måste besluta om och/eller driva i egen regi med egen personal. Det ska dock framhållas att kommunala samverkanslösningar i vissa fall kan utgöra ett alternativ till ett formellt överlämnande av kommunala uppgifter. (Förutsättningarna för kommunal samverkan beskrivs närmare i följande delavsnitt.)

Det kommunala kärnområdet består av:

- a) Normgivning, t.ex. antagande av taxor eller utfärdande av andra generella föreskrifter.
- b) Myndighetsutövning där det inte finns stöd i lag för ett överlämnande.
- c) Obligatorisk egenregiverksamhet, t.ex. socialtjänst, hälso- och sjukvård, stöd och service åt funktionshindrade, grundskola, gymnasium, och räddningstjänst.
- d) Bestämmande av kommunala avgifter för det fakultativa området.
- e) Bidragsgivning.

En fråga som har uppkommit i anslutning till detta är hur långt möjligheten att lägga ut verksamhet på entreprenad sträcker sig i de fall då kommunen i specialförfattning har ålagts att svara för viss verksamhet. För socialtjänstens samt hälso- och sjukvårdens vidkommande har detta lösts genom uttryckliga stadganden i respektive speciallag där kommunen ges rätt att sluta avtal med någon annan. Denna möjlighet begränsas dock genom ett uttryckligt förbud mot att till enskild överlämna uppgifter som innefattar myndighetsutövning.<sup>63</sup> Inom skolans område finns inte motsvarande möjligheter. De lösningar som valts för skolans vidkommande är mer begränsade. Skolan behandlas separat i avsnitt 1.5 nedan.

### *Alternativa driftsformer*

Som framgått ovan har nya produktionsformer vuxit fram i den kommunala verksamheten under de senaste decennierna. Det är både fråga om nya former för driften av den egna förvaltningen och driftformer som utgör alternativ till drift i egen regi. Inom den egna kommunala produktionen kan exempelvis nämnas beställar-

---

<sup>63</sup> Se t.ex. 3 § tredje stycket hälso- och sjukvårdslagen och 2 kap 5 § socialtjänstlagen

utförarorganisationer, resultatenheter och intraprenader.<sup>64</sup> Oftast när man talar om alternativa driftformer syftar man på olika externa lösningar och det är främst det området som ska behandlas här. Det finns emellertid också exempel på mellanformer som har drag av både de interna och externa modellerna. Så är t.ex. fallet när man utsätter den verksamhet som drivs i egen regi för konkurrens från externa utförare.

De alternativa driftformer som fortsättningsvis ska behandlas har det gemensamt att det är fråga om offentlig verksamhet som helt eller delvis är skattefinansierad och där utförandet sköts av någon annan än den myndighet som svarar för finansieringen av verksamheten. Verksamheter där kommunen själv står för utförandet tas inte upp i detta sammanhang.

Ser man på hur användande av alternativa driftformer har vuxit fram, så skedde det till en början främst inom de s.k. hårda områdena. För skötsel av exempelvis vägar, renhållning, städning, färdtjänst, skolskjutsar och andra tekniska tjänster har externa producenter använts sedan åtskilliga decennier tillbaka. Inom ”mjuka” sektorer som vård, omsorg och skola har utvecklingen tett sig annorlunda och där har rått en större tveksamhet inför renodlade marknadslösningar.

Sveriges Kommuner och Landsting har sammanställt statistik över kommunernas marknadsanvändning. Den senaste sammanställningen avser åren 1998–2002.<sup>65</sup> Redovisningen utgår från begreppet externa resurser. Med det avses varor, tjänster, inhyrning och entreprenader som produceras av andra än kommunen och som belastar kommunen som en kostnad. Det är alltså ägandet av produktionsresurserna och personalens anställningsförhållanden som avgör gränsdragningen. Det är inte bara privata leverantörer som tillhandahåller varor och tjänster åt kommunerna. Det finns också offentliga leverantörer som kommunala företag, andra kommuner, landsting och staten. Den största delen eller 68 procent av kostnaderna för kommunernas köp av verksamhet står dock de privata leverantörerna för.<sup>66</sup>

Av sammanställningen kan man se att de externa resurserna uppgick till 126,6 miljarder kr 2002. Det motsvarar drygt 35 procent av

---

<sup>64</sup> Intraprenader föreligger när tjänster köps/säljs mellan enheter inom t.ex. en kommun. För närmare redogörelse av innebörden i de olika produktionsformerna se t.ex. SOU 1993:90 s. 194 ff och SOU 1991:104

<sup>65</sup> Svenska kommunförbundet, Kommunernas marknadsanvändning år 2002, s. 5 ff

<sup>66</sup> A.a. s. 12

kommunernas justerade driftkostnad.<sup>67</sup> Jämfört med 1998 är andelen externa resurser ungefär lika stor men volymen har under perioden ökat med 24,9 miljarder kr eller ca 25 procent.

Ökningen av de externa resurserna är störst inom områdena pedagogisk verksamhet samt vård och omsorg. Inom området pedagogisk verksamhet har den ökat med 10,3 miljarder kr eller 31 procent. Ökningen av kostnaderna för köp av verksamhet inom det pedagogiska området (främst utgörs dessa kostnader av betalning enligt föreskriven ersättningskyldighet) står för den största ökningen, nästan 70 procent. Det förklaras bl.a. av att antalet elever i fristående skolor och andra kommuners gymnasieskolor har fortsatt att öka. Av ökningen står andelen elever i fristående gymnasieskolor för den största delen. Från läsåret 2001/02 till 2004/05 ökade antalet elever i denna grupp med 22 600 till 40 500 elever. Som jämförelse kan nämnas att antalet elever i fristående gymnasieskolor 1995/96 var 4 760.<sup>68</sup>

#### Elever i fristående gymnasieskolor

Läsår	Antal	Andel (%)
2000/01	14 251	5,6
2001/02	17 887	6,1
2002/03	25 365	8,2
2003/04	33 521	10,3
2004/05	40 513	11,9

Det finns olika tänkbara former för överförande av kommunal verksamhet till nya producenter. De kan delas in i följande kategorier.

a) *Kommunala bolag* har funnits länge som ett alternativ för övertagande av huvudmannskapet för den kommunala affärsverksamheten. De vanligaste områdena är fastighetsförvaltning, energi, VA, avfall och kommunikationer. Bland huvudskälen för valet av bolagsformen brukar nämnas att en sådan innebär<sup>69</sup>

<sup>67</sup> Den justerade driftkostnaden utgörs av bruttokostnaden för driften exklusive bidrag, transfereringar, intäkter och försäljningar till andra kommuner. Investeringskostnader ingår inte heller. a.a. s. 5

<sup>68</sup> A.a. s. 9, 15 och 28

<sup>69</sup> Hallgren m.fl., Kommunala driftentreprenader, s. 20 ff



- ett tydligare resultatansvar
- kortare beslutsvägar än i förvaltningsformen
- ökad finansiell handlingsfrihet
- marknadskänsla

b) *Kommunala driftentreprenader* innebär att kommunen behåller huvudmannskapet men anlitar en extern producent för driften av verksamheten. Det är kommunen som sätter upp mål för verksamhetens kvalitet och anger dess inriktning och omfattning. Kommunen svarar för upphandlingen och för att utvärdering och uppföljning sker. Är det en avgiftsbelagd verksamhet är det kommunen som fastställer avgifterna.

c) *Bidragsfinansierad enskild verksamhet* är en driftform där det inte är kommunen utan enskilda som är huvudmän för en verksamhet som helt eller delvis finansieras genom bidrag från kommunen. Exempel på sådan verksamhet är föräldrakooperativ barnomsorg, fristående skolor och ideella föreningar inom kultur- och fritidsområdet.

d) *Kundvalssystem med check* innebär att den kund/kommuninnehavare som är berättigad till t.ex. barnomsorg, skola eller äldreomsorg får möjlighet att välja bland flera utförare; både privata och offentliga. Utföraren får ersättning för tjänsten genom att kunden överlämnar en check som utföraren sedan kan lösa in hos kommunen. Denna modell vållar vissa bekymmer ur upphandlingssynpunkt eftersom det från fall till fall kan råda oklarhet om det är fråga om en bidragsfinansierad verksamhet eller om ett uppdragsförhållande mellan kommunen och utföraren.<sup>70</sup>

e) *Köp av enstaka tjänster från enskilda huvudmän* förekommer framförallt när det gäller platser på behandlingshem och särskilda boenden. Sådana tjänster kan upphandlas styckevis eller genom avrop från ett ramavtal. Bland förespråkarna brukar framhållas att detta är en driftform som, i jämförelse med entreprenadformen, ger ett större utrymme för verksamhets- och kvalitetsutveckling. Det ger producenten bättre kontrollmöjligheter och utrymme för att ha flera olika kommuner som kunder. För kommunens del kan detta framstå som ett attraktivt alternativ på kort sikt men innebär som

---

<sup>70</sup> Se närmare i SOU 2001:31 s. 242 ff

regel en högre kostnad per plats och minskade möjligheter att kontrollera verksamhet och lokaler.<sup>71</sup>

Som framgått ställer flertalet av de olika driftformerna krav på att upphandling ska ske. Det är då reglerna i lagen om offentlig upphandling som ska följas. I fråga om bidragsfinansierad verksamhet med enskilda huvudmän gäller inte detta. Som framgått under d) ovan råder tveksamhet om upphandling krävs vid alla former av kundvalssystem.

## **1.5 Entreprenader och möjlighet till samverkan i den offentliga skolan**

### **1.5.1 Inledning**

Med ”entreprenad” avses ett arbets- eller leveransbeting av större omfattning. Den närmare innebörden av detta varierar mellan olika områden. I kommunala sammanhang är det fråga om en entreprenad när en kommun uppdrar åt en extern utförare att för kommunens räkning utföra viss kommunal verksamhet. Kommunen kvarstår med andra ord som huvudman för verksamheten och behåller sitt ansvar gentemot dem som är att betrakta som användare av verksamheten ifråga. Det är kommunen som beslutar om verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Det är också kommunen som ska följa upp och utvärdera verksamheten. Det gäller även den verksamhet som grundar sig på speciallagstiftning som t.ex. skollagen.

Inom skollagstiftningen används inte ”entreprenad” annat än att det förekommer i rubriken till lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan (fortsättningsvis entreprenadlagen). För att uttrycka att entreprenader är tillåtna i vissa fall används uttryck som ”uppdra åt andra att anordna”, ”sluta avtal med annan om att utföra” och ”sluta avtal med en enskild ... om att denne ska bedriva ...”.

Omfattningen på kommunernas entreprenadverksamhet kan utläsas ur Statistiska Centralbyråns (SCB) statistik över kostnaderna för kommunernas utnyttjande av andra anordnare. Med andra ord framgår omfattningen av kommunernas köp av externa tjänster. För skolområdet tar SCB, för Skolverkets räkning, varje år fram

---

<sup>71</sup> Hallgren m.fl., s. 36 f

statistik över kostnaderna för kommunernas köp av utbildning från andra anordnare än kommunen själv. I den kategorin ingår då bl.a. kostnaderna för den utbildning som lagts ut på entreprenad. Det ingår emellertid också kostnaderna för andra samverkansformer som inte är entreprenader. Detta är en stor kategori som bl.a. innefattar de kostnader som uppkommer när en kommun köper in utbildningsplatser från en annan kommun eller lämnar bidrag till en fristående skola. Där ingår också kostnader för t.ex. skolskjutsar, skolmåltider, skolhälsovård, fastighetsförvaltning och andra stödåtgärder som inte utgör egentliga undervisningskostnader.

Den totala kostnaden för gymnasieskolan 2004 var 28 400 milj. kr. Av dessa avsåg drygt 46 procent kostnader för undervisning. Resterande del var kostnader för lokaler, skolmåltider, läromedel, utrustning, elevvård och övrigt. Dessa belopp avser samtliga huvudmän, alltså såväl kommuner som landsting och fristående skolor m.fl. Ser man enbart till kommunernas kostnader uppgick dessa till 24 800 milj. kr.

Någon bild av i vilken omfattning undervisning köptes in på entreprenad ger inte denna statistik. Hos SCB finns ytterligare uppgifter i den s.k. rikstotalen som i viss utsträckning visar omfattningen av entreprenadverksamheten i kommunerna. Enligt dessa var kostnaderna 2003 för köp av skolplatser från annan utbildningsanordnare än kommun och landsting 141 milj. kr.

Beräknat på dessa uppgifter utgjorde entreprenadinslaget ca 0,6 procent av kommunernas totala kostnader för gymnasieskolan. Enligt besked från SCB råder dock stor osäkerhet om detta återspeglar de verkliga förhållandena. Osäkerheten ligger i att många kommuner inte särredovisar kostnader för köp av extern undervisning utan räknar in dem i kostnaderna för den egna undervisningen. Till stor del beror det på att det huvudsakligen är enstaka undervisningsinslag och inte hela utbildningsplatser som köps in på detta sätt. Eftersom särredovisningen av kommunala ersättningar till andra kommuner, landsting och fristående skolor avser köp av skolplatser finns det anledning att anta att kommunerna rapporterar köp av undervisning från andra anordnare endast i de fall det gäller hela utbildningar eller skolplatser och inte när det endast är fråga om enstaka undervisningstjänster. Några mer exakta upplysningar om omfattningen av entreprenadverksamheten finns således inte att tillgå.

Det kan också finnas skäl att göra en jämförelse med de upplysningar som finns om kostnaderna för den kommunala vuxenutbild-

ningen. Den totala kostnaden för den vuxenutbildning som bedrevs 2003 var 4 819 milj. kr. Av denna utgjorde 892 milj. kr, alltså 18,5 procent, ersättningar till andra utbildningsanordnare än andra kommuner och landsting. Ser man enbart till den gymnasiala vuxen- och påbyggnadsutbildningen var totalkostnaden för den 3 979 milj. kr, varav 808 milj. kr eller 20,3 procent var ersättningar till andra utbildningsanordnare.

Jämförelsen visar att utnyttjandet av externa utbildningsanordnare är väsentligt större inom den kommunala vuxenutbildningen än i gymnasieskolan. Detta stämmer väl överens med den bild som framkommit i övrigt och med den regelutformning som finns och som öppnar för ett större inslag av entreprenader inom Komvux. Det ska också framhållas att det finns skillnader i sättet att redovisa mellan de båda skolformerna. Statistiken för gymnasieskolan grundar sig på beräkningar av kostnader per elevplats. För Komvux är redovisningen däremot uppdelad per undervisningstimme eftersom många elever inte studerar på heltid. Därefter sker en omräkning till heltidsstudieplatser. Dessa olikheter har, enligt SCB, viss betydelse för beräkningarna och försvårar därför i viss mån jämförelsen.

#### *Den nuvarande och förslaget till ny skollag*

I de följande avsnitten redovisas möjligheterna till entreprenad i de olika skolformerna. Redovisningen tar sin utgångspunkt i de regler som nu gäller enligt 1985 års skollag. Det är dock viktigt att påpeka att det föreligger ett förslag till en ny skollag. Detta bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Dess förslag berörs inte i detta kapitel. Däremot beaktas de i kap. 4–6 där utredningens förslag redovisas.

#### **1.5.2 Förskoleverksamhet, skolbarnomsorg och förskoleklass**

I skollagen ges kommunerna möjlighet att sluta avtal med någon annan om att utföra uppgifter inom förskoleverksamhet och skolbarnomsorg (2:a kap. 5 § andra st.) och förskoleklass (2:b kap. 2 § tredje st.). Kommunerna har också möjlighet att träffa avtal om att utföra tjänster på entreprenad åt andra kommuner.

Entreprenadavtal med bolag, föreningar, samfälligheter, stiftelser eller enskilda individer får inte innefatta myndighetsutövning. Det framgår indirekt av 1 kap. 9 § regeringsformen men sägs uttryckligen även i de nyss angivna bestämmelserna. Beslut om avgifter eller platstilldelning är exempel på sådana uppgifter som inte får omfattas av ett entreprenadavtal.

### 1.5.3 Grundskolan och de andra obligatoriska skolformerna samt gymnasiesärskolan

För grundskolan och de övriga skolformer som omfattas av skolplikt, liksom för gymnasiesärskolan, saknas det uttryckliga möjligheter att anordna utbildningen – helt eller delvis – på entreprenad. Det utrymme som ges är den möjlighet som regeringen har att, med stöd av 2 § entreprenadlagen, medge att en kommun eller ett landsting får ingå ett avtal om undervisning på entreprenad i ett enskilt fall. För detta krävs att det föreligger särskilda skäl. Som framgår av redovisningen i avsnitt 1.5.7 har något sådant undantag inte gjorts.

### 1.5.4 Gymnasieskolan

Den 1 januari 1994 trädde lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan (entreprenadlagen) i kraft. I denna öppnades möjligheten att träffa avtal om entreprenad avseende gymnasieundervisning. Syftet var att dra nytta av att det inom yrkesutbildningsområdet fanns företag med mer moderna och kvalificerade resurser och större kompetens än vad skolan hade. Möjligheterna till att lägga ut undervisning på entreprenad är inte begränsade till någon viss kategori av näringsidkare utan omfattar även enskilda som t.ex. driver utbildningsverksamhet. Entreprenader ansågs också kunna vara ekonomiskt fördelaktiga, leda till ökad samverkan mellan skola och arbetsliv samt innebära en vitalisering av yrkesutbildningen. Detta gällde dock bara de delar av undervisningen som hade yrkesinriktad karaktär. Undervisning på entreprenad i ämnen av annat slag skulle generellt sett inte förekomma. Inte heller skulle hela utbildningar kunna ske på entreprenad.<sup>72</sup>

<sup>72</sup> Prop. 1992/93:230 s. 32. Detta synsätt bekräftades i samband med de ändringar som gjordes den 1 januari 2000 med anledning av övergången från timplan till poängplan, se prop. 1998/99:110 s. 55 f

I 1 § entreprenadlagen ges kommuner och landsting möjlighet att träffa avtal men en enskild juridisk eller fysisk person om att denne ska bedriva viss undervisning inom gymnasieskolan. Som nyss angavs inskränks möjligheterna av att det endast är ifråga om undervisning i karaktärsämnen med yrkesinriktad eller estetisk profil som avtal får träffas.

Från denna huvudregel finns i lagens 2 § möjlighet för regeringen att medge undantag om det finns särskilda skäl. Denna möjlighet gäller inte bara gymnasieskolan utan hela det offentliga skolväsendet.

Vid lagens tillkomst var det redan inom vuxenutbildningen möjligt att lägga ut undervisning på entreprenad. Inom det offentliga skolväsendet i övrigt ansågs ett motsvarande behov finnas främst för yrkesutbildningarna inom gymnasieskolan. Ett generellt medgivande till entreprenad borde, som tidigare angetts, bara ges för de yrkesinriktade delarna av undervisningen. Andra delar borde som regel inte läggas ut på entreprenad.<sup>73</sup>

Avtal om entreprenad får bara träffas med enskilda fysiska eller juridiska personer. Det innebär att offentligrättsliga organ, som t.ex. andra kommuner och landsting eller statliga myndigheter, inte kan komma ifråga annat än efter särskilt medgivande från regeringen med stöd av 2 §.

Möjligheten för regeringen att medge undantag enligt 2 § avser dels vilken undervisning som kan få läggas ut, dels vem som kan vara entreprenör. När det gällde undervisningen ansågs det värdefullt att ha möjlighet att ge tillstånd till att entreprenadformen kunde prövas även inom andra skolformer än gymnasieskolan. Det var också angeläget att kunna lägga ut undervisning i fler ämnen än de karaktärsämnen som anges i 1 §. Som exempel nämndes de fall då en entreprenör har kompetens att bedriva undervisning i ett ämne som har nära anknytning till ett yrkesämne. I fråga om vem som kan vara entreprenör bedömde regeringen att det kunde finnas andra än enskilda – t.ex. statliga myndigheter och landsting – som kunde vara aktuella. Sammantaget ansågs det därför lämpligt att regeringen skulle ha möjlighet att i varje enskilt fall pröva förutsättningarna för och lämpligheten av ett tänkt entreprenörskap.

Entreprenadens omfattning begränsas av uttrycket ”bedriva viss undervisning”. Förutom själv undervisningen ingår i detta ”sådan verksamhet som direkt hör ihop med undervisningen och som nor-

---

<sup>73</sup> Prop. 1992/93:230 s. 32

malt utförs av lärare inom det offentliga skolväsendet”.<sup>74</sup> En lärares uppgifter ska alltså vara desamma oavsett om han eller hon är anställd av kommunen, landstinget eller en enskild entreprenör. Bland de uppgifter som hör till undervisningen ingår att sätta betyg (i den mån detta inte ingår i rektors ansvar, se nedan). Eftersom betygsättning är en av de uppgifter som innefattar myndighetsutövning finns en särskild bestämmelse i 3 § som möjliggör att även uppgifter som utgör myndighetsutövning överlämnas till en entreprenör.

Möjligheten till entreprenad behöver inte nödvändigtvis avse all undervisning i ett ämne utan även en del av ett ämne kan bli föremål för entreprenad.

Inskränkningen att entreprenadavtal enbart får avse undervisning innebär att det bara är läraruppgifter som får överlämnas. Rektors uppgifter kan därför inte ingå i entreprenaden. Av det följer också att det endast är myndighetsutövning av lärare som omfattas av bemyndigandet i 3 §.

Eftersom rektors uppgifter enligt skollagen och tillhörande förordningar inte kan ingå i en entreprenadöverenskommelse måste det alltid finnas en av kommunen eller landstinget anställd rektor som ansvarar även för den utbildning som bedrivs på entreprenad. Rektorn ska svara för den pedagogiska ledningen både på ett övergripande plan och i det dagliga arbetet. Eftersom det kan antas vara färre lärare med formell lärarutbildning inom den undervisning som bedrivs på entreprenad så betonas detta ansvar särskilt i förarbetena.<sup>75</sup>

Vid entreprenad behåller kommunen/landstinget huvudmannaskapet för utbildningen. Undervisningen sker inom ramen för gymnasieskolan och ingår i det offentliga skolväsendet. Det är alltså inte fråga om en fristående gymnasieskola.

Det innebär också att skollagens bestämmelser gäller även den undervisning som bedrivs av en enskild utförare på entreprenad. Enda undantaget är att kravet i 2 kap. 3 § skollagen om lärares pedagogiska behörighet har ersatts av en särskild bestämmelse i 4 §. I den ställs i stället krav på att vid undervisning på entreprenad ska användas lärare som har kompetens för den undervisning som ska bedrivas. Enligt uttalanden i propositionen innebär detta att det visserligen inte krävs att de lärare som fullgör undervisning på entreprenad har formell lärarutbildning men att de ska ha ”adekvat utbildning för den undervisning som han ska bedriva och pedagogisk

<sup>74</sup> Prop 1992/93:230 s. 88

<sup>75</sup> A. prop. s. 34

insikt”. Lärarens kompetens ska vara sådan att det inte uppstår någon kvalitetsmässig skillnad jämfört med undervisningen i det offentliga skolväsendet.<sup>76</sup>

### 1.5.5 Komvux, särvox och sfi

För undervisning inom den kommunala vuxenutbildningen (komvux), vuxenutbildningen för personer med utvecklingsstörning (särvox) och svenskundervisning för invandrare (sfi) ges stora möjligheter för kommuner och landsting att träffa avtal om entreprenad. Några begränsningar av med vem ett sådant avtal får träffas finns inte, utan den formulering som används är att ”kommuner och landsting får uppdra åt andra att anordna ...” komvux, särvox respektive sfi.

Liksom för övriga områden gäller den generella begränsningen i 11 kap. 6 § regeringsformen att uppgifter som innefattar myndighetsutövning endast får överlämnas till enskild om det finns stöd i lag. Sådant lagstöd saknas för dessa skolformer. Betygssättning och annan myndighetsutövning som normalt hör till en lärares uppgifter kan därför inte ingå i ett avtal om undervisning på entreprenad.

Detta innebär, liksom för gymnasieentreprenader, att rektorsfunktionen ligger kvar hos huvudmannen, dvs. kommunen/landstinget. Det framgår också av 1 kap. 10 § förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning att vid undervisning som lagts ut på entreprenad gäller förordningens regler om rektor alltid för den rektor inom det offentliga skolväsendet som ansvarar för utbildningen.

Kraven på behörighet för olika anställningsformer och kommunens skyldighet att svara för personalens kompetensutveckling i 2 kap. 4–7 §§ skollagen gäller inte komvux som anordnas av annan än kommun/landsting. Bakgrunden till detta är att det inte ansågs rimligt ur praktisk synpunkt att tillämpa dessa bestämmelser på utbildningsanordnare som inte är en kommun eller ett landsting.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Prop. 1992/93:230 s. 89. På grund av undantaget från 2 kap. 3 § skollagen gäller inte heller bestämmelserna i 2 kap. 4–5 §§ skollagen om vem som är behörig att anställas som lärare för undervisning som bedrivs på entreprenad.

<sup>77</sup> Prop. 1990/91:85 s. 196



### 1.5.6 Andra möjligheter att låta utomstående svara för undervisning

#### Enstaka inslag

Utöver de bestämmelser i skollagen och entreprenadlagen som möjliggör entreprenadlösningar finns i 15 kap. 2 § skollagen en generell bestämmelse som ger regeringen möjlighet att låta enskilda och andra utomstående svara för enstaka inslag i verksamheten.<sup>78</sup> När det gäller utbildning inom ramen för individuella program får regeringen föreskriva att utomstående får anordna mer av undervisningen än vad som ryms i begreppet ”enstaka inslag” i första stycket. (I det i juni 2005 remitterade förslaget till ny skollag finns motsvarande bestämmelse i 22 kap. 17 §).

Avsikten med bestämmelsen var att göra det möjligt för utomstående att medverka i skolverksamhet. I vissa fall fanns särskilda regler om detta i skollagen. Vid sin tillkomst 1985 innehöll skollagen t.ex. bestämmelser om gymnasial lärlingsutbildning (dåvarande 5 kap. 21 §). Ett annat exempel är de särskilda utbildningsformer som regleras i 10 kap. skollagen.<sup>79</sup> Det finns emellertid även andra utbildningsformer där utomstående medverkar på ett sådant sätt att de svarar för en del av undervisningen. Det kan t.ex. gälla praktik (arbetsplatsförlagd utbildning, se 5 kap. 15 § gymnasieförordningen) eller andra undervisningsmoment där föreningar eller liknande svarar för utbildningsinsatser. Det är för att möjliggöra sådana inslag som bestämmelsen i 15 kap. 2 § har tillkommit.<sup>80</sup>

Vid införandet av gymnasieskolans individuella program gjordes bedömningen att det för vissa elever kunde vara aktuellt att genomföra stora delar av sin utbildning utanför det offentliga skolväsendet. Det är skälet till att det i 15 kap. 2 § andra stycket finns en möjlighet för regeringen att föreskriva att mer än enstaka inslag får anordnas av enskilda och andra utomstående.

Regeringen har endast i ett fall utnyttjat möjligheten att meddela särskilda föreskrifter, nämligen i förordningen (2003:255) om försöksverksamhet med distansundervisning i Emmaboda kommun. Bemyndigandet avser elever som studerar på nationella program och ger möjlighet för dessa att i den egna skolan delta i undervisning i

<sup>78</sup> Vid skollagens tillkomst fanns bestämmelsen i 12 kap. 2 § men kapitelnumreringen ändrades i SFS 1991:1107

<sup>79</sup> Se t.ex. förordning (1983:28) om undervisning av barn och ungdomar som vistas vid särskilda ungdomshem

<sup>80</sup> Prop. 1985/86:10 s. 132 f

annan anordnares regi via informations- och kommunikationsteknik. Vissa särskilda regler gäller för verksamheten i förhållande till skollagen och gymnasieförordningen. Bl.a. ska betyg sättas av lärare på skolan efter samråd med den andra utbildningsanordnaren.

I samband med det kan även nämnas förordningen (2000:158) om försöksverksamhet med distansundervisning i gymnasieskolan. Syftet är att göra det möjligt för elever som går på ett nationellt program att få undervisning, med hjälp av informations- och kommunikationsteknik, i en viss kurs som inte erbjuds i hemkommunen. Distansundervisningen får inte avse kärnämnen eller karaktärsämnen som är gemensamma för programmet.

## Sponsring

Begreppet sponsring var till en början ett sätt att beskriva när ett företag lämnar ekonomiskt stöd eller gåvor till idrottslig, kulturell eller annan icke-affärsdrivande verksamhet. Numera brukar sponsring snarast beteckna avtal mellan två eller flera parter, där den ena parten (sponsorn) lämnar bidrag i form av pengar, varor och/eller tjänster och den andra parten (den sponsrade) i sin tur åtar sig att visa upp företagsnamn, varumärke, vara eller tjänst till nytta för sponsorn. För att detta ska vara sponsring och inte marknadsföring får informationen bara innehålla upplysning om företagsnamnet eller liknande. Någon annan information om sponsorn eller dennes produkter får inte förekomma.

Sponsring inom skolan är en fråga som tagits upp av Konsumentverket och Svenska Kommunförbundet i samarbete med Skolverket.<sup>81</sup> Tillsammans har de utarbetat en vägledning för hur man på lokal nivå ska kunna ta fram en policy för sponsring.

Både i läroplanen för grundskolan och för gymnasiet finns en uttalad målsättning om ett samarbete mellan skola och arbetsliv. I läroplanen för gymnasiet (Lpf 94) betonas särskilt vikten av samarbete med arbetslivet i den yrkesförberedande utbildningen. Även från arbetslivets sida finns ett uttalat intresse och det leder till att olika former av samarbete förekommer. Ofta kan det ske i form av sponsring. I gymnasieskolan förekommer t.ex. sponsring av läromedel, datorer, resor och byggmaterial.

---

<sup>81</sup> Konsumentverket, Skolverket och Svenska Kommunförbundet, Sponsring i skolan – Vägledning för utarbetande av lokal policy för sponsring, mars 2004

En annan och mindre uppmärksammas form av sponsring är näringslivets finansiering av stiftelser som gör sociala insatser i skolan. Det kan t.ex. gälla insatser mot mobbning eller droger.

Beslut om sponsring kan fattas på olika nivåer i skolan. I vissa fall kan enskilda lärare komma överens med företag, organisationer eller myndigheter om att ta emot t.ex. gratis undervisningsmaterial mot att sponsorerna presenteras för eleverna. I andra fall kan beslut om sponsring fattas av skol- eller kommunledningen.

Det saknas uttrycklig lagreglering av sponsring i skolan. Vissa krav måste dock vara uppfyllda för att sponsring ska kunna ske. Det får t.ex. inte finnas någon risk för att skolan hamnar i beroendeförhållande till sponsorn eller att undervisningen påverkas. Detta bottnar i regeringsformens objektivitetsprincip. Kommunerna ska behandla alla lika och verksamheten ska präglas av opartiskhet och saktighet (1 kap. 9 § RF). Sponsringen får inte heller innefatta sådana villkor att den kommunala verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet påverkas. Den får naturligtvis inte heller innebära att verksamheten ges inslag som inte ingår i den kommunala kompetensen. Den motprestation som kommunen erbjuder ska också stå i rimlig proportion till sponsringen och samarbetet måste få en sådan utformning att det inte innebär ett otillåtet stöd till enskilda företag (jfr 2 kap. 8 § kommunallagen).

Om sponsoravtalet innehåller ömsesidigt förpliktande ekonomiska åtaganden och avser en kommuns köp, leasing, hyra eller hyrköp, kan det omfattas av reglerna i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). Det förutsätter dock att sponsorn tillhandahåller varor eller tjänster och i gengäld får varor, tjänster eller pengar från den upphandlande enheten, dvs. kommunen. Är det inte fråga om att kommunen ska stå för någon ekonomisk motprestation utan sponsorns prestation är att betrakta som en gåva är inte reglerna i LOU tillämpliga. I de fall då kommunen endast åtar sig att upplysa om att de mottagna varorna eller tjänsterna sponsrats av en viss leverantör finns det normalt sett ingen sådan förpliktelse att reglerna om upphandling aktualiseras.

Det ska i detta sammanhang också nämnas att regler i marknadsföringslagen blir tillämpliga om sponsringsavtalet leder till kommersiell reklam. Det finns också särskilda regler för sponsring som Internationella Handelskammaren har ställt upp.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Internationella Handelskammaren (ICC), Code on Sponsorship, 2003

Med dessa utgångspunkter har Konsumentverket m.fl. ställt upp ett antal utgångspunkter för formuleringen av en lokal policy för sponsring. Dessa kan sammanfattas inom tre delområden:

- Krav på sponsorer
  - Det ska vara ett seriöst företag som inte har skatteskulder eller liknande,
  - att sponsorns verksamhet är förenlig med skolans värdegrund samt
  - att sponsrat material inte innehåller reklam, erbjudanden eller annan marknadsföring.
- Sponsringens pedagogiska värde ska vägas mot dess påverkans-effekt
  - material/aktiviteter ska vara förenliga med läro- och kursplaner,
  - fakta som presenteras ska vara opartiskt och aktuellt och det ska framgå vem som är utgivare/upphovsman till materialet/aktiviteten samt
  - sponsrat material får endast vara ett komplement. Undervisningen får inte vara beroende av detta för att fungera.
- Skolans motprestation
  - Det är viktigt att göra en bedömning av vilken motprestation som sponsorn förväntar sig för att överväga om regler om offentlig upphandling, opartiskhet och saklighet m.m. kan bli aktuella.

En policy för sponsring i skolan är ett beslut av principiell natur. Konsumentverket m.fl. rekommenderar därför att kommunfullmäktige fattar ett övergripande beslut och att den ansvariga nämnden sedan antar riktlinjer för den närmare utformningen. Policyn ska sedan göras väl känd både inom skola och näringsliv men också hos elever och föräldrar.

### Uppdragsutbildning

I diskussionen om möjligheterna för kommuner och landsting att låta andra svara för undervisning är det omvända förhållandet, alltså kommunernas möjlighet att svara för undervisning åt andra, också av intresse. Det kan t.ex. ske genom kommunal samverkan av olika slag, som behandlas i nästa avsnitt. Det kan också genomföras i

form av uppdragsutbildning. Det ska dock framhållas att uppdragsutbildningen ligger utanför det offentliga skolväsendet.

Uppdragsutbildning har sin grund i tanken att även företagsfinansierad och arbetsmarknadspolitiskt betingad utbildning bör ses som delar av de samlade utbildningsinsatserna. I vissa fall kan det innebära ett bättre resursutnyttjande om det ordinarie utbildningsväsendet avlastas kostnader som gränsar till personalutbildning medan det i andra fall kan finnas omständigheter som talar för att använda resurser inom det offentliga utbildningsväsendet. Det senare gäller t.ex. vid efterfrågan på utbildningsinsatser av det slag som kommuner och landsting tillhandahåller inom ramen för gymnasieskolan och vuxenutbildningen.

Med detta som utgångspunkt infördes 1985 möjligheter för kommuner och landsting att erbjuda andra utbildning som till art och nivå motsvarar den verksamhet som bedrivs inom ramen för det offentliga skolväsendet (uppdragsutbildning). Avsikten är att det även vid denna form av utbildning ska vara fråga om grundläggande utbildning och mera allmän påbyggnadsutbildning. Kommuner och landsting ska alltså inte bedriva företagsintern utbildning eller annan direkt personalutbildning.

Utrymmet för uppdragsutbildning regleras numera i lagen (1991:1109) om uppdragsutbildning i vissa fall. Denna bygger i allt väsentligt på 1985 års lagstiftning.<sup>83</sup>

Uppdragsutbildning innebär att en uppdragsgivare köper viss utbildning från en utbildningsanordnare. Sådillvida skiljer den sig inte från vissa andra former för utbildningsutbyte. Det som är utmärkande är att uppdragsgivaren dels utser vem som ska delta i utbildningen, dels svarar för finansieringen av utbildningen. Det senare innebär att den ersättning som uppdragsgivaren betalar ska motsvara samtliga kostnader för utbildningen.

Uppdragsutbildning ska avse fortbildning, vidareutbildning eller annan utbildning som syftar till att höja kompetensen hos anställda. Den kan också vara ett led i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Av det skälet angavs i förarbetena att beställare av uppdragsutbildning kan vara företag, organisationer och andra juridiska personer i egenskap av arbetsgivare samt statliga myndigheter, kommuner och landsting. Det är också orsaken till att andra enskilda organ eller enskilda personer inte ska kunna komma ifråga.<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Lagen (1985:903) om uppdragsutbildning i anslutning till det kommunala skolväsendet m.m.

<sup>84</sup> Prop. 1984/85:195 s. 12

Vid tillkomsten av 1985 års lag angavs att uppdragsutbildning inte bör avse utbildningar som riktar sig till ungdomar eller som är av längre, grundläggande karaktär. Utbildningar motsvarande gymnasieskolans program är därför uttryckligen undantagna eftersom uppdragsutbildning ska ses som en verksamhet utöver den reguljära.<sup>85</sup> Uppdragsutbildning får inte heller förekomma i sådan omfattning att den ordinarie verksamheten påverkas negativt, t.ex. vad gäller tillgång till lärare och utrustning. Ett uttryckligt stadgande om det finns i 3 § förordningen (1992:395) om uppdragsutbildning inom det offentliga skolväsendet.

Uppdragsutbildning får bedrivas inom ett område som i fråga om art och omfattning motsvarar den verksamhet som kommuner och landsting får bedriva inom det offentliga skolväsendet. Det ska alltså vara samma typ av utbildning som den som ges inom ramen för den reguljära verksamheten. Som nyss nämdes får uppdragsutbildning inte motsvara ett helt nationellt program. Samtidigt finns det inget som hindrar att den kan organiseras tillsammans med den ordinarie verksamheten (s.k. samundervisning).

I de fall då uppdragsutbildningen motsvarar utbildning inom det offentliga skolväsendet får betyg eller andra kompetensbevis utfärdas. I 5 § förordningen om uppdragsutbildning inom det offentliga skolväsendet finns närmare anvisningar om förutsättningarna för detta. Huvudsakligen innebär de att utbildningen ska följa gymnasieskolans kursplaner, att lärarna har kompetens motsvarande de krav som ställs på gymnasielärare samt att uppdragsseleverna uppfyller de behörighetskrav som ställs för antagning till gymnasieskolan.

### **Kommunal samverkan**

Varje kommun är enligt 5 kap. 5 § skollagen skyldig att erbjuda samtliga ungdomar i kommunen, som uppfyller vissa krav, gymnasieutbildning. För de allra flesta kommuner är det inte möjligt att i egen regi anordna gymnasieutbildning med alla de nationella program och inriktningar som finns. Vissa kommuner saknar ekonomiskt och befolkningsmässigt underlag att över huvud taget anordna någon sådan utbildning. Samverkan har därför alltid skett mellan kommuner och mellan kommuner och landsting.

---

<sup>85</sup> 2 § lagen om uppdragsutbildning i vissa fall

*Samverkansavtal*

För att lösa uppgifter inom området för den kommunala kompetensen får kommuner och landsting träffa avtal om samverkan. Det ska finnas ett ömsesidigt kommunalt intresse och får inte gälla uppgifter som enbart ligger i en kommuns intresse. Om samverkan medför att en kommun lämnar över uppgifter som innefattar myndighetsutövning till en annan kommun krävs lagstöd för att ett överlämnande ska få ske.

Sådant lagstöd finns bl.a. inom skolans område. I 5 kap. 5 § skollagen sägs att varje kommun är skyldig att erbjuda samtliga ungdomar i kommunen som uppfyller vissa behörighetskrav<sup>86</sup>, utbildning på gymnasieskolans nationella program. I tredje stycket ges kommunerna möjlighet att fullgöra denna skyldighet genom att träffa ett samverkansavtal med en annan kommun. De två eller flera kommunerna bildar då ett samverkansområde för den utbildning som omfattas av avtalet.

För specialutformade och individuella program finns motsvarande bestämmelse i 5 kap. 13 § andra stycket skollagen. Det finns också möjlighet att samverka i frågor om intagning. I 5 kap. 15 § ges möjlighet för en kommun att ha en intagningsorganisation som är gemensam med en annan kommun.

Det finns inga närmare krav på hur ett samverkansavtal ska vara utformat mer än att det ska innebära att en eller flera kommuner anordnar nationella program i gymnasieskolan för en eller flera andra kommuners räkning. Skolverkets överklagandenämnd har dock ansett att det krävs ett skriftligt avtal för att ett giltigt samverkansavtal ska anses föreligga.<sup>87</sup> Det finns även vissa krav på vad sådana avtal ska innehålla.

Samverkansavtal har också vissa rättsverkningar för ungdomarna i de kommuner som samverkar. De ungdomar som hör till samverkansområdet får nämligen samma ställning som den anordnande kommunens ungdomar när de söker till ett nationellt program som ingår i samverkan. Den anordnande kommunen är då huvudman för alla elever på den i kommunen belägna skolan. Det gäller alltså även elever som har sin hemort i en annan kommun i samverkansområdet.

---

<sup>86</sup> Se närmare 5 kap. 1 § och 5 § 1 st skollagen

<sup>87</sup> Se beslut 1994-04-29, nr A 20. Se även Tersmeden/Werner, Skollagstiftningens grunder, 1995, s. 133 ff

### *Gemensam nämnd*

I kommunallagen finns olika möjligheter för samarbete kommuner emellan. Ett alternativ är att de kommuner som önskar samverka kring t.ex. gymnasieutbildning kan välja att inrätta en gemensam nämnd.<sup>88</sup> De närmare bestämmelserna om detta finns i 3 kap. 3a–c §§. En sådan nämnd övertar samtliga de kommunala uppgifter som de samverkande kommunerna eller landstingen har ansvar för. Det innebär att även ansvaret för myndighetsutövning övergår till den gemensamma nämnden. Även i övriga hänseenden gäller kommunallagens regler om nämnder för den gemensamma nämnden, om inget annat anges (3b §). Den gemensamma nämnden ska organisatoriskt ingå i någon av de samverkande kommunernas eller landstingens organisation (3a § andra stycket). Av förarbetena framgår att den gemensamma nämnden, liksom andra nämnder, är en egen myndighet. Däremot är den inte en egen juridisk person. Här skiljer det sig från ett kommunalförbund. Den gemensamma nämnden ska därför ses som en företrädare för de samverkande huvudmännen. Eftersom den inte är en egen juridisk person kan den inte fatta beslut, träffa avtal eller anställa personal. Sådana uppgifter får den ansvariga kommunen eller landstinget svara för.<sup>89</sup>

I 3c § slås det fast att den gemensamma nämndens behörighet och befogenhet ska anges i överenskommelsen mellan de samverkande kommunerna/landstingen. Denna ska i sin tur grunda sig på ett reglemente med närmare föreskrifter om nämndens verksamhet och arbetsformer. Ett sådant reglemente ska antas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna/landstingen (6 kap. 32 §). Fullmäktige i de samverkande kommunerna ska också välja ledamöter och ersättare i den gemensamma nämnden. Varje kommun/landsting ska ha minst en ledamot och en ersättare i nämnden (6 kap. 9 §).

### *Kommunalförbund*

Ett annat samverkansalternativ inom ramen för kommunallagen är kommunalförbund. Det innebär att de samverkande kommunerna eller landstingen bildar och överlåter kommunala uppgifter till ett kommunalförbund. Några begränsningar ifråga om vilka uppgifter

---

<sup>88</sup> Alla kommunala uppgifter utom sådana som följer av lagen (1994:1720) om civilt försvar får fullgöras av en gemensam nämnd (3a § andra stycket)

<sup>89</sup> Prop. 1996/97:105 s. 38



som kan överlätas finns inte. Det kan alltså även gälla obligatoriska uppgifter. Vad som sägs i specialförfattning om kommun eller landsting ska då istället gälla kommunalförbundet (3 kap. 22 §). Det behöver inte heller vara fråga om gemensamma uppgifter som överläts utan samarbetet kan avse uppgifter som åligger t.ex. en kommun och ett landsting var för sig.

Särskilda regler för hur ett kommunalförbund kommer till stånd, förbundets verksamhet och organisation m.m. finns i 3 kap. 20–28 §§ kommunallagen. En väsentlig skillnad jämfört med en gemensam nämnd är att ett kommunalförbund är en självständig juridisk person som är fristående i förhållande till de kommuner/landsting som ingår i förbundet. Den tar över kommunens uppgifter och ekonomiska ansvar. Eftersom det saknar beskattningsrätt behåller de olika medlemmarna ansvar för finansieringen av kommunalförbundets verksamhet.

### Samverkan med andra än kommuner

I avsnitt 2.4 och 2.5 beskrivs vilka möjligheter som finns till samarbete inom ramen för arbetsplatsförlagd utbildning (APU) och Lärande i arbetslivet (LIA).

#### 1.5.7 Tillämpningen av undantagsregeln i 2 § entreprenadlagen

Som tidigare framgått finns det möjlighet för kommuner och landsting att, med stöd av 2 § entreprenadlagen, få tillstånd till att undervisning läggs ut på entreprenad utöver vad skollagen och entreprenadlagen medger. För detta krävs att regeringen bedömer att det föreligger särskilda skäl. I förarbetena till bestämmelsen sägs att sådana skäl kan föreligga om en entreprenör, som anlitas för vissa karaktärsämnen, också har särskild kompetens för undervisning i ämnen som har nära samband med karaktärsämnena men som är ämnen som inte får läggas ut på entreprenad enligt huvudregeln. Någon närmare ledning för vad som i övrigt kan anses utgöra särskilda skäl lämnas inte utan frågan får avgöras från fall till fall.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Prop. 1992/93:230 s. 32 och 89

Som tidigare framgått kan dispens ges ifråga om ämnen i gymnasieskolan som inte omfattas av möjligheten till entreprenad med stöd av 1 §. Dispens kan emellertid också bli aktuellt i skolformer – t.ex. grundskola och särskola – där det annars helt saknas möjligheter att välja en entreprenadform. Dispens kan slutligen också avse att låta en annan kommun, landsting eller statligt organ meddela undervisning.

Entreprenadlagen trädde i kraft den 1 januari 1994. Under den tiden har arton ansökningar kommit in till regeringen. Av dessa har sex beviljats, två avskrivits och sex avslagits. Sju ansökningar handläggs för närvarande.

### *Grundskoleundervisning*

Två ansökningar har avsett tillstånd att bedriva grundskoleundervisning på entreprenad<sup>91</sup>.

I den första ansökan, som gjordes i oktober 1999, angav kommunen ifråga som skäl för begäran om att få lägga ut grundskoleundervisning på entreprenad att detta skulle vara vitaliserande för verksamheten, att fler anordnare kan påskynda skolutvecklingen och bidra till högre kostnadseffektivitet samt att förekomsten av fler fristående skolor skapar risk för att kommunen drabbas av överkapacitet med tomma lokaler som följd.

Den andra ansökan – från november 2000 – motiverades med att entreprenad skulle skapa utrymme för nytänkande och kreativitet och därmed skulle undervisningens kvalitet höjas, att erfarenheter från entreprenader inom förskola och gymnasiet haft positiva effekter för annan kommunal verksamhet, ökad valfrihet, att den ökade förekomsten av fristående skolor medför ökade kostnader för kommunen samt att entreprenader skapar bättre förutsättningarna för kommunen att kontrollera de ekonomiska konsekvenserna.

I bägge fallen avslag regeringen ansökningarna eftersom det inte ansågs föreligga sådana särskilda skäl som krävs för dispens.

---

<sup>91</sup> U1999/3613/S och U2000/4229/S

*Undervisning i fristående skola*

En kommun ansökte i september 2000 om tillstånd att få träffa avtal med fristående skolor om undervisning av elever med behov av särskilt stöd i särskilda arbetsgrupper. Som skäl angavs att nuvarande grupper fanns i skolor som skulle bli fristående inför kommande läsår, att de berörda rektorerna önskade behålla de särskilda grupperna även sedan deras skolor blivit fristående samt att kommunen även i fortsättningen skulle besluta om in- och utskrivning av elev i särskild undervisningsgrupp.

Regeringen ansåg inte att det kommunen anfört utgjorde sådana särskild skäl som krävs för tillstånd och avslog därför ansökan<sup>92</sup>.

*Kommunalförbund*

Ett kommunalförbund ansökte i augusti 1999 om tillstånd att få träffa avtal med två kommuner om undervisning i modersmål. Som särskilda skäl angavs modersmålsundervisningens särskilda karaktär, svårigheter att rekrytera lärare, att en anställning hos kommunalförbundet är till nackdel för lärarna samt att eftersom lärarna ändå var kommunalt anställda – om än av en annan kommun – skulle den begärda dispensen inte påverka möjligheterna att fullgöra myndighetsutövning i form av betygsättning.

Inte heller i detta fall ansåg regeringen att det förelåg särskilda skäl och ansökan avslogs därför.<sup>93</sup>

*Gymnasieskola*

En kommun har ansökt om medgivande att sluta avtal med enskilda fysiska eller juridiska personer om undervisning i kärnämnen för elever på individuella program. Ansökan motiverades med att kommunen önskade en organisation av de individuella programmen som kännetecknas av en varierad struktur och en individualiserad träning där elevens totala situation beaktas. Kommunen ansåg sig inte själv kunna tillhandahålla denna typ av undervisning och ville därför pröva att anlita små, externa utbildningsanordnare för att ge de aktuella eleverna möjlighet till speciell undervisning.

---

<sup>92</sup> U2000/3494/G

<sup>93</sup> U1999/2878/G

Skolverket gavs tillfälle att yttra sig och avstyrkte ansökan med hänvisning till att särskilda skäl inte kunde anses föreligga. Regeringen instämde i detta och avlog ansökan.<sup>94</sup>

En kommun ansökte i december 2001 om dispens enligt 2 § entreprenadlagen för att lägga ut all undervisning inom naturbruksprogrammet i sportfiske med inriktning på turism på entreprenad under två års tid, vilket motsvarade den tid som programmet skulle avvecklas. Regeringen ansåg inte att detta utgjorde särskilda skäl och avlog ansökan.<sup>95</sup>

En kommun har 2001 ansökt om generell dispens, alternativt dispens för vissa angivna kurser, för att träffa avtal med vissa utbildningsföretag och offentliga institutioner om att dessa ska få bedriva undervisning i gymnasieskolan. Kommunen har också begärt dispens för att få sluta avtal med Statens skolor för vuxna (SSV) om distansundervisning i vissa kärnämnen i gymnasieskolan. Slutligen har kommunen ansökt om dispens för att träffa avtal med vissa offentliga institutioner rörande undervisning i estetisk verksamhet. Ärendet handläggs för närvarande av Utbildnings- och kulturdepartementet.<sup>96</sup>

En annan kommun ansökte 2004 om medgivande att sluta avtal med fem olika enskilda utbildningsanordnare om undervisning dels i ämnena engelska, matematik och svenska enligt grundskolans kursplan, dels i gymnasieskolans kärnämnen. Som skäl för ansökan angavs följande. Det är angeläget att få ett programinriktat individuellt program eller en lärlingsutbildning som inte erbjuds i kommunal regi. De utbildningar som ansökan avser finns inte i kommunens utbud av individuella program. De är av stort värde för den enskilde. För att kunna erbjuda en helhet och underlätta s.k. infärgning i kärnämnen bör utbildningarna innefatta undervisning i både kärnämnen och karaktärsämnen.

Regeringen biföll ansökan. De särskilda skäl som regeringen ansåg föreligga var att de utbildningar som ansökan avsåg innebar att undervisning i kärnämnen och karaktärsämnen integreras och tillsammans bildar en sammanhållen utbildning för elever med ett individuellt program. Denna typ av utbildningar, som annars inte erbjuds av den kommunala skolan, fyller ett stort behov för elevgruppen ifråga.<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup> U2001/3447/G

<sup>95</sup> U2001/4804/G

<sup>96</sup> U2001/1320/G

<sup>97</sup> U2004/2822/G

Det finns ytterligare tre ansökningar som avser tillstånd att sluta avtal med en privat entreprenör om undervisning i svenska, engelska och matematik enligt grundskolans kursplan samt i gymnasieskolans kärnämnen. Undervisningen avser elever på programinriktat individuellt program (naturbruksgymnasium). De skäl som anfördes var att motsvarande undervisning tidigare hade tillhandahållits med stöd av samarbetsavtal mellan kommunerna ifråga och landstinget men att skolan därefter kommit att drivas av ett aktiebolag.

Ärendena har avgjorts och regeringen har bifallit ansökningarna.<sup>98</sup> Regeringen bedömde att skolan ifråga under flera års tid anordnat utbildning på programinriktade individuella program för elever med särskilda behov. Undervisningen i karaktärsämnen och kärnämnen bedrivs integrerat och undervisningen fyller ett stort behov. Regeringen ansåg därför att det fanns särskilda skäl för dispens.

Sommaren 2005 medgav regeringen undantag i ytterligare två fall. Bägge avsåg undervisning i grundskoleämnen och gymnasieskolans kärnämnen på individuella program.

Till dessa kommer två ansökningar till som för närvarande handläggs av Utbildnings- och kulturdepartementet. Den ena avser studier vid ett fristående naturbruksgymnasiums individuella program. Ansökan avser elever som befinner sig i ”gråzonen” och behöver särskilda insatser för att klara sin gymnasieutbildning men som inte är behöriga att studera i särskolan.<sup>99</sup> Den andra ansökan avser dispens för att träffa avtal med en folkhögskola om undervisning i kärnämnen under den tid då ett kommunalt polymertekniskt gymnasium byggs upp och innan ett tillräckligt stort elevantal finns.<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> U2003/2763/G och U2004/3207/G

<sup>99</sup> U2004/3430/G

<sup>100</sup> U2004/3830/G



## 2 En utveckling mot nya arbetsformer

Detta kapitel är en kartläggning av de nya organisationsformer som under senare år har utvecklats i gymnasieskolan. Kapitlet ger inledningsvis en sammanfattande bild av existerande samverkansformer och de generella erfarenheter som kan dras av dessa. Det ges sedan en rad exempel på olika samverkansformer i och mellan kommunerna.

De erfarenheter och synpunkter som redovisas i detta kapitel bygger framför allt på vad som framkommit under utredningsarbetet och de kontakter utredningen under arbetets gång har haft med företrädare för kommuner, skolor, intresseorganisationer, näringsliv m.fl.

### 2.1 Samverkansformer

Inom ramen för den sammanhållna gymnasieskolan finns olika slag av yrkesutbildning på de yrkesinriktade programmen, inom individuella program och i vissa andra former. Samarbete och samverkan förekommer både mellan skolan och arbetslivet och mellan kommuner. Samverkan med arbetslivet sker oftast genom att näringslivet erbjuder praktiktillfällen och mellan kommuner genom samverkansavtal kring gymnasieprogram. Under de senaste åren har skilda samverkansformer inom gymnasieskolan vidareutvecklats som en följd av olika statliga initiativ, av ett ökat intresse från näringslivets sida och inte minst av kommunernas behov av att bredda sitt utbildningsutbud.

Näringslivets bidrag till skolsamverkan kan bestå i att t.ex. erbjuda handledarkompetens, kvalificerad utrustning eller lokaler. Även direkta ekonomiska bidrag kan förekomma. Däremot är det ovanligt att näringslivet helt finansierar en gymnasieskola där kommunen bara står för viss myndighetsutövning.

Interkommunal samverkan förekommer i olika former och har stor betydelse framför allt för mindre kommuners möjligheter att bredda sitt utbildningsutbud. Den interkommunala samverkan har

sannolikt ökat på senare tid även om det inte finns något säkert underlag för detta antagande. Entreprenadförfarande är däremot inte lika vanligt, bl.a. eftersom möjligheterna begränsas av nuvarande lagstiftning.

Utredningen har inte haft möjlighet att göra någon heltäckande studie av alla utbildningar på gymnasial nivå, men har under arbetets gång besökt eller på annat sätt varit i kontakt med en rad utbildningsanordnare som har organiserat olika former av samarbete mellan offentliga och privata utbildningsintressenter. I detta kapitel görs en inledande sammanfattning av de generella erfarenheterna av utredningens kartläggning och sedan ges konkreta exempel på samverkan i olika former och sammanhang.

### 2.1.1 Generella erfarenheter

De huvudsakliga skälen för att etablera ett samarbete såväl mellan kommuner som mellan kommuner och näringsliv är behovet av att samverka för att bredda utbildningsutbudet och höja utbildningens kvalitet genom tillgång till bättre utrustning och högre kompetens. Den sammanhållna gymnasieskolan behöver en stor variation av utbildningsmiljöer och utbildningsinsatser för att kunna möta ungdomars skiftande behov och förutsättningar. Samverkan mellan kommuner ökar möjligheterna att bredda utbildningsutbudet. Samverkan ökar också möjligheterna för en kommun att hålla modern utrustning för kvalificerade yrkesutbildningar eller att upprätthålla undervisningskompetens inom framför allt tekniskt avancerade sektorer. Samverkan kan bidra till ett ökat utbud och en höjd kvalitet i gymnasieutbildningen och därigenom också öka utbildningens betydelse för den lokala och regionala tillväxten. Den kan också öka förmågan till omställning när utbildningen måste moderniseras.

#### *Samarbete vanligast inom det yrkestekniska området och på individuella program*

Samarbete mellan skola och näringsliv förekommer främst inom de yrkesinriktade programmen. För elever med särskilda behov samarbetar gymnasieskolorna inte sällan med olika vuxenutbildningsanordnare, som ofta har erfarenheter av utvecklingsprojekt för vuxna med särskilda behov. Folkhögskolan kan ibland erbjuda alternativ



till utbildningarna i gymnasieskolan, framför allt för elever på ett individuellt program.

Sett till den totala utbildningsvolymen förekommer entreprenader i liten utsträckning, men har ökat under de senaste åren. Exempel finns framför allt inom tekniksektorn, inom hotell- och restaurangbranschen och på IT-området. Entreprenader med enskilda utbildningsföretag som entreprenörer tenderar att öka. Här är t.ex. Lernia en stor aktör.

#### *Behovet av utbildning inom närområdet styr utvecklingen*

En viktig faktor för näringslivets intresse av samverkan med gymnasieskolan är, enligt våra erfarenheter, företagens behov av att rekrytera utbildad personal i sitt närområde. Företag med en verksamhet som inte är bunden till ett visst geografiskt område är inte lika intresserade av samverkan som företag som är beroende av att hitta personal på en viss ort. Som exempel på detta och på de struktur-omvandlingar som har skett det senaste årtiondet kan nämnas ABB, som under 2000-talet har dragit sig ur sina industriutbildningar. Omvänt finns, som närmare redovisas nedan, flera företag inom t.ex. fordons-, transport- och energibranschen som visar ett ökat intresse för samverkan. Vi har också sett exempel på att också mindre lokala produktionsföretag deltar i olika former av samarbete med skolor på orten.

#### *Samverkan förekommer inom både stora och små kommuner*

Kommuner av alla storlekar finns representerade i olika samarbetsformer. Göteborg och Malmö arbetar t.ex. med gemensamt ägande och entreprenader och en del medelstora kommuner som Örebro och Uppsala, uppvisar exempel på flera olika typer av samverkan. På mindre orter har vi sett exempel på samverkan i Sandviken, Forsmark och Finspång. Dessa orter är sannolikt inte ensamma om att ha industriell utbildning tillsammans med näringslivet. Mindre bruksorter har ofta av tradition etablerat ett samarbete med det dominerande företaget på orten, medan den mer varierade näringslivsstrukturen i medelstora kommuner erbjuder möjligheter till skilda typer av samverkansformer med olika intressenter.

*Det kommunala ägandet dominerar*

När det gäller ägandeformerna i samverkan mellan kommuner och näringsliv dominerar fortfarande det kommunala ägandet och samarbetet handlar främst om handledare, utrustning och lokaler. Vi har dock sett exempel även på andra samarbetsformer mellan kommuner, branschföretag och i vissa fall utbildningsföretag. Det förekommer t.ex. aktiebolagsformer där aktiemajoriteten kan ligga såväl hos näringslivet som hos en kommun.

*Näringslivet föredrar aktiebolagsformen*

Vid kontakter med näringslivsföreträdare och de erfarenheter utredningen i övrigt har gjort framgår att från näringslivets sida föredras aktiebolagsformen när det är fråga om organiserat samarbete med kommuner. Som främsta skäl anges att aktiebolag är en välkänd organisationsform där reglerna är klara och där det finns möjligheter att förändra ägandet efter skiftande förutsättningar. Stiftelseformen anses däremot inte vara tillräckligt flexibel.

I de fall där aktiebolag har bildats med näringslivet som huvudägare är det motiv som angetts från näringslivets sida att ägarformerna bör vara "rena", dvs. att bolagsstyrelsen bör ha det avgörande inflytandet över utbildningen. Men det vanligaste är att kommunen träder in som huvudägare i ett aktiebolag. Ett skäl till detta kan vara att företagen inte är tillräckligt stora för att kunna åstadkomma en egen finansiering av en sådan sidouppgift som att driva en skola, samtidigt som kommunen har större möjligheter att garantera en stabil finansiell bas för verksamheten. Fördelen med att överhuvudtaget inrätta kommunala bolag med inslag av privat ägande är, anger man från näringslivet, att det kan underlätta framtida utvidgningar av utbildningsverksamheten.

*Utbildningscentra växande tendens*

I dag växer det upp s.k. utbildningscentra på många håll i landet. Utbildningscentra skapas genom att gymnasieenheter kompletteras med kvalificerad yrkesutbildning, uppdragsutbildning och annan utbildning för vuxna och på så sätt utvecklas till ett centrum för lärande. En del utbildningscentra har flera kommuner som intressenter och kan härigenom också få en större regional betydelse.

### *God kvalitet i undervisningen men också problem*

Generellt kan sägas att de exempel utredningen har haft kontakt med ofta har uppvisat intressanta pedagogiska lösningar. Ett sådant exempel är Forsmarkska skolan där man arbetar ämnesintegrerat i projektform. På Kantzowska gymnasiet i Hallstahammar läser eleverna karaktärsämnen på företaget och kärnämnen på skolan, men kärnämnen är öppna också för företagets anställda. På olika utbildningscentra arbetar ofta karaktärsämnes- och kärnämneslärare tillsammans i lärarlag, vilket underlättar integrering av scheman och ämnen. Framför allt har näringslivet kunnat bidra med utbildningsmiljöer med tillgång till modern utrustning och yrkeslärarkompetens, men har också tillhandahållit praktikplatser. De elever som har fått eller får sin utbildning i olika samverkansprojekt är generellt mycket nöjda med utbildningen.

Men det finns också svårigheter. Exempelvis har utbildningsföreträdare i olika sammanhang pekat på svårigheterna att integrera kärnämnen i utbildningarna. Oklara regler och ägarstrukturer har i en del fall gett upphov till tveksamhet rörande vilka befogenheter som tillkommer de kommunala nämnderna respektive bolagsstyrelserna i samägda skolor. Även rektorsrollen och anställningsförhållanden för kärnämneslärare har ibland varit oklara.

#### **2.1.2 Entreprenader**

Regeringen uttalade i propositionen *Valfrihet i skolan* att endast yrkesutbildning ska kunna läggas ut på entreprenad.<sup>1</sup> Kärnämnen omfattas inte av entreprenadmöjligheten med motiveringen att kontinuiteten mellan grundskolan och gymnasiet inom dessa ämnen då skulle kunna äventyras.

Den enda egentliga granskning av utbildning på entreprenad som gjorts är Skolverkets nationella kvalitetsgranskning år 2000. Enligt den förekom i slutet av 1990-talet entreprenader inom gymnasieskolan i mycket liten utsträckning.<sup>2</sup> Vanligast var entreprenader inom vuxenutbildningen, se vidare i kap 3. Under de senaste åren har sannolikt antalet entreprenader och liknande former för samarbete mellan kommuner och enskilda utbildningsanordnare ökat något. Som framgår av kap. 1.5.1 finns också en stor statistisk osäkerhet

---

<sup>1</sup> Valfrihet i skolan, prop. 1992/93:230

<sup>2</sup> Skolverket, Nationella kvalitetsgranskningar 2000, nr 190 s. 127

kring vilken verksamhet som faktiskt betecknas som entreprenad. Det finns dock flera omständigheter som talar för att entreprenader är vanligare än vad statistik och andra redovisningsformer visar.

### *Entreprenader gentemot branschföretag relativt sällsynt*

Entreprenader av större omfattning gentemot branschföretag är fortfarande relativt sällsynta och näringslivet förefaller att föredra att kommunerna sköter utbildningen i egen regi. Däremot är det betydligt vanligare att företag tillhandahåller mindre utbildningsinslag i olika former. Det kan t.ex. vara praktikplatser eller enskilda moment inom en kurs. Ofta uppfattas inte dessa inslag som entreprenad, även om kommunen i vissa fall betalar ersättning till företaget. Det innebär dock att den typ av kompetensutbyte som entreprenader är avsedda att gagna är vanligare än vad som framkommer vid en mer formell studie av begreppet.

Det finns flera intressanta exempel på gymnasieutbildningar som sker på entreprenad. Ett är de pilot- och flygmekanikerutbildningar som finns i Västerås, Arvidsjaur och Linköping. Dessa utbildningar anpassas till internationella bestämmelser genom specialutformade program. Entreprenadförfarandet är en förutsättning för att kommunerna ska kunna anordna utbildningarna, som är mycket kostsamma och kräver specialistkompetens. Gymnasieskolorna är kommunala, men karaktärsämnen är utlagda på entreprenad hos flygföretag. Eleverna går oftast första året i hemkommunens gymnasieskola och söker till specialutbildningen andra året.

Linköpings kommun har härutöver en flygteknisk utbildning med högskoleförberedande inriktning. 200 gymnasiepoäng köps in av SAAB, som står för både lokaler och personal. Detta arrangemang främjar, enligt kommunen, verklighetsanknytningen i utbildningen.

I Skåne har flera kommuner lagt ut hotell- och restaurangutbildningar på entreprenad hos enskilda hotellföretag. Kärnämnesundervisningen sker i kommunal regi, men alla lärarna arbetar i integrerade arbetslag och företaget tillhandahåller undervisningslokaler även för allmänna ämnen. Samarbets- och ersättningsfrågor regleras i särskilda avtal.

I Skåne finns också samarbete inom IT-utbildning. Flera kommuner har var för sig börjat samarbeta med ett dataföretag i vad som kallas ett college. Motivet för samarbetet var från början att kommunernas skolväsende inte hade möjlighet följa med i den allt

snabbare IT-utvecklingen. Samarbetet innebär att lärare från dataföretaget ingår i arbetslag tillsammans med kommunalt anställda lärare. Delar av undervisningen sker i företagets lokaler och med användande av dess utrustning. Härigenom får kommunerna tillgång till avancerad och modern IT-utbildning och utrustning utan att, som tidigare, tvingas hyra in tillfällig personal med en bristande kontinuitet och en sämre utbildningskvalitet som följd.

Stockholms stad har hösten 2005 inlett ett samarbete med Stads-teatern om utbildning på entreprenadbasis i teater, dans och musik. Skolan finns i Skärholmen och heter Stockholms gymnasium för scenkonst. Det är dock ingen formell entreprenad eftersom Stads-teatern är kommunal. Regelrätta entreprenader finns däremot inom fordons- och transportutbildningarna. Kommunen samverkar med motorbranschen och köper in utbildning och tillgång till lokaler m.m. på entreprenad. Den praktiska utbildningen sker i särskilda lokaler som kommunen hyr in sig i. Det kan avslutningsvis nämnas att Stockholms stad har planer på samarbete med kommunala och privata förskolor för utbildning inom barn- och fritidsprogrammet. Avsikten är att i högre grad förlägga utbildningen till förskolor. Även i det fallet är det aktuellt med entreprenadlösningar.

### *Entreprenad på dispens*

Regeringen har under de senaste åren beviljat dispens för några kommuner att starta vissa utbildningar på entreprenad.

I Stockholm har utbildning inom individuella program lagts ut på entreprenad med start hösten 2005. Kommunen fick i september 2004 dispens för att anlita fem olika utbildningsanordnare, både branschföretag samt offentliga och privata utbildningsanordnare. Kommunen har slutit avtal med de olika utbildningsanordnarna om totalt 200 utbildningsplatser, varav de flesta är tillsatta. På *Sjömansskolan* går 10 elever på PRIV med inriktning mot Energiprogrammet, utbildningen integrerar yrkesämnena med studier i svenska, engelska och matematik på grundskolenivå. Utbildningen är ettårig och målet är att eleverna ska gå över till ett nationellt program så snart de har uppnått behörighet. *Fryshuset* bedriver ett ettårigt IV-program med heldagsverksamhet. Utbildningen är inte programinriktad utan är utformad som en preparandkurs där eleverna, förutom att läsa svenska, engelska och matematik på grundskolenivå, kan inrikta sig på antingen musik eller idrott. Skolan tar emot totalt 40 elever med lika

fördelning av platser till de båda inriktningarna. På *Didaktus* finns ett sammanhållet ettårigt PRIV-program med inriktning mot både Barn- och fritidsprogrammet och Naturvetenskapsprogrammet med 16 platser per inriktning. Studieförberedande ämnen integreras med svenska, engelska och matematik på grundskolenivå med målsättning att eleverna ska övergå till ett nationellt program så snart de har uppnått behörighet. *Stadsmissionens folkhögskola* anordnar ett sammanhållet IV-program med inriktning mot Omvårdnadsprogrammet med 14 platser och lika många platser på en mer preparandkursliknande verksamhet. Undervisning i kärnämnen, karaktärsämnen eller i svenska, engelska och matematik på grundskolenivå ges utifrån elevernas behov och förkunskaper. Undervisningen bedrivs enligt folkhögskolans pedagogik. Utbildningen är ettårig med möjlighet till förlängning för elever som inte bedöms klara ett nationellt program. Ett antal elever från kommunens treåriga PRIV-program har därför flyttat över till Stadsmissionen när kommunen omstrukturerade de individuella programmen inför det pågående läsåret. *Hantverksföreningen* har enligt avtalet med kommunen möjlighet att erbjuda 100 platser för lärlingsutbildning inom IV-program med inriktning mot hantverk. Utbildningen är treårig och utbildning i kärnämnen kommer att starta under vårterminen i årskurs 1 eller i årskurs 2. Även Hantverksföreningen har elever i årskurs 2 och 3 från kommunens treåriga PRIV-program.

På naturbrukssidan fick Alvesta, Lessebo, Tingsryd, Vetlanda och Växjö kommuner år 2004 tillstånd att lägga ut kärnämnen på entreprenad inom PRIV till Ingelstads naturbruksgymnasium i samband med att huvudmannskapet för skolverksamheten flyttades från landstinget.<sup>3</sup>

Regeringen har sommaren 2005 beviljat dispens för Nacka och Linköping att sluta avtal med enskilda utbildningsföretag att bedriva undervisning i vissa grundskoleämnen samt i gymnasieskolans kärnämnen.<sup>4</sup> Som skäl anges att undervisning i kärnämnen och karaktärsämnen integreras och att undervisningsformerna anpassas till de aktuella elevgrupperna, som i båda fallen har behov av att även repetera vissa av grundskolans ämnen.

I kapitel 1.5.7 redogörs närmare för de fall då undantagsregeln i 2 § entreprenadlagen har tillämpats.

---

<sup>3</sup> Regeringens beslut 2004-05-27 i ärende U2003/2763/G, 2004-08-26 i ärende nr U2004/3165/G och 2004-09-09 i ärende U2004/3207/G

<sup>4</sup> Beslut U2004/5059/G och beslut U2005/3987/G

### *Samarbete med utbildningsföretag*

Utläggning av undervisningsinslag på entreprenad till enskilda utbildningsföretag förekommer på flera håll. Exempelvis har Malmö samt kommunalförbundet för Landskrona, Kävlinge och Svalövs kommuner handlat upp yrkesutbildning på entreprenad från Lernia. Upphandlingarna avser karaktärsämnen på industri-, bygg- och fordonsprogrammen. Kommunerna har härigenom kunnat dra nytta av Lernias kontaktnät med företagen i de aktuella sektorerna och har kunnat använda sig av Lernias utrustning och kompetens i stället för att bygga upp en egen parallell institution för motsvarande utbildning. Begränsningen i möjligheterna att lägga ut kärnämnen på entreprenad har dock visat sig vara ett hinder för samarbetet, eftersom det har varit svårt att få ihop en tillräckligt stor grupp för att kunna bedriva undervisningen i kärnämnen med kommunens lärare i utbildningsföretagets lokaler. Detta utgör också en begränsning av möjligheten till lärarsamverkan i arbetslag. Långsiktighet i förbindelserna med utbildningsföretagen, gemensamma arbetslag och bibehållet kommunalt huvudmannaskap framhålls vara viktiga faktorer för att entreprenaden ska fungera tillfredställande.

Linköping samarbetar på entreprenadbasis med Infokomp AB om en lokal inriktning inom teknikprogrammet. De första två åren ligger huvuddelen av utbildningen på den kommunala gymnasieskolan, medan det sista året förläggs till Mjärdevi, ett teknik- och utvecklingsområde i närheten av universitetet. Lärarna arbetar i arbetslag och har bildat en styrelse som består av representanter för universitetet, entreprenören, näringslivet samt personal och elever från den kommunala gymnasieskolan. Samarbetet har pågått i fyra år och fungerar, efter en viss inkörningstid väl.

### *Utbildning vid folkhögskolor kompletterar gymnasieskolan*

Många elever i gymnasieålder går på folkhögskola. Landets folkhögskolor erbjuder *allmän kurs*, som ger behörighet till högskolestudier och skolorna anordnar härutöver *särskilda kurser* i t.ex. musik, mediekunskap, språk och en mängd *korta kurser* av olika slag. Folkhögskolornas kostnader täcks i första hand av generella statsbidrag för de olika utbildningarna. Härutöver får skolorna bidrag från landstingen. Det finns ingen övre åldersgräns på folkhögskolor, men det finns en nedre gräns på 18 år för den allmänna kursen. Det

innebär att skolorna inte får några bidrag från stat eller landsting för yngre elever på denna kurs.

Folkhögskolorna har ofta flera sökande än platser till sina allmänna kurser. Platsbristen och åldersgränsen för bidrag gör att folkhögskolorna ibland erbjuder kommunerna att i stället köpa uppdragsutbildning för en grupp elever eller för en enskild elev. Det är inte heller ovanligt att kommuner tar kontakt med folkhögskolor för att köpa utbildningsplatser för gymnasieungdomar inskrivna på ett individuellt program. Det kan för vissa ungdomar vara en fördel att kunna erbjudas en folkhögskoleplats som alternativ till en utbildning i gymnasieskolan. Folkhögskolan kan erbjuda studieförhållanden som omfattar elevens hela livssituation och kan därför vara ett bra alternativ för ungdomar som har svårt att finna sig tillrätta på ett gymnasieprogram. Folkhögskolestudier kan ge möjlighet att både uppnå allmän högskolebehörighet och komplettera den behörighetsgivande utbildningen med andra kurser.

Även andra utbildningsanordnare, exempelvis studieförbund, fristående skolor och olika typer av utbildningsföretag, specialiserar sig på undervisning av elever med särskilda behov.

#### *Samarbete med komvux*

Ett vanligt exempel på internt kommunalt samarbete är att ungdomsgymnasiet använder vuxenutbildningen som en resurs och "köper" utbildningsplatser av komvux för elever som inte har fyllt 20 år. Detta betraktas dock inte som ett entreprenadförfarande eftersom det är fråga om en intern transaktion i kommunen. Däremot förekommer det att Komvux i sin tur, i de fall man själv inte har möjlighet att tillgodose utbildningsbehoven, handlar upp utbildning av exempelvis en folkhögskola. Då uppstår ett entreprenadförhållande enligt de regler som gäller för vuxenutbildningen.

#### **2.1.3 Utbildningsaktiebolag med kommuner och näringsliv som delägare**

Under den senaste tioårsperioden har det förekommit att kommuner och näringsliv valt att tillsammans bedriva gymnasieutbildning i ett gemensamt ägt bolag. De bolag utredningen har studerat har sökt och av Skolverket förklarats berättigade till bidrag. De är därmed



att betrakta som fristående skolor i skollagens mening. Här beskrivs kortfattat några av dessa skolor.

#### *Utbildningsaktiebolag med kommunal majoritet*

Det finns vissa exempel på gymnasieutbildning som tillhandahålls av aktiebolag med kommunal huvudägare och med företag (och ibland även andra kommuner) som delägare.

Grafiska Utbildningscentret i Uppsala (GUC) är ett exempel på denna ägarform. Centret är ett aktiebolag som till 65 procent ägs av kommunen. Övriga aktörer, kringliggande kommuner och flera branschföretag, äger resterande 35 procent. Samarbetet kom till stånd därför att branschen inte ansåg att den kommunala utbildningen höll godtagbar kvalitet. Man ansåg sig dock inte kunna starta en helt egen utbildning utan ville ha kommunen som medfinansier.

Kärnämneslärarna i GUC är anställda av kommunen och en kommunalt anställd rektor har arbetsledaransvar för kärnämnen och ansvar för myndighetsutövningen inom hela utbildningen. Programersättning förhandlas med beställarnämnden, på samma sätt som för övriga gymnasieskolor. Inom GUC finns också en fristående gymnasieskola i form av ett dotterbolag med specialutformade program på design- och mediaområdet, men denna hålls formellt isär från övrig verksamhet. Dotterbolaget har samma ägarförhållanden som moderbolaget, dvs. kommunen är majoritetsägare medan kringliggande kommuner och det lokala näringslivet är minoritetsägare. GUC betraktar sig som ett utbildningsföretag i den grafiska branschen. Strävan är att på sikt etablera ett regionalt utbildningscentrum i samarbete med näringslivet och kommunerna i regionen.

#### *Utbildningsaktiebolag med företagsmajoritet*

En annan och relativt vanlig utbildningsform är utbildningsföretag som har ett eller flera företag som majoritetsägare och kommunen som minoritetsägare. Sådana utbildningsföretag är, efter prövning och beslut av Skolverket, fristående gymnasieskolor med en rektor anställd av bolaget och enbart företagsanställda lärare. I vissa fall köper man in kommunala kärnämneslärare. Bolagsstyrelsen har huvudansvaret, men utbildningsnämnden har ett inflytande som delägare.

Ett sådant exempel är *Göteborgsregionens Tekniska Gymnasium* (GTG), som är ett aktiebolag som till 51 procent ägs av Volvo och till 49 procent av Göteborgs stad. GTG tillkom därför att Volvo ville ha en gemensam gymnasieskola med delat ägande mellan företaget och kommunen. Härigenom ville man åstadkomma ett utökat gymnasieprogram kopplat till eftergymnasial utbildning för att täcka bilindustrins kompetensbehov. Kommunen och näringslivet ville tillsammans öppna en "tredje väg" mellan fristående skola och kommunal gymnasieskola i form av en "non profit-organisation" där all vinst återinvesteras och alltså ligger kvar i bolaget.

Grundläggande principer för GTG är att alla typer av den aktuella branschens utbildningsbehov ska kunna täckas i ett utbildningscentra och att det är branschen som hör ihop, inte utbildningsformerna. GTG vänder sig till industrin, vilket kräver att ett eller helst flera företag i regionen måste ligga bakom centrat för att det ska kunna uppnå tillräckligt stora utbildningsvolymerna. Man eftersträvar att åstadkomma en bred kunskapsbas i utbildningarna. Det förutsätter en integration mellan olika ämnen.

*Göranssonska skolan* i Sandviken uppvisar en ännu större ägarmajoritet för näringslivet: Sandvik AB äger 91 procent och kommunen endast 9 procent. Skolan är en fristående gymnasieskola. Styrelsen innehåller både politiker och tjänstemän från kommunen, oberoende externa ledamöter och representanter för Sandvik. Arbetslivet har majoritet i styrelsen enligt modell från den kvalificerade yrkesutbildningen. Det specialutformade industriprogrammet kompletteras med satsningar på språk, hälsa, IT och elevernas forskning. Utbildningen är projektorienterad med egna arbetsplatser för eleverna och "portfolio" avsedd att följa varje elevs arbete. Målsättningen är att öka teknikintresset och samverka med all teknisk utveckling, inte bara inom Sandvik. Avsikten är också att öka flickors intresse för teknik och 40 procent av eleverna är också flickor. Utarbetade kvalitetssystem anses ha stor betydelse för skolans framgång, liksom en tydlig och långsiktig ägarroll samt regelmässiga analyser av den framtida arbetsmarknaden. Utbildningsinnehållet prövas också genom att den interna företagsutbildningen samverkar med gymnasieutbildningen.

*Curt Nicolिंगymnasiet* i Finspång var från början ett av ABB-gymnasierna, men såldes ut tillsammans med övrig verksamhet till Alstom, det bolag som tog över ABB:s produktion. Ett aktiebolag under namnet Curt Nicolिंगymnasiet bildades med 51 procent majoritet för sammanlagt 13 stora och små företag. Dessa har gemen-

samt bildat bolaget IUC öst. Kommunen äger resterande 49 procent av skolan. Samarbetet grundar sig på att industrin garanterar utrustning m.m., medan kommunen ger ersättning enligt skolagens bestämmelser om ersättningsnivåer. Rektor och all personal är anställd av bolaget. Skolverket har förklarat skolan vara berättigad till bidrag och den är således en fristående skola.

#### 2.1.4 Övriga former för samarbete kommun – arbetsliv

Ovanstående redogörelser har omfattat skolor med kommunen som huvudman, med eller utan entreprenadförfarande, samt aktiebolag med varierande inslag av kommunalt ägande. Ett flertal mellanformer finns dock varav nedanstående urval kan tjäna som översikt.

##### *Delat ägande*

Det finns skolor med kommunal huvudman där lokaler och utrustning är företagsägda. Rektorn vid dessa skolor är kommunalt anställd liksom kärnämneslärarna, medan karaktärsämneslärarna är företagsanställda. Ett exempel på denna samarbetsform är Forsmarks skola, som har kommunen som huvudman, men där lokaler och utrustning ägs av Forsmarks Kraft AB. Skolan var ursprungligen en filial till Fyrisskolan i Uppsala i samarbete med kraftbolaget, men övertogs sedermera av Östhammars kommun. Skolan har riksrekryterande utbildning i energiteknik. Den har stor betydelse för kommunen, genom att skapa utbildnings och arbetstillfällen på orten. Man arbetar ämnesintegrerat i projektform. Det kräver samarbete mellan de kommunalt anställda kärnämneslärarna och de karaktärsämneslärare som hyrs in från kraftverket.

##### *Arbetsplatsförlagd utbildning*

Arbetsplatsförlagd utbildning (APU) definieras i 1 kap. 2 § gymnasieförordningen som en "kursplanestyrd utbildning på ett program som genomförs på en arbetsplats utanför skolan". Skolan svarar för kärnämnesundervisning och teoriundervisning i karaktärsämnen, medan praktiska delar av undervisningen sker på företag.

Enligt gymnasiepropositionen ska alla elever "ges möjlighet till arbetsplatsförlagt lärande av hög kvalitet som knyter an till den ut-

bildning eleven har valt”.<sup>5</sup> Arbetsplatsförlagt lärande (APL) ska kunna ske i olika former inom alla gymnasieprogram.

APL kan också utvidgas till att omfatta olika former av kombinerad praktik och teoriundervisning i samarbete mellan skola och företag. Kommunalt anställda yrkeslärare svarar för mentorskap och pedagogisk handledning till övriga lärare, som i sin tur bidrar med aktuellt yrkeskunnande. Om ersättning till företagen utgår sker det oftast inom ramen för den sedvanliga kostnaden för programmet eller ibland efter förhandling i varje enskilt elevfall. Intagning sker enligt gällande regler (behörighet och betygsintag vid urval). Företagen måste garantera att alla som har tagits emot på utbildningen kan beredas plats i den företagsförlagda delen av utbildningen. Detta system kräver att tillräckligt stora eller många arbetsplatser finns inom den aktuella branschen.

Ett exempel på ett sådant samarbete är det kommunala Kantzowska gymnasiet i Hallstahammar, som har ett företagsförlagt industriprogram där eleverna läser karaktärsämnena på företagen och kärnämnen på skolan. Kärnämnen är även öppna för företagets anställda som vuxenutbildning, där kärnämneslärarnas kompetens ställs till arbetslivets förfogande. Företagen bidrar med handledare, lokaler och utrustning samt bidrar ekonomiskt med medlemsavgifter på 20 000 kronor per företag och år.

#### *Särskilda resurscentra för samverkan*

Ytterligare en samverkansform, som sannolikt kommer att få ökad betydelse i framtiden, är en kombination av olika utbildningsformer inom en eller flera branscher i särskilda utbildningscentra. Denna form är intressant speciellt när branschföretagen är relativt små och inte kan ta emot många elever samtidigt ute på arbetsplatserna eller annars när utbildningen är resurskrävande.

Utbildningscentra arbetar oftast med lärarlag inom olika sektorer, där både karaktärs- och kärnämneslärare deltar. Ämnen och scheman integreras och samarbete sker med handledare ute på företagen, där eleverna får sin arbetsplatspraktik. Pedagogiken är praktiskt inriktad och orienterad mot problemlösning i arbetslivssituationer, även om det så kallade problembaserade lärandet inte tillämpas fullt ut inom alla områden.

---

<sup>5</sup>A.a.

Ett sådant resurscentra finns i Örebro där den kommunala Tullängsskolan har bildat ett centra för flera teknikområden. Bakgrunden är att kommunen hade svårt att tillhandahålla moderna tekniska utbildningar. Tillsammans med det lokala näringslivet utvecklades därför framtidsinriktade studievägar i form av specialutformade tekniska program. Näringslivet tillhandahåller utrustning baserat på förmånliga leasingavtal och svarar för handledning av elever vid den arbetsplatsförlagda utbildningen.

Andra exempel är Edströmska gymnasiet i Västerås, som är en kommunal skola, där den lokala fordons- och transportbranschen bidrar med utrustning, expertinsatser och handledning. Samma konstruktion finns i Göteborg inom Motorbranschens Tekniska Gymnasium (MTG) och även på andra håll i landet, exempelvis i Eksjö där flera kommuner har involverats, och i Stockholm.

Liknande exempel blir allt vanligare, speciellt när det gäller fordons- och transportutbildning. Kommunen svarar för byggnation och standardutrustning samt för kärn- och karaktärsämneslärare samt rektorsfunktion. Branschföretagen svarar för bilmodeller, transportfordon och viss annan specialutrustning i form av testbanor, liftar m.m. Företagen ställer också upp med handledare under praktikperioder och expertmedverkan i skolförlagd utbildning.

Utbildningarna i centra innehåller ofta, för att vara bärkraftiga, såväl gymnasial utbildning som vuxenutbildning, uppdragsutbildning för arbetsmarknadsmyndigheter, eftergymnasial yrkesutbildning, branschföretagens fortbildning samt seminarier m.m. I vissa fall finns också gymnasiesärskola med i resurscentra.

### *Teknikcollege*

Teknikcollege har vuxit fram som beteckning för ett samarbete mellan ett antal kommuner, företag och fackliga organisationer. De områden som är aktuella för samverkan är främst industri- och processtekniska utbildningar med inriktning mot teknikintensiv tillverkningsindustri. Målet är att trygga teknikföretagens framtida rekryteringsbehov. Ett college innehåller både gymnasiala och eftergymnasiala yrkesutbildningar med många olika aktörer involverade. Utbildningarna är inte lokaliserade till en enskild skola utan college-begreppet står för samverkan mellan befintliga skolor och andra utbildningsanordnare.

Ett college styrs av regionala styrgrupper med näringslivet i majoritet. För närvarande pågår arbete med att skapa samverkan med en rad företag i ett 30-tal kommuner i Stockholm-Mälardalen, i Östergötland samt i Värmland.

#### *Övriga samverkansformer*

Umeå har ett kommunalt naturbruksgymnasium (Forslundaskolan) där representanter för LRF, Hushållningssällskapet och kommunen ingår i en direktionsfunktion som har en rådgivande och utvecklande funktion. Däremot har direktionsfunktionen inget direkt inflytande över skolans ekonomi utan i dessa frågor tar skolstyrelsen de avgörande besluten.

#### *Helt företagsägda skolor*

Helt företagsägda skolor där karaktärsämneslärarna är företagsanställda och skollokaler och utrustning tillhör företaget förekommer också. Dessa skolor är inte offentligt finansierade. Skolorna är alltså inte att betrakta som fristående skolor, utan som helt enskilda skolor. En skola som inte står under statlig tillsyn kan inte utfärda betyg.

En sådan organisation uppvisar Scania Industrigymnasium. Eleverna vid gymnasiet tillsvidareanställs av företaget och har lön under hela utbildningstiden. Skolan har inga statliga eller kommunala bidrag. Utbildningen omfattar 3 450 poäng och skolan tillämpar 37 timmars arbetsvecka. Intagning sker efter lämplighetstester och intervjuer. Scania Industrigymnasium var ursprungligen en företagsägd industriskola. Skolan ägs fortfarande till 100 procent av företaget och eleverna anställs med målsättningen att arbeta vidare på Scania. Visst samarbete sker med kommunen, bl.a. köper Scania in undervisning i kärnämnen. En ledningsgrupp inom företaget tjänstgör som styrelse för skolan.

### **2.1.5 Läringsutbildning**

Läringsutbildning kan stå för många olika typer av utbildning. Här behandlas endast läringsutbildning inom gymnasieskolan, där den finns inom ramen för individuella program. Hittills har endast cirka

100 elever i hela landet utnyttjat möjligheten till denna typ av utbildning.

Hösten 1997 startade en försöksverksamhet med s.k. ny modern lärlingsutbildning som omfattade inledande studier på ett nationellt program och avslutande lärlingsutbildning. Försöksverksamhetens omfattning blev dock blygsam och den förlängdes inte i sin dåvarande form vid försöksperiodens slut 2001. Den ersattes i stället av Lärande i arbetslivet (LIA), som är en försöksverksamhet inom nationella eller specialutformade program med sammanlagt minst 15 veckors arbetspraktik. Hittills har försöksverksamheten haft en begränsad omfattning, men på senare tid har intresset ökat, framför allt inom byggsektorn. LIA ligger till grund för förslagen om lärlingsutbildning i propositionen *Kunskap och kvalitet* (prop. 2003/04:140). Skolverket har på grundval av förslagen i propositionen fått regeringens uppdrag att utforma en ny gymnasial lärlingsutbildning. Detta ska redovisas senast den 1 februari 2006.

Ett speciellt exempel på lärlingsutbildning finns inom plåtslageri- och golvläggaryrken i Örebro. Där tecknas ett kontrakt eller samarbetsavtal mellan eleven, gymnasieskolan och det aktuella företaget. Skolans lärare har i uppdrag att svara för företagskontakter och följa upp elevernas utbildning samt sätta betyg i karaktärsämnen i samråd med företagen. Vissa kurser inom plåtslageriområdet köps också från branschens egen skola i Katrineholm, dit eleverna reser.

### 2.1.6 Samverkan kommuner emellan

I kapitel 1.5 beskrivs de möjligheter till interkommunal samverkan som för närvarande finns och vilka bestämmelser som gäller för olika samverkansformer. Här nedan ges några konkreta exempel på de samverkansformer som förekommer.

*Informella samråd* i olika former förekommer kommuner emellan utan att regleras i kommunal- eller skollagen. Ibland handlar det om projekt och i andra fall om ideella föreningar. Endast ett fåtal sådana projekt eller föreningar finns registrerade, men sannolikt är denna form av samarbete relativt vanlig.

*Samverkansavtal* om olika utbildningar förekommer i de flesta kommuner. Oftast handlar det om samarbete om program för att samverkanskommunerna ska kunna erbjuda gymnasieeleverna ett så allsidigt utbildningsutbud som möjligt. Kommunerna skriver således avtal med varandra om att gymnasieeleverna i de samverkande

kommunerna kan söka och bli antagna till berörda program på samma villkor, oberoende av bostadsort. Avtalen reglerar också den interkommunala ersättningen. För närvarande diskuteras även ett utvidgat samarbete om gymnasieintagning på många håll i landet.

*Kommungemensamma nämnder* finns på flera håll i landet. Ett exempel är gymnasienämnden Borlänge-Säter. Nämnden är gemensam för både gymnasium och särskola och tidigare även för vuxenutbildning. Bakgrunden är att Säter endast hade individuella program och önskade utvidga utbudet i den egna kommunen, medan Borlänge behövde ha avlastning i en grannkommun inför förväntade elevtoppar. Nämnden ingår i Borlänge kommuns organisation, men Säter har viss representation. Verksamhet finns i båda kommunerna, men Borlänge anställer förvaltningschef och annan personal samt fastställer budget efter samråd med Säter.

Karlstad-Hammarö gymnasienämnd är ett annat exempel. Nämnden har ansvar för alla frivilliga skolformer och ingår i Karlstad kommuns organisation. All personal är anställd av Karlstad kommun, men verksamhet finns i båda kommunerna. Mandatfördelningen i nämnden är proportionell mot invånarantalet med viss övervikt för Hammarö. Katrineholm och Vingåker har en liknande organisation.

Utredningen har dock uppfattat att en gemensam nämndorganisation inte alltid är problemfri. Skiljelinjerna i nämnderna har ofta gått efter partitillhörighet och inte efter kommuntillhörighet. De mindre kommunerna har i några fall upplevt sig hamna i minoritetsställning och de större kommunerna har ibland ifrågasatt kostnaderna för nämnden. Östra Värmlands gymnasienämnd har t.ex. upplösts. Vi har förstått att svårigheterna bl.a. bestod i att konsekvenser av samverkan ifråga om personalansvar etc. inte hade varit tillräckligt utredda. Däremot uppger man t.ex. i Borlänge-Säter att de gemensamma sammanträdena har lett till stor enighet.

*Filialgymnasier* erbjuder en gymnasieutbildning där eleverna studerar på hemorten under det första året med kontakt med ett modergymnasium i en annan kommun. Efter det första året fortsätter eleverna sina studier vid modergymnasiet. Filialgymnasier förekommer t.ex. i Norrland.



*Kommunalförbund vanligt*

Kommunalförbund har funnits längre än gemensamma nämnder och är betydligt vanligare. År 2004/05 fanns ett tiotal förbund omfattande 28 kommuner. Ett exempel är Kolbäcksådalens kommunalförbund som representerar Hallstahammars och Surahammars kommuner. Syftet med förbundet är att "trygga existensen av en gymnasieskola med ett allsidigt utbud av studievägar för regionens ungdomar och därmed också goda förutsättningar för en kommunal vuxenutbildning med ett brett utbud av kurser". Utvärderingar ger vid handen att förbundet, efter viss oklarhet om de interkommunala relationerna och målen i början, i stort sett har uppfyllt sitt utbildningssyfte. Däremot är det oklart huruvida man har uppnått ekonomiska fördelar med förbundet.<sup>6</sup>

I Norrland har Luleå gått samman med Boden, Piteå och Älvsbyn i ett gymnasieförbund, där varje kommun har lokala specialiteter när det gäller utbildning. I detta sammanhang har man uttryckt intresse för entreprenader kommunerna emellan.

I Jämtland diskuterar man ett Jämtlands gymnasieförbund med kommunerna Östersund, Bräcke, Krokoms och Ragunda som deltagare. Här har man tidigare aktualiserat samverkan via distansundervisning, vilket emellertid delvis hindrades på grund av regelverkets begränsningar när det gäller betygssättning.

*Elever har rätt att söka utbildning utanför hemkommunen*

Slutligen bör också nämnas att en elev enligt skollagen har rätt att söka och konkurrera på lika villkor med den anordnande kommunens ungdomar till nationella program och inriktningar som inte finns i hemkommunen. I dessa fall behövs inte något samverkansavtal eller någon annan form av samverkan. Möjligheterna att söka utbildning utanför hemkommunen kommer att utökas i samband med införandet av den s.k. frisökningen i samband med genomförandet av förslagen i den senaste gymnasiepropositionen inför läsåret 2007/08.

---

<sup>6</sup> L Höglind: Utredningsrapport 2002-09-03

### 2.1.7 Samverkan kommun – högskola

Det finns en rad exempel på samarbete mellan gymnasier och högskolor och en klar tendens till utveckling av detta samarbete. Samarbetet gäller i första hand nationella och specialutformade program. Gymnasieelever som läser kurser på universitetsnivå kan få tillgodoräkna sig poäng för dessa kurser sedan de blivit behöriga och kunnat antas till universitetsutbildning.

Ett exempel på samverkan är den som finns mellan Södertörns högskola och gymnasieskolor i den södra delen av stockholmsregionen. Samarbetet sker i form av ett projekt som pågår till slutet av 2005. Målsättningen är att förändra relationen mellan den kommunala skolan och högskolan och att sudda ut gränserna mellan skolformerna. Man samarbetar också med det regionala näringslivet, landstinget och närliggande regionala lärosäten.

Gymnasieelever erbjuds i projektet att gå på högskolekurser i tyska, biologi och kemi på dispens trots att de går kvar i gymnasiet. Finansieringen sker via högskolans statsbidrag och är alltså inte att betrakta som entreprenad.

Stockholms stad har andra former av samverkan med högskolan. I anslutning till det estetiska programmet sker samarbete med Musikhögskolan i form av att gymnasieelever ges möjlighet att delta i vissa av högskolans orkestrar. I Stockholm har också Kungliga tekniska högskolan (KTH) samarbete med flera gymnasieskolor ifråga om undervisning i matematik. På motsvarande sätt svarar Karolinska institutet (KI) för viss undervisning på det naturvetenskapliga programmet med forskningsinriktning som finns på Tensta gymnasium.

## 3 Erfarenheter från vuxenutbildningen

Utbildning av vuxna sker i många olika former. Inom den kommunala vuxenutbildningen har undervisning sedan länge lagts ut på entreprenad. Volymerna inom det området har varit avsevärt större än inom gymnasieskolan. Särskilt påtagligt blev det i och med genomförandet av Kunskapslyftet i slutet av 1990-talet. Syftet med det här kapitlet är att beskriva de erfarenheter av entreprenader som vunnits inom vuxenutbildningsområdet. De erfarenheterna har intresse för frågan om entreprenader i gymnasieskolan. Det finns även andra former av vuxenutbildning, t.ex. den kvalificerade yrkesutbildningen (KY), som är av intresse för utvecklingen av gymnasieskolan. I slutet av det här kapitlet ges därför en kort redogörelse för KY.

### 3.1 Vuxenutbildningens framväxt, syften och former

Utbyggnaden av vuxenutbildning har pågått sedan 1960-talet. Traditionellt sett har den skett för att tillgodose fyra syften. Det första är att skapa en möjlighet för vuxna att förbättra sina kunskaper och därigenom överbrygga utbildningsklyftor mellan exempelvis olika generationer som haft olika utbildningsmöjligheter. Detta var ett av de ursprungliga syften och hade bl.a. samband med utbyggnaden av den obligatoriska skolan och ungdomsgymnasiet. Det andra syftet är att främja ekonomisk tillväxt och sysselsättning genom att höja arbetskraftens utbildningsnivå. Det kan ske genom att tillgodose behov av kompletterande utbildning för personer som är yrkesverksamma eller som söker sig tillbaka till arbetsmarknaden. Vuxenutbildningens tredje syfte är att stärka demokratin genom att höja utbildningsnivån och tillämpa demokratiska arbetsformer. Det fjärde syftet är att vuxenutbildning ska bidra till den enskildes personliga utveckling.

Dessa syften har i olika hög grad påverkat utformningen av vuxenutbildningen under olika tider. Under 1960-talet präglade bristen på arbetskraft utbildningsbehovet medan överbyggandet av utbildningsklyftan stod i fokus under 1970-talet. Hos folkbildningen har alltid den enskildes personliga utveckling stått i fokus. Ser man på de senaste decenniernas utveckling är det i första hand tillväxt- och fördelningspolitiska mål som stått främst. Satsningen på Kunskapslyftet är ett tydligt exempel på detta.

Under 2000-talet har synen på vuxenutbildningens roll förändrats. Den ursprungliga tanken om att erbjuda vuxna möjligheter att under sitt arbetsliv kunna göra avbrott för utbildning har successivt ersatts av tanken om att lärande skall ske fortlöpande. Orsaken är samhällets och arbetslivets krav på flexibilitet och förändring. Det är ur det som tanken om det livslånga lärandet har vuxit fram. Det här är en företeelse som också kommer till uttryck internationellt. Sverige har deltagit både inom OECD och EU för att utveckla och skapa en strategi för det livslånga lärandet.

Utbildningsutskottet tog upp frågan om det livslånga lärandet i betänkandet Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen (2000/01:UbU15). Utskottet beskrev begreppen livslångt och livsvitt lärande i tre delar, nämligen formellt lärande (organiserad offentlig utbildning), icke formellt lärande (folkbildning, arbetsmarknadsutbildning m.m.) samt informellt lärande (arbetsplatslärande m.m.). Utskottet betonade också individens perspektiv samt skolhuvudmännens och kommunernas ansvar som samordnare för att åstadkomma en mångfald av utbildningsmöjligheter i kommuner och regioner.

Utskottsbetänkandet avsåg behandlingen av en proposition med samma namn (prop. 2000/01:72), Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen. I propositionen sammanfattas målen för vuxnas lärande. Av följande citat framgår också att ett nytt, femte mål – jämställdhet – har tillkommit:

Alla vuxna skall ges möjlighet att utvidga sina kunskaper och utveckla sin kompetens i syfte att främja personlig utveckling, demokrati, jämställdhet, ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt en rättvis fördelning.<sup>1</sup>

De skiftande målen har gett upphov till att många olika utbildningar samlas under den gemensamma beteckningen vuxenutbildning. Grundläggande utbildning tillgodoses i första hand av den kommu-

---

<sup>1</sup> Prop. 2000/01:72 s. 14. Se även Utbildningsutskottets betänkande 2000/01:UbU15.

nala vuxenutbildningen (komvux), som anordnar grundläggande och gymnasial vuxenutbildning samt påbyggnadsutbildning. Därutöver finns vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvox) och svenskundervisning för invandrare (sfi). Alla dessa utbildningsformer regleras i skollagen. (Ett förslag om en särskild vuxenutbildningslag föreligger från Utbildnings- och kulturdepartementet, se närmare i avsnitt 3.3.2.) Basutbildning kompletteras av eftergymnasial utbildning. Det kan vara kvalificerad yrkesutbildning (KY), påbyggnadsutbildningar eller vissa arbetsmarknadsutbildningar. Därutöver ges utbildning för vuxna hos folkhögskolor, studieförbund och vissa andra skolor.

De nya och ökade kraven på vuxenutbildningen innebar på 1990-talet att många kommuner fick svårt att tillgodose alla behov inom ramen för det egna utbildningsväsendet. Särskilt påtagligt blev detta när Kunskapslyftet inleddes 1997. Effekten har blivit att många kommuner har övergått från att i stort sett ensam svara för utförandet av vuxenutbildning till att bli ansvarig för en ”infrastruktur för lärande” som omfattar många olika utbildare.

### 3.2 Kunskapslyftet

Kunskapslyftet innebar en satsning på att förnya och utveckla vuxenutbildningen. Syftet var att öka sysselsättning och tillväxt.<sup>2</sup> Detta ledde till ett genombrott för kommunen som upphandlare av vuxenutbildning. Tidigare hade komvux oftast stått som ensam anordnare av gymnasial och grundskoleanknuten vuxenutbildning i kommunen, medan folkhögskolor och studieförbund svarade för folkbildningen. Nu kom incitament för den kommunala vuxenutbildningen att lägga ut delar av verksamheten på externa utförare i och med att regeringen uttryckte önskemål om att kommunerna skulle anlita flera anordnare. Synen på externa utbildare som komplement till kommunens egen utbildning innebar ett genombrott för entreprenadtanken. Tidigare hade kommunen själv erbjudit kurser på entreprenad inom ramen för uppdragsutbildningen, men nu uppträdde kommunen som upphandlare av utbildning från andra aktörer.

---

<sup>2</sup> Prop. 1995/96:222 s. 6.11

*Generella erfarenheter av Kunskapslyftet*

Erfarenheterna från Kunskapslyftet har redovisats av kommunerna och senare utvärderats av Skolverket och Myndigheten för skolutveckling. Utvärderingarna visar att den ökade användningen av entreprenader bidrog till att framför allt yrkesutbildningen för vuxna utvecklades mot friare former och att den pedagogiska mångfalden ökade, liksom möjligheterna att möta arbetslivets behov av modern utbildning. Upphandlingskompetensen i kommunerna visade sig till en början vara bristfällig i olika avseenden. Med tiden utvecklades den, vilket även innebar att sätten för kvalitetsbedömning och utvärdering förbättrades.

*Kunskapslyftet trendbrott*

Med den stora mängden nya utbildningsplatser som skapades genom Kunskapslyftet följde ett stort behov av fler undervisningsanordnare. Många kommuner saknade möjlighet att själva tillhandahålla de platser som behövdes samtidigt som regeringen hade framhållit värdet av att få in extern kompetens genom att undervisningen delvis lades ut på entreprenad.<sup>3</sup> De viktigaste argumenten för utökade entreprenader var att utbildningens kvalitet skulle öka genom konkurrens, att entreprenader skulle ge ökat utbud, mångfald och pedagogisk utveckling och att kostnaderna förväntades minska med entreprenader. Det ansågs också att nya kompetensbehov skulle kunna tillgodoses genom att externa utbildare anlätades. Enskilda utbildningsanordnare av olika slag var också intresserade av att delta och erbjöd ofta andra pedagogiska lösningar än den kommunala utbildningen.

Argumenten mot ett icke-kommunalt utförande var delvis av principiell natur. Privata företag borde inte ges möjlighet att göra vinst på verksamhet som finansierades av allmänna medel. Det ansågs även finnas en risk för att konkurrens ledde till att pris gick före kvalitet och att kostnaderna ökade i stället för att minska om utbildningar lades ut på entreprenad. Kritikerna ville värna om verksamheten i egen regi och menade att arbetsplatsförlagt lärande för vuxna i kommunal regi skulle kunna fungera lika bra som entreprenader. Personalgrupperna i skolan var till en början skeptiska till

---

<sup>3</sup> A. prop. s. 6.19

externa utförare och en viss rädsla fanns för att jobben skulle försvinna till de privata anordnarna.

För att främja kvaliteten på entreprenaderna anordnade Svenska Kommunförbundet kurser i upphandlingsteknik, där man framhöll vikten av att rätt krav ställdes vid upphandlingen och att anbuderna måste analyseras för att kommunen skulle kunna bedöma anbudsgivarens förmåga att genomföra utbildningen.

Kunskapslyftet innebar ett trendbrott. De nya arbetsformerna medförde att lärarsamarbetet ökade. Lärarlag bildades och kommunens lärare samarbetade ofta med entreprenadlärare inom ramen för flexibla utbildningslösningar. Kraven på en utveckling av yrkesutbildningen för vuxna och de ökade resurserna innebar att entreprenadformen vann insteg. Upphandlingskompetensen blev allt bättre i kommunerna under den tid som Kunskapslyftet pågick.

#### *Skolverkets och Myndighetens för skolutveckling utvärdering av Kunskapslyftet*

Kunskapslyftet ingick i Skolverkets nationella kvalitetsgranskning 2000. En mer omfattande utvärdering gjorde Myndigheten för skolutveckling i en rapport som presenterades i augusti 2004. Den grundade sig på varje deltagande kommuns redovisning av Kunskapslyftets genomförande sett i relation till målet att Kunskapslyftet skulle innebära en utveckling och förnyelse av vuxenutbildningen.

Skolverket konstaterade att upphandlingsunderlagets kvalitet var avgörande för möjligheterna att följa upp och kvalitetsbedöma entreprenaderna.

Förutsättningar för entreprenader var i allmänhet skiftande beroende på kommunens storlek och geografiska läge. Små kommuner anlidade generellt sett entreprenörer i mindre utsträckning än större kommuner. En strävan att åstadkomma praktiska utbildningslösningar för att få igång en utbildning var ett vanligare skäl för entreprenad än valfrihet och efterfrågestyrning. I en del kommuner fanns emellertid, enligt Skolverket, en tydligt uttalad avsikt att höja kvalitet genom att öka utbudet och bättre uppfylla nationella mål. I andra kommuner var medvetenheten om syfte och strategier lägre.

Andelen av vuxenutbildningen som anordnades i egen regi respektive av externa aktörer redovisas för perioden hösten 1997 till hösten 2002.

- Andelen av verksamheten i egen regi minskade från 78 procent hösten 1997 till cirka 70 procent hösten 1998, för att sedan öka till 75 procent hösten 2002.
- Andelen "andra anordnare" ökade från 10 procent hösten 1997 till, som mest, cirka 22 procent våren 2001. Hösten 2002 utgjorde andelen knappt 20 procent.
- Landstingets andel minskade successivt från 8 procent till 1 procent under perioden. Till stor del förklaras det av att kommunerna tog över huvudmannaskapet för omvårdnads- och naturbruksutbildningarna i slutet av 1990-talet.
- Studieförbundens andel av vuxenutbildningen har konstant varit cirka 5 procent och folkhögskolorna har svarat för ungefär 1 procent.

Kommunernas organisation av Kunskapslyftet har, visar Myndighetens för skolutveckling utvärdering, sett olika ut. I 36 procent av kommunerna skapades en projektorganisation under kommunstyrelsen, medan 58 procent av kommunerna valde att organisatoriskt lägga verksamheten under utbildningsnämnden. I vissa fall lades den under komvux. Under slutet av perioden blev det allt vanligare att vuxenutbildningen låg under den ansvariga nämnden.

Några kommuner hade en beställar-utförarorganisation med, i vissa fall, en på förhand bestämd andel för entreprenader. Ibland betraktades också komvux som en entreprenör bland andra, med varierande resultat, alltifrån till att komvux behöll sin utbildningsandel till att externa anordnare tog över helt.

Erfarenheterna från Kunskapslyftet visar att den kommunale rektorn måste ges resurser för att verksamhetens kvalitet ska kunna garanteras. I annat fall visade det sig vara svårt att få utbildningen på entreprenad att fungera. Detta visade sig i Skolverkets utvärdering vara ett problem eftersom det kan vara svårt för rektorn att följa det dagliga arbetet i skolan när verksamheten sker hos en extern utförare.

Skolverket framförde kritik mot att vissa kommuner saknade kontroll över entreprenörerna när det gällde intagning, lärarkompetens och kursernas kvalitet. Kommunerna hade i en del fall inte heller klart för sig vilken strategi som skulle tillämpas för att



säkerställa rätten till vidare studier om entreprenaden avbröts. Skolverket konstaterade dock att entreprenörerna ofta var målinriktade och nära anknutna till det aktuella verksamhetsområdet. Flexibilitet i arbetsorganisation, studerandeflytande och lärarkompetens angavs som positiva faktorer. Däremot saknades i vissa fall kunskap om läroplanens värdegrunder och mål, systemkunskap samt kvalitets-system relaterat till de uppsatta målen.

Vidare konstaterades det att entreprenader ofta innebar hårdare krav på externa utförare. ”Att lägga ut utbildning på entreprenad kan paradoxalt nog innebära ökat kommunalt inflytande över den utbildning som kommunmedlemmarna genomgår.”<sup>4</sup> Effektivare styrning och andra fördelar med entreprenadlösningar ansågs kunna utnyttjas även inom kommunens eget skolväsen.

Det ska framhållas att Skolverkets utvärdering avsåg de inledande åren av Kunskapslyftet och belyser de problem som förekom initialt. Motsvarande iakttagelser finns i senare utvärderingar, men där framgår också tydliga förbättringar inom många av dessa områden.

Drygt hälften av kommunerna hade, enligt Myndigheten för skolutveckling, en genomtänkt utvärdering och uppföljning av Kunskapslyftet. Några kommuner uppgav att endast verksamheten i egen regi kvalitetsredovisades och endast ett fåtal redovisade hela vuxenutbildningen. I de fall externa anordnare ingick i redovisningen fanns utarbetade kriterier. Bland dem fanns anordnarnas kunskap om mål och kursplaner, lärarkompetens, arbetssätt, kvalitetsarbete, utrustning och lokaler. En del kommuner kom därmed att ha en mer noggrann granskning av de anlidade entreprenörerna än beträffande den egna verksamheten eller den utbildning som utfördes av annan kommun.

Myndigheten för skolutveckling konstaterade i fråga om Kunskapslyftets inverkan på kvalitet och pedagogisk utveckling, att entreprenader i vissa fall hade lett till förnyelse och fler utbildningsalternativ, men också till att individens önskemål, behov och förutsättningar inte alltid kunde tillgodoses fullt ut.<sup>5</sup>

Myndighetens slutsats var dock att Kunskapslyftet hade inneburit just ett lyft både för enskilda och för samhället avseende vuxenutbildningen. Det påpekades också att de statliga medlen har

---

<sup>4</sup> Skolverket, Nationella kvalitetsgranskningar 2000, rapport nr 190, s. 129

<sup>5</sup> Kunskapslyftet – ett lyft för den enskilde och samhället, Myndigheten för skolutveckling 2004-08-30, avsnitt 11.1.2

kunnat användas för att stimulera samarbete mellan olika utbildningsanordnare.

#### *Studie vid Göteborgs Universitet av Kunskapslyftet*

I en avhandling vid Göteborgs Universitet 2004 har Karin Lumsden Wass kartlagt och analyserat Kunskapslyftet.<sup>6</sup> Syftet var att placera in Kunskapslyftet i ett utbildningshistoriskt sammanhang och att studera det som ett nationellt och lokalt förnyelseprojekt.

Avhandlingen konstaterar att arbetsmarknad, sysselsättning och utbildning för att främja tillväxt och välfärd har varit viktiga utgångspunkter för vuxenutbildningen under 1990-talet. Kunskapslyftet skapade aktivitet i kommunerna. Kommunerna började agera som samordnare och beställare av utbildning och gav uttryck för en önskan att få in flera externa aktörer i sin verksamhet. Vägledning, rekrytering och samarbete med arbetslivet blev viktiga beståndsdelar i kommunernas planering.

Kunskapslyftet förde, enligt Karin Lumsden Wass, också det med sig att det har fästs större vikt vid behovet av kontinuerlig kompetenshöjning och kravet på flexibilitet för att möta den rörlighet och oförutsägbarhet som kännetecknar det moderna samhällets utveckling.

#### *Organisation och utvärderingar i stora och medelstora kommuner*

Kommunerna ålades att redovisa sina erfarenheter av Kunskapslyftet till Myndigheten för skolutveckling. Ur dessa rapporter är följande iakttagelser hämtade.

Malmö berörde i sin rapport entreprenadernas betydelse och menade att samordning och samverkan mellan olika aktörer hade bidragit till ökad effektivitet och bättre måluppfyllelse. En förutsättning för det var dock att hela vuxenutbildningen samordnas för att bilda en tydlig och lättillgänglig helhet för invånarna. Kommunen skrev: "Mångfalden bidrar till förnyelse, varierade arbetsformer, alternativa pedagogiska metoder och närmare anknytning till arbetslivet." Kommunen betonade vikten av att den regionala samverkan utvecklas. Entreprenaderna ansågs ha bidragit till att kvalitetsarbetet

---

<sup>6</sup> Karin Lumsden Wass, Vuxenutbildning i omvandling, 2004, Göteborg Studies in educational sciences 219

hade utvecklats, bland annat med hjälp av en särskild utbildningsinspektör. Samarbetet mellan den egna verksamheten och de externa anordnare som hade anlåtats hade varit fruktbart och sågs som en modell för den framtida vuxenutbildningen.

De erfarenheter som Linköpings kommun redovisar är närmast identiska med Malmös. Kommunen delar t.ex. Malmös positiva syn på entreprenadernas betydelse för ökad samverkan. Mångfald, samverkan och kvalitetsarbete var nyckelord. Kommunen beskrev bland annat de utvärderingsbesök som skedde hos samtliga utförare för att gå igenom nyckelfaktorer och skapa en återkoppling till anordnarna. Kommunen anordnade också regelbundna konferenser för att öka samverkan mellan de olika utbildningsanordnarna. Med hjälp av målbeskrivningar togs t.ex. upp frågor om grundläggande värden, elevinflytande, anpassning till elevers behov och förutsättningar, samhällsorientering och betygssättning.

Under kunskapslyftsperioden anordnades i genomsnitt cirka 44 procent av den gymnasiala vuxenutbildningen i Linköping av kommunen. Det kan jämföras med riksgenomsnittet, som var 76 procent hösten 2001. Andelen privata anordnare var 36 procent (riksgenomsnittet var 19 procent), studieförbund svarade för cirka 15 procent (riksgenomsnittet var 4 procent), 3 procent utfördes av landsting och 2 procent av folkhögskolor (riksgenomsnittet för folkhögskolor var 1 procent). Landstingets andel sjönk under perioden medan andelstalen för övriga anordnare var relativt konstanta.

#### *Organisation och utvärderingar i små kommuner*

De små kommunerna hade andra förutsättningar när Kunskapslyftet organiserades. I Nordanstig anställdes en projektledare. Denne placerades organisatoriskt under komvux, men hade stort eget handlingsutrymme. Det begränsades dock av att det visades sig vara svårt att få in anbud i tillräcklig omfattning. Folkhögskolor och bildningsförbund var i och för sig intresserade av att delta, men de större, privata anordnarna ansåg ofta att elevunderlaget var för litet. Detta betydde att det var svårt att leva upp till målet att skapa mångfald i utbildningsutbudet i den lilla glesbygdskommunen. Den kommunala vuxenutbildningen sökte samverka med grannkommunerna. Det samarbetet har utvidgats under senare år och omfattar nu även gymnasieskolan i den utsträckning som nuvarande lagstiftning ger utrymme för detta.

Jokkmokk hade en integrerad organisation med komvux och gymnasieskolan. Detta förändrades när Kunskapslyftet kom. Kunskapslyftet och komvux bildade en organisation och gymnasieskolan en annan. Även i Jokkmokk visade det sig vara svårt att leva upp till målet om mångfald bland utbildningsanordnarna. Problemet var att hitta entreprenörer som var villiga att komma till Jokkmokk. Lösningen blev att de lärare som var anställda hos en entreprenör i stället fick en deltidsanställning hos kommunen. Detta fungerade bra. Jokkmokk hade också, inom ramen för ”Polcirkelpedagogiken”, distanskurser med hjälp av videoteknik i samverkan med grannkommunerna. Ett nybyggt lärcentrum stod till förfogande där eleverna kunde arbeta oberoende av om klassundervisning med handledare stod till förfogande.

I Jokkmokk utvecklades även ett samarbete mellan vuxenutbildningen och gymnasieskolan. Dessutom förekommer samarbete med företag på orten. Dessa ger färdighetsträning med APU som förebild.

### **3.3 Vuxenutbildningen efter Kunskapslyftet**

Kunskapslyftet innebar ett trendbrott för vuxenutbildningen. Med de nya målsättningar som hade satts upp ökade flexibiliteten i verksamheten. Det fick betydelse för hur kommunerna valde att organisera sin vuxenutbildning. I det här avsnittet ges en beskrivning av dels hur vuxenutbildningen utvecklats i några kommuner efter Kunskapslyftet, dels hur regeringen och riksdagen tagit till vara erfarenheterna från Kunskapslyftet.

#### **3.3.1 Utvecklingsarbetet i kommunerna**

Utredningen har under sitt arbete haft kontakt med företrädare för vuxenutbildningen i ett antal kommuner och med andra personer med erfarenhet av denna utbildningsform. Detta har gett en bild av vuxenutbildningens utveckling efter Kunskapslyftet. Den kompletteras av upplysningar hämtade från olika rapporter och utvärderingar.

*Olika modeller för vuxenutbildningens organisation*

Vuxenutbildningen i dag karaktäriseras av två huvudmodeller. Den första utgår från att ett särskilt beställarcentrum medan den andra har låtit komvux fungera som beställare. Modellerna framträdde redan vid Kunskapslyftets början, när den traditionella komvux-modellen började brytas upp. Valet av modell har ofta koppling till kommunens generella organisation. I de kommuner som har eller har haft en beställar-utförarorganisation skapades ofta en särskild beställarenhet för upphandling av vuxenutbildning på entreprenad. På motsvarande sätt kan man i kommuner med en traditionell förvaltningsorganisation se att vuxenutbildningen ofta administreras av komvux.

De flesta kommuner som har behållit verksamheten i huvudsakligen egen regi ställs, såvitt avser entreprenader, inför uppgiften att bibehålla kontinuiteten och värna kvaliteten. I många fall har det lett till att dessa kommuner har tillsatt en särskild rektor med ansvar just för entreprenaderna.

I vissa mindre kommuner har vuxenutbildningen samlats i särskilda gemensamma lokaler, s.k. lärcentra, där både den egna verksamheten och den som drivs av en entreprenör sker.

I vissa fall har man inom vuxenutbildningen blandat entreprenader. Yrkesutbildande företag har köpt in kärnämnen från den kommunala verksamheten eller anlitat underleverantörer. Detta har ökat flexibiliteten och lett till ett bättre resursutnyttjande.

*Stockholm*

Stockholm har inrättat en kundvalsmodell med "vuxpeng" som innebär att de anordnare som vill delta i vuxenutbildningen lämnar anbud varefter individen kan välja anordnare. Kurser avropas när de är fulltecknade. Anbudsutvärdering, certifiering och ramavtal ligger till grund för val av anordnare. Fördelarna med detta system uppfattas vara att individen ges stor valfrihet och själv får göra jämförelser ifråga om kvalitet. Nackdelarna visade sig i början på så sätt att flera anordnare slogs ut av ekonomiska skäl. Vikande elevunderlag medförde den första tiden att flera utbildningar ställdes in. Eleverna togs i stället om hand av kommunala anordnare. I början hade den egna kommunala verksamheten också problem med övertalighet ifråga om såväl personal som lokaler. Med tiden

kunde problem av det slaget förutses och det blev då möjligt att planera verksamheten så att de kunde undvikas.

### *Göteborg*

Göteborg har av tradition haft en stor verksamhet på vuxenutbildningsområdet. Mot slutet av Kunskapslyftet utformade kommunen en strategi för att lägga ut all vuxenutbildning på entreprenad. Ett kommunalt bolag, Studium, skapades för att ersätta den kommunala komvuxverksamheten i nämndform. Studium skulle verka under konkurrens på samma villkor som gällde för de privata utförare som tog hand om större delen av utbudet. Studium fick finansiella problem som till slut ledde till att Göteborgs stad tvingades att gå in och överta kostnadsansvaret för bolaget.

Så småningom kopplades stadsrevisionen in för att granska beredning och beslutsgång.<sup>7</sup> Det framträdde då brister av olika slag i förberedelserna för organisationsförändringen. Stadsrevisionen konstaterade att kommunen hade levt upp till de formella kraven på beredning men att beredningsunderlaget inte var fullgott. Däremot gjordes ingen granskning av vilka konsekvenser som uppstod genom att 80 procent av utbildningsutbudet fördes över på privata anordnare.

På senare tid har Göteborg gått tillbaka till att i större utsträckning anordna vuxenutbildningen i egen regi. Inom den del som alltså läggs ut på entreprenad är Lernia och ABF de dominerande aktörerna.

### *Några medelstora kommuner*

Västerås har valt en medelväg mellan vuxenutbildning i egen regi respektive på entreprenad.<sup>8</sup> Komvux sköter större delen av den grundläggande utbildningen och den studieförberedande gymnasiala utbildningen medan yrkesutbildningarna lagts ut på entreprenad. Orsaken till detta uppges vara att kommunen vill behålla en stark ställning som anordnare samtidigt som man vill utnyttja de yrkesutbildande företagens kompetenser genom entreprenadlösningar. Ett särskilt vuxenutbildningscentrum svarar för utbildningsplanering

---

<sup>7</sup> Revisionsrapport 2003 03 11

<sup>8</sup> P&J, konsulter: Rapporter 2002 06 03, 2002 09 21

och beställning samt samordnar valideringsverksamheten, som anses mycket viktig för att placera in sökande på rätt nivå.

Kommunen fäster stor vikt vid kvalitetsgranskning av de externa utbildarna och har lagt ner stor möda på att arbeta fram bra upphandlingsunderlag, med Kunskapslyftet som erfarenhetsgrund.

Linköpings kommun har en likartad intern organisation som Västerås, där Kunskapstorget är det organ som bland annat svarar för att handla upp utbildning. Svenska för invandrare (Sfi) har tidigare handlats upp men kommunen återgick i mitten av 1990-talet till att anordna sfi i egen regi, för att eleverna lättare skulle kunna kombinera sfi med studier inom komvux. Samma bedömning gjordes i Västerås i slutet av 1980-talet, då sfi återfördes från studieförbunden till komvux. För vissa grupper med särskilda behov handlar dock fortfarande båda kommunerna upp utbildning av extern anordnare. Inom den gymnasiala vuxenutbildningen handlar Linköping sedan 1997 upp 58 procent av utbildningen. Resultatet har av kommunen själv bedömts vara gott. De huvudsakliga skälen för det anses vara strategisk planering och god upphandlingskompetens.<sup>9</sup>

I Eskilstuna har alla centrala funktioner, däribland rollen som beställare av utbildning, koncentrerats till komvux, som alltså både svarar för genomförandet av utbildningen och för att köpa in undervisning på entreprenad vid behov. Bibehållandet av den traditionella vuxenutbildningsorganisationen anses borga för att vuxenutbildningen ska fungera väl.

### *Erfarenheter av intresse för gymnasieskolan*

Utredningen har, som angetts tidigare, sammanträffat med företrädare för vuxenutbildningsanordnare i ett antal kommuner. Diskussionen har då rört frågor som har anknytning även till ungdomsutbildningen och dess behov och nytta av entreprenader och andra samverkansformer.

Vuxenutbildningen har i och med Kunskapslyftet och genom uppdragsutbildning inom ramen för t.ex. arbetsmarknadsutbildningar skaffat sig stor erfarenhet av utbildningsprojekt som riktar sig till vissa grupper. Redan i dag utnyttjar gymnasieskolan dessa erfarenheter från vuxenutbildningen för vissa enskilda ungdomar. Det

<sup>9</sup> Linköpings kommun: "Entreprenadlösningar i utbildningssystemet i Linköpings kommun" Rapport till Gymnasieentreprenadutredningen 2004 10 04

förekommer t.ex. att elever på individuella program deltar i undervisning hos komvux eller att överenskommelser träffas om enstaka utbildningsplatser på folkhögskolor.

Medelstora och större kommuner arbetar mera med grupplösningar och större projekt där ungdomsskolan, vuxenutbildningen och arbetsförmedlingen samarbetar.

När det gäller samarbetet med utbildningsföretag har kommunerna många samarbetspartners av olika storlekar. Privata företag, folkhögskolor och studieförbund anlitas. Generellt redovisas goda erfarenheter men de utvärderingar som gjorts visar att upphandlingsunderlaget är avgörande för kvaliteten hos den utbildning som sker externt.

Det är inte bara förfrågningsunderlaget som är viktigt. Det finns också skillnader mellan olika anbudsgivares förmåga att beskriva sin ”produkt”. Generellt sett är de stora utbildningsföretagen rutinerade när det gäller att lämna anbud. Det visar sig i klara och tydliga anbud. Mindre utbildningsanordnare lämnar ofta anbud som inte motsvarar kraven i förfrågningsunderlaget, trots att den utbildning som kan ges håller god kvalitet. Jämförbarhet när det gäller pris och innehåll, klart definierade avtalsperioder och kontroll av systemkunskapen anses vara väsentliga faktorer i anbudsunderlagen.

De problem som har konstaterats i vuxenutbildningens entreprenader hänger i hög grad samman med systemkunskap. Det gäller speciellt betygssättning, där kunskapen i vissa fall är dålig. Den rektor som för kommunens räkning ansvarar för entreprenaderna har ett stort ansvar för att bedöma kvalitet och informera om skolans mål och styrdokument. Vissa kommuner genomför åtgärder för att informera de entreprenörer som anlitas om detta. Rektorn har sedan ett stort ansvar för att kontrollera och sörja för kvalitetskontrollen. Detta ansvarstagande har utvecklats med de förutsättningar som gäller för entreprenader.

Den dagliga ledningen av verksamheten finns hos entreprenörerna, men den kommunalt anställda rektorn har det övergripande ansvaret för undervisningens kvalitet. Det förekommer att rektorn besöker kurser med jämna mellanrum för att med eleverna stämma av kursinnehåll och undervisning. Enkätundersökningar kan ske i mitten av kurserna, vid kursslutet och en tid efter kursslut för att kontrollera genomförande och utfall av entreprenaden. Återkoppling bör ske i ett tidigt skede till ledningen för entreprenadföretaget med eventuella krav på justeringar av kurserna.



Utbildningsköp och samarbete med högskolan ses som angelägna för den framtida utvecklingen av utbildningen. En variant av det är önskemål från små kommuner om att det bör finnas möjlighet att även på entreprenadbasis samläsa i grupper ungdomar – vuxna i ämnen och kurser som samlar små undervisningsgrupper.

### 3.3.2 Förslaget till ny vuxenutbildningslag

De regler som styr vuxenutbildningen finns i dag i ett antal olika lagar. Enligt en skrivelse från Utbildnings- och kulturdepartementet ska dessa samlas i en särskild vuxenutbildningslag (Ds 2005:33). Utgångspunkten är en lagstiftning som nära överensstämmer med utformningen av en ny skollag. De ska vila på samma grundprinciper om ett målstyrt system och gällande ansvarsfördelning mellan stat och kommun.

Promemorian har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

## 3.4 Den kvalificerade yrkesutbildningen (KY)

KY kom som försöksverksamhet 1996 och permanentades i början av 2000-talet. Den kvalificerade yrkesutbildningen är numera en egen myndighet och omfattar cirka 12 000 utbildningsplatser. Utbildningsformen kompletterar högskolan och yrkeshögskoleförsöket och kommer till största delen att ersätta de nuvarande, nationellt finansierade påbyggnadsutbildningarna.

KY är eftergymnasial och bedrivs inte på entreprenad, men kopplingen till arbetslivet gör att det finns anledning att studera utbildningen lite närmare.

KY har tre ur utredningens synpunkt intressanta karaktäristika:

- Arbetslivet ska stå för 25–35 procent av utbildningen i form av lärande i arbetslivet (LIA),
- KY-utbildningarna styrs av en ledningsgrupp med majoritet från arbetslivet som tar över rektorsfunktionen som saknas i förordningen, samt
- starttillstånd ges för viss tid varefter utbildningen omprövas.

Ovanstående punkter visar att arbetslivet spelar en aktiv roll i utbildningen. Initiativet till en KY-utbildning väntas också komma

från arbetslivet, som kan vidtala en anordnare, privat eller offentlig, att genomföra utbildningen. Aktualiteten prövas genom det tidsbundna tillståndet. Dessutom förutsätts att pedagogiken är praktiskt inriktad och problemorienterad.

KY har visat sig vara en effektiv utbildningsform, speciellt när det gäller frekvensen av erhållet arbete efter utbildningen. Utvärderingar visar att 80 procent av dem som genomgått en KY-utbildning får arbete eller är egna företagare sex månader efter utbildningstiden.<sup>10</sup> Dessa siffror är cirka fem år gamla men anses motsvara situationen även i dag. Den kvalificerade yrkesutbildningens ledningsgrupper, med majoritet från arbetslivet, har stått modell för flera samarbetsprojekt inom yrkesutbildningen.

Samarbetet mellan det regionala och lokala näringslivet inom branscher som har behov av utbildad personal och de utbildningsanordnare som anlitas för kvalificerad yrkesutbildning har varit fruktbart. I många fall har det lett till en utveckling framför allt av en pedagogik som är problembaserad och praktiskt orienterad mot en reell arbetsituation.

Den organisatoriska utformningen av KY och resterande del av vuxenutbildningen är för närvarande under utredning. En särskild utredare ska senast den 1 februari 2006 redovisa förslag om inrättande av en central myndighet för vuxnas lärande, där bl.a. KY-utbildningarna ska ingå.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> SOU 1999:119 Utvärderingen av KY

<sup>11</sup> Dir 2005:70

## 4 Utvidgade möjligheter till entreprenad?

**Utredningens bedömning:** Utifrån såväl ett elev-, samhälls- som kommunperspektiv finns starka skäl för att utöka möjligheterna till entreprenader inom gymnasieskolan. De kan bidra till att stärka samverkan mellan skolan och arbetslivet och skapa ökad flexibilitet i skolverksamheten.

För eleverna kan entreprenader också leda till större valfrihet och ökad tillgång till kompetens och modern utrustning. De kan även underlätta individuella utbildningslösningar och bidra till att utveckla arbets- och undervisningsformerna i skolan.

Sett ur ett samhällsperspektiv kan entreprenader främja målen för ungdoms- och skolpolitiken. På det kommunala planet kan de utgöra tillskott till den egna verksamheten. De kan också underlätta den kommunala planeringen och på så sätt bidra till att skapa en effektivare verksamhet.

Utredningens uppdrag är att se över bestämmelserna om entreprenader i gymnasieskolan och överväga om det finns skäl att vidga de möjligheter som finns i dag. De förslag som lämnas ska grunda sig på en analys av de former för samverkan som i dag finns mellan skola och arbetsliv och i vilken utsträckning entreprenader kan vara en bra lösning i förhållande till andra samverkansformer.

### 4.1 Utgångspunkter för övervägandena

I propositionen Kunskap och kvalitet – elva steg för utvecklingen av gymnasieskolan (prop. 2003/04:140) redovisar regeringen i elva punkter hur gymnasieskolan ska kunna utvecklas och kvaliteten höjas. I avsnitt 1.2.5 redogörs närmare för dessa förslag. Huvudtanken är att utveckla och förbättra gymnasieskolan, så att förutsättningar skapas för fler elever att nå de gemensamma målen. I

korthet innebär det att skolan ska förmedla de kunskaper som krävs för elevernas personliga utveckling, aktiva deltagande i samhällslivet, tillgång till ett utvecklande arbetsliv, vidare studier och livslånga lärande.

Av de elva punkterna i propositionen är det fyra där utredningen ser en särskild koppling till frågan om entreprenader i gymnasieskolan. Dessa kommer att tjäna som en utgångspunkt när värdet av entreprenader för den kommunala gymnasieskolan diskuteras. Avsikten är att klarlägga om entreprenader kan vara ett sätt att lättare nå de uppsatta målen; nämligen att:

- de yrkesinriktade programmen ska förstärkas, framför allt med förbättrade samarbetsmöjligheter med arbetslivet,
- integrera kärnämnen i yrkesutbildningarna för att nå större acceptans och måluppfyllelse bland eleverna,
- öka kvaliteten på de individuella programmen samt
- skapa en lärlingsutbildning som komplement till den skolförlagda utbildningen.

Tankarna i gymnasiepropositionen utgör grunden för våra överväganden. De förslag utredningen lämnar ska kunna relateras och bidra till att uppnå de övergripande målen för gymnasieskolan. Det är då viktigt att se att gymnasieskolan ska förmedla såväl breda kunskaper som olika grader av specialisering. Frågan om och hur entreprenader kan vara ett medel för att höja kvaliteten i gymnasieskolan ska ses mot bakgrund av denna dubbla uppgift.

Utredningen har valt att se frågan om en eventuell utvidgning av kommunernas möjligheter att välja entreprenadlösningar inom ramen för gymnasieskolan ur tre olika perspektiv. Det första utgår från elevernas intressen. I den delen tas också upp frågor som rör utbildningskvalitet i stort. Det andra ser frågan från ett övergripande samhälls- och arbetslivsperspektiv, medan det tredje tar sikte på förhållanden som har anknytning till den kommunala och regionala verksamheten.

Utgångspunkten för de tre perspektiven är gymnasieskolans många och skiftande uppgifter. Gymnasieskolan verkar i en brytningstid för eleverna. Det är en tid då ungdomar tar ett viktigt steg för att välja väg i livet. Skolans uppgift är att på olika sätt förbereda och ge eleverna verktyg för framtiden. Två av gymnasieskolans största uppgifter är därför att kvalificera eleverna för att de ska kunna leva upp till de krav som arbetslivet ställer och att ge en utbildning som för-

bereder dem för vidare studier. De två uppgifterna hör ihop med uppdraget att vara en del av och stimulera till ett livslångt lärande, där skolan kan bidra till elevernas personliga utveckling och fostran till ett aktivt medborgarskap. För att skolan ska kunna leva upp till dessa åtaganden är det viktigt att skapa en skolsituation som ger eleverna motivation för sina gymnasiestudier.

Detta ställer höga krav på gymnasieskolan. Här kommer ett resonemang att föras om skolan har tillgång till de kompetenser och utbildningsresurser som krävs för att kunna nå de mål som satts upp. Med det i åtanke diskuteras sedan om entreprenader kan bidra till att målen lättare kan nås. I tidigare avsnitt har samhällsutvecklingen kort beskrivits. Utredningen påminner om det som sades där och tror att de utvecklingstendenser som redovisades kommer att fortsätta. Det betyder i så fall att kraven på gymnasieskolan ökar ytterligare; något som i sin tur ger anledning till att fundera över hur de uppställda målen bäst ska kunna nås.

Innan de olika perspektiven närmare behandlas finns det anledning att påminna om redovisningen i avsnitt 1.3, där kvalitetsbegreppet diskuteras. Där finns bl.a. en redogörelse för hur kraven på god utbildningskvalitet ska följas upp och hur organisationen för tillsyn och kontroll i dessa avseenden ser ut. Begreppet "kvalitet" är centralt; både när det gäller skola och annan verksamhet. I förslagen till den reformerade gymnasieskolan talas det på många ställen om kvalitet och det görs ofta jämförelser mellan olika organisations- eller driftformer just när det gäller skillnader i kvalitet. Det kan t.ex. gälla när undervisning i kommunal regi ställs mot externa former. Innan några slutsatser dras i de frågor som har samband med det här uppdraget är det angeläget att reflektera över vad som tidigare sagts om "kvalitet" för att sedan kunna sätta det i relation till undervisning som läggs ut på entreprenad.

## 4.2 Tre perspektiv på entreprenader i gymnasieskolan

### *Elevperspektivet*

Det är naturligtvis av avgörande intresse att studera vilken betydelse det haft för eleverna att viss undervisning har skett på entreprenad. Utredningen har visserligen kunnat konstatera att entreprenadernas omfattning varit stor inom vuxenutbildningen – främst till följd av Kunskapslyftet – medan den varit relativt liten i gymnasie-

skolan. I de fall utredningen har kunnat se att det förekommer, är dock den generella bilden att entreprenader har inneburit ett tillskott till det ordinarie utbudet av undervisning. De har gett eleverna möjlighet att välja utbildningar eller utbildningsmoment som de inte hade kunnat erbjudas inom ramen för den undervisning som skett i den kommunala skolans egen regi. Det kan också innebära ett tillfälle för elever att på sin hemort få utbildningar som de annars inte hade haft möjlighet till. Bland de kommuner utredningen har varit i kontakt med har just möjligheten att skaffa sig tillgång till kunskap, kompetens och utrustning som inte funnits och inte hade gått att uppbringa inom ramen för den kommunala gymnasieskolan varit det vanligaste skälet till att man har valt entreprenadlösningar.

Elevernas erfarenheter av den undervisning som har tillhandahållits av externa utförare varierar. I många fall har samarbetet mellan olika lärare fungerat smidigt och eleverna har inte reflekterat närmare över om det är en kommunal eller annan lärare som svarar för undervisningen. Det finns också, såväl från elever som lärare och annan skolpersonal, flera exempel på att samarbete mellan kommunala och externa lärare har uppfattats som utvecklande för undervisningen. På många håll har det bildats gemensamma arbetslag, där lärare från både kommunen och en entreprenör samarbetar. Även om undervisningen sköts av varje lärare för sig förekommer samarbete kring planering och utförande av utbildningen och dess olika moment. Detta har inte bara ökat samhörigheten mellan lärarna utan också upplevts som både stimulerande och kompetenshöjande, när lärare med olika bakgrund har mötts och kunnat utbyta erfarenheter på ett sätt som annars inte hade skett.

Entreprenader har också varit positiva för den pedagogiska utvecklingen, eftersom de har stimulerat framväxten av nya arbetsformer. Särskilt erfarenheterna från Kunskapslyftet visar detta. Exempelvis har undervisning i flera ämnen kunnat integreras, s.k. infärgning. På så sätt har undervisning i t.ex. kärnämnen som svenska och engelska kunnat knytas ihop med undervisning i yrkestekniska ämnen. Den begränsade möjligheten att i gymnasieskolan lägga ut undervisning i kärnämnen på entreprenad försvårar infärgning. Det krävs i så fall att det sker i samverkan mellan en kommunal och en extern lärare. Detta står i motsats till regeringens önskan att kärnämnen i högre grad ska präglas av utbildningens inriktning. En ändring som minskar denna begränsning skulle kunna bidra till en ökad integrering av kärnämnen i yrkesutbildningarna.

I anslutning till vad vi nu har talat om finns det skäl att nämna lärande i arbete (LIA), arbetsplatsförlagd utbildning (APU) och problembaserat lärande som exempel på pedagogisk utveckling som har vuxit fram ur olika sammanhang och tider. En gemensam nämnare är att detta är företeelser som många gånger kräver undervisning över ämnesgränserna. Som regeringen har angett i gymnasiepropositionen bör undervisningen i kärnämnen i högre grad präglas av den utbildning som eleven har valt. En ökad samverkan ifråga om undervisning i kärn- och karaktärsämnen ställer ökade krav på nya organisatoriska former. Det ger också nya möjligheter för en anpassning av den gymnasiala utbildningen till det moderna samhällets krav på utbildning. Därmed ökar kopplingen mellan skola och arbetsliv. Det underlättar även en anpassning av utbudet av utbildning till samhällets behov på längre sikt. Samtidigt finns det anledning att påminna om skollagens krav på kommunen att erbjuda ett allsidigt urval av nationella program, liksom att antalet platser på de olika programmen ska anpassas med hänsyn till elevernas önskemål.

En annan positiv effekt vid entreprenader är det fortsatta kommunala huvudmannaskapet för verksamheten. Det innebär att kommunen fortfarande har ansvar för eleverna. För elevernas del bidrar det också till att de får en sammanhållen utbildning, där den del av undervisningen som sker på entreprenad på ett tydligt sätt kan integreras i den övriga undervisningen. Det skapar även garantier för allmänhetens insyn i verksamheten. Dessa aspekter utvecklas närmare i kapitel 5.

Det finns också exempel på situationer där entreprenader har medfört vissa olägenheter för eleverna. Det förekommer inte sällan att de tvingas förflytta sig längre sträckor mellan olika undervisningslokaler; ibland flera gånger per dag. Elever har också klagat på bristande samordning mellan den del av undervisningen som skötts av en entreprenör och den del där kommunen själv svarat för undervisningen. Synpunkterna har gällt såväl undervisningens planering som innehållet och betygsättningen. Även om det alltså finns både positiva och negativa omdömen om den undervisning som sker på entreprenad är det utredningens uppfattning att den samlade bilden i allt väsentligt är positiv.

Gymnasieskolan har under de senast decennierna förändrats från en skola som rymde ett urval av ungdomar till en skola som ska ge plats för alla ungdomar. Detta har lett till att antalet elever har ökat kraftigt och till att elevgruppen har blivit mer heterogen. Förutsättningarna för gymnasieskolan ser därför väsentligt annorlunda ut

i dag och skolan står inför delvis andra uppgifter än tidigare. Med det har följt ett ökat behov av att kunna ge stöd och hjälp åt elever på individuell basis. Sett ur elevernas perspektiv har entreprenader kunnat bidra till att ge sådant stöd åt elever med särskilda behov. Här kan det dock konstateras att den nuvarande regleringen utgör ett hinder eftersom varken undervisning i kärnämnen eller karaktärsämnen utan yrkesteknisk eller estetisk inriktning kan läggas ut. I det avseendet finns ett tydligt behov av och önskemål om att vidga utrymmet för entreprenader, så att man får en ökad flexibilitet för individuella lösningar för de elever som är i särskilt behov av sådana. Detta gör att ökade entreprenadmöjligheter ligger väl i linje med regeringens arbete för att höja kvaliteten på de individuella programmen.

I förlängningen kan utredningen också se att vidgade entreprenadmöjligheter kan bidra till att göra det lättare att skapa lärlingsplatser eller andra liknande lösningar, t.ex. inom ramen för APU och LIA. Möjligheterna till detta ser olika ut mellan olika branscher. Inom vissa sektorer går praktiserande elever in i verksamheten och bidrar till dess utförande i sådan omfattning att praktikföretaget ersätter kommunen för det arbete som praktikanterna utför. Det förekommer t.ex. inom byggbranschen. Inom andra sektorer är det svårt att finna praktikplatser och det kan ibland krävas att kommunen betalar ersättning för att en arbetsgivare ska vara villig att ta emot praktikanter. Mellan dessa två ytterlighetsfall finns naturligtvis också möjligheten att finna praktikplatser som inte innefattar ersättningskrav från någondera sidan.

I det följande kommer entreprenadernas betydelse för samverkan mellan skola och arbetsliv att belysas ytterligare. Redan nu finns det anledning att peka på att i de fall då undervisning har lagts ut på entreprenad har det lett till en närmare koppling mellan skolan och arbetslivet. Därigenom skapas bättre möjligheter för skolan att förbereda eleverna för det kommande yrkeslivet. En brist är dock att denna möjlighet inte finns ifråga om offentliga arbetsgivare. Stat och kommun sysselsätter många människor och åtskilliga elever kommer i framtiden att arbeta inom den offentliga sektorn. Behovet av en utökad möjlighet till närmare samverkan mellan skolan och även denna sektor är därför stort.

Sett ur ett elevperspektiv finns det alltså främst fördelar med entreprenader. Det kan också konstateras att den nuvarande regleringen i flera olika avseenden hindrar arbetsformer och samverkan som skulle kunna bidra till att höja kvaliteten i gymnasieskolan. Särskilt



gäller detta undervisning på individuella program, där utrymmet för entreprenader är påtagligt begränsat. Men även när det gäller de nationella programmen, särskilt de yrkesinriktade, kan regleringen i dag utgöra ett hinder för undervisningsformer som innebär samarbete över gränsen mellan kärnämnen och karaktärsämnen.

Även om det således finns starka skäl som talar för en utvidgning av de nuvarande möjligheterna till entreprenader, finns det också många frågor som måste lösas för att säkerställa att den undervisning som läggs ut på entreprenad minst håller samma kvalitet som den undervisning som kommunen själv svarar för. Syftet är ju – som tidigare framhållits – att en entreprenad ska utgöra ett tillskott och höja kvaliteten i den kommunala skolverksamheten.

Det är lätt att enbart se den undervisning som köps in på entreprenad som ett sätt för den kommunala skolan att skaffa specialinriktad undervisning. Det är visserligen en central uppgift för skolan att ge eleverna goda specialistkunskaper, men skolan ska i första hand ge eleverna en bred kunskapsbas. Den undervisning som sker i form av entreprenad måste sättas in i ett större perspektiv och bidra till att eleverna får en generell kompetens som ger bredare möjligheter till etablering på arbetsmarknaden och till fortsatt utbildning och lärande.

Det är också av största betydelse att reglerna får en utformning som på alla sätt ger ett skydd för elevernas rättigheter. Det är även angeläget att det finns en ordning som gör det möjligt för kommunerna att kontrollera att den undervisning som sker på entreprenad uppfyller alla kvalitetskrav. Under förutsättning att dessa krav är uppfyllda kan entreprenader leda till att kvaliteten höjs i gymnasieutbildningen.

### *Det övergripande samhällsperspektivet*

I kapitel 1.1 tecknades en översiktlig bild av ungdomar och av samhällets utveckling, krav och behov av arbetskraft i framtiden. Det konstaterades att Sverige har haft och troligen även fortsättningsvis kommer att få se en snabb teknisk utveckling som ställer höga krav på kunskap och kompetens hos medborgarna. Denna tendens gäller även internationellt. Bland annat kommer den till uttryck i de målsättningar som har satts upp av såväl Sverige som EU att vara ledande kunskapsekonomier. Dessa mål ställer stora krav på utbildningsväsendet. Inte minst gymnasieskolan måste utvecklas för att

kunna leva upp till de ökade krav som ställs på kompetens och kvalitet i utbildningen.

Samhällsutvecklingen i vårt land präglas också av demografiska förändringar. Medan vissa kommuner och regioner tappar elevunderlag får andra se kraftiga ökning. Sådana förändringar påverkar möjligheterna att tillhandahålla ett varierat utbud av gymnasieutbildningar. Det medför också att utbildningsbehoven ser olika ut i olika regioner. Denna utveckling leder till att de lokala och regionala skillnader som man kan se redan i dag kommer att bli större. Behovet av att hitta lösningar som utgör alternativ till de traditionella formerna för gymnasieutbildning ökar i takt med detta. Det skapar också incitament att, genom samverkan eller på andra sätt, finna nya utbildningsformer. Under kartläggningen har utredningen sett många exempel på hur kommuner samverkar med varandra eller med enskilda företag för att skapa attraktiva utbildningar av hög kvalitet. I det sammanhanget kan större möjligheter till entreprenader ge utrymme för ökad flexibilitet och därmed underlätta en fortsatt positiv utveckling på detta område.

I propositionen Kunskap och kvalitet talar regeringen särskilt om att höja kvaliteten på de yrkesinriktade programmen. I samband med det betonas behovet av att stärka kopplingen mellan skola och arbetsliv. För det ändamålet inrättades bl.a. en särskild yrkesutbildningsdelegation under hösten 2004. Genom denna och på andra sätt vidtas olika åtgärder för att stödja kvalitetsutvecklingen inom de gymnasiala yrkesutbildningarna.

Utredningen har kunnat se att samarbetet mellan skolan och arbetslivet har utvecklats de senaste åren. Två huvudtendenser kan urskiljas. Den första är att det finns ett aktivt intresse från kommunala företrädare att i ökad omfattning se till att kurser kan genomföras ute på arbetsplatser. Näringslivets svar på dessa propåer har ofta varit beroende av vilka branscher man har verkat inom. Det positiva intresset finns framför allt i de branscher där man är hänvisad till lokal rekrytering av arbetskraft, exempelvis byggbranschen som serverar lokala kunder och alltså inte kan flytta verksamheten. Där finns exempel på att stora delar av en utbildning har förlagts till arbetsplatser inom ramen för utvidgat arbetsplatsförlagd utbildning (APU) och lärande i arbetslivet (LIA). Det finns också exempel på lokala bil- och transportföretag som har tagit initiativ till samarbete med kommunen. Däremot tycks intresset hos stora, internationella industriföretag vara mindre. Det kan bero på en svagare anknytning till den lokala arbetsmarknaden,

men en förklaring kan också vara att företag av det slaget i stället väljer andra former för sina utbildningsinsatser. Det finns exempelvis större företag som startat fristående skolor som erbjuder utbildningar som är särskilt utformade efter företagets behov. Även i sådana fall förekommer det dock att företaget samverkar med kommunen i någon form.

Lärlingsutbildning ska bli ett valbart alternativ inom de yrkesinriktade nationella programmen. Detta är ett sätt att öka attraktiviteten hos dessa program och komplettera de nuvarande alternativen till skolförlagd utbildning. Jämsides behålls möjligheten till lärlingsutbildning inom ramen för individuella program. I samband med diskussioner om motivationsproblem och skoltrötthet framhålls ofta lärlingsutbildning som en form som är lämplig för teoretiskt svaga elever. I praktiken är dock lärlingsutbildning en avancerad skolform där stora krav ställs på elevernas förmåga till självständigt lärande. För den nya lärlingsutbildningen framhålls särskilt att samma kunskapsmål ska gälla som för skolförlagd utbildning. Detta visar sig också, om man jämför med Norge och Danmark, som har mer utpräglade lärlingsutbildningar än Sverige, att företagen där söker lärlingar bland de elever som är mest motiverade och har de bästa förkunskaperna för en yrkesutbildning. De elever som är mindre motiverade hänvisas i stället till skolförlagd utbildning. Såväl i Norge och Danmark som i Sverige har det visat sig svårt att finna företag som är villiga och har möjlighet att ta emot lärlingar. Till en del kan det bero på olika syn rörande vilka elever som är lämpade för denna typ av utbildning, men det finns också tecken på att det råder delvis olika uppfattning mellan skola och arbetsliv om omfattningen av skolans respektive arbetslivets ansvar för yrkesutbildningen. I den delen kan entreprenadlösningar ses som ett sätt att överbrygga olikheter i synsätten och öka flexibiliteten. Därmed kan individuellt anpassade lösningar lättare åstadkommas.

En andra utvecklingstendens är att fler och fler regionala utbildningscentra, med intressenter från flera kommuner och regionalt näringsliv, börjar växa fram. Fordonsbranschen är ett exempel på detta. Många verkstäder är små och kan inte ta emot stora elevgrupper. Samtidigt behöver de lokalt förankrad arbetskraft. Kommunerna har svårt att klara kraven på kompetens och modern utrustning i dessa utbildningar. Resultatet har blivit att många olika samarbetsformer har skapats både kommuner emellan och där kommuner och arbetsliv verkar tillsammans. En del av dessa grundar sig på utvidgat lärande i arbetet och insatser inom ramen för den arbetsplatsför-

lagda utbildningen; andra visar upp olika typer av ägandemodeller. Den senare frågan kommer att behandlas i den andra delen av detta betänkande. Redan nu kan det dock konstateras att även i detta avseende kan ökade möjligheter att anlita externa utbildningsresurser på entreprenadbasis underlätta ett effektivt samarbete mellan skola och arbetsliv.

Det är inte bara inom yrkesutbildningarna som entreprenadlösningar kan vara av värde för utbildningens kvalitet. Även när det gäller *individuella program* med andra inriktningar och i övrigt för elever som är i behov av särskilt stöd, har det visat sig att externa utbildningsanordnare kan erbjuda undervisning i former som den kommunala skolan inte har möjlighet till. Folkhögskolor, andra organisationer inom folkbildningen och idéburna organisationer har visat sig kunna bidra med arbetsätt och tankegångar som kan tillföra nya kompetenser och arbetsätt till den offentliga skolan. Allt detta har i många fall skapat en fördjupning och kvalitetshöjning av undervisningen. Erfarenheter från framför allt vuxenutbildningen, där undervisning i regi av folkbildning och utbildningsföretag varit vanligast, är överlag positiva och visar att det finns åtskilliga områden där utbildare av detta slag kan bidra till höjd kvalitet också i gymnasieskolan. Inte minst gäller det inom ramen för arbetet med att inom individuella program skapa flexibla och mer individanpassade utbildningar.

Detta är en utveckling som ligger väl i linje med de strävanden som kommer till uttryck i gymnasiepropositionen. Där poängteras bl.a. kravet på utveckling av de individuella programmen. Inte minst betonas vikten av den kommunala uppföljningsverksamheten (se närmare i kap. 1). Även om den ungdomspolitiska propositionen (prop. 2004/05:2) inte innebär något ökat ansvar för kommunerna i förhållande till vad som nu gäller, så görs det allmänt bedömningen att det kommer att krävas ökade satsningar på individanpassade lösningar för att de mål som sätts upp för ungdomspolitiken i allmänhet och gymnasieskolan speciellt, ska kunna uppnås. Här kan lärlingsutbildningar och entreprenader bidra till att målsättningarna kan förverkligas.

Utredningen anser att vidgade möjligheter att hitta utbildningslösningar i form av entreprenader ytterligare kan bidra till en fortsatt positiv utveckling. Den beskrivna samhällsutvecklingen gör att det blir allt mer angeläget att finna sådana för att kunna bibehålla och utveckla kvaliteten i gymnasieskolan. Det är också värdefullt om förutsättningar skapas för att skolan kan tillföras yrkeskunskaper

och annan kompetens som ligger i framkant av den tekniska utvecklingen. Motsatt är det en viktig faktor för ett framgångsrikt näringsliv att skolan håller så god kvalitet att behoven av kvalificerad arbetskraft kan tillgodoses. I förlängningen är det av avgörande betydelse för fortsatt tillväxt att näringslivets kompetensförsörjning och utveckling kan tryggas. Utredningen bedömer att det är nödvändigt med en stark och långtgående samverkan mellan skola och arbetsliv för att detta ska kunna uppnås. Entreprenader kan bidra till en sådan utveckling.

### *Kommunperspektivet*

Den tredje av de aspekter som nämndes inledningsvis ser entreprenadfrågan ur kommunernas och regionernas synvinkel. Denna hänger naturligtvis nära samman med de två tidigare perspektiven. Kommunernas och regionernas viktiga roll som nav i samhällsutvecklingen och som huvudansvariga för att utbildningsmålen förverkligas gör att det finns skäl att särskilt betrakta entreprenadfrågan ur detta perspektiv. För tydlighet skull ska det sägas att med regioner avses inte några juridiska organisationsformer, utan endast sådana samverkansformer som uppkommer på grund av kommuners geografiska närhet till varandra.

Utredningens kartläggning visar att även kommunernas erfarenheter av entreprenader huvudsakligen varit positiva. Kunskapslyftet har varit en viktig källa, både när det gäller att tillföra allmänna kunskaper och mer specialinriktad kompetens. Externt utförd undervisning har upplevts som ett tillskott till den egna verksamheten och som ett sätt att höja kvaliteten i denna. Som nämnts tidigare har det i de flesta fall varit utbildningsmoment som inte kunde genomföras i den egna verksamheten som har lagts ut på entreprenad. Det har alltså breddat utbudet och fört in nya inslag i den kommunala vuxenutbildningen i form av t.ex. ny pedagogik och nya undervisningsformer. Kunskapslyftet är det främsta exemplet på det.

Ur ett kommunalt perspektiv bör det också påpekas att de entreprenader som har förekommit ofta har bidragit till att stärka samverkan mellan kommunen och det lokala näringslivet. Detta bör ha en positiv betydelse för tillväxten på lokal nivå, vilket gynnar både samhället och näringslivet i kommunen/regionen. I det sammanhanget finns det skäl att nämna de goda erfarenheterna av den kvalificerade yrkesutbildningen (KY), (se även avsnitt 3.4).

Att lägga ut undervisning på entreprenad innebär att det kommunala huvudmannskapet och därmed ansvaret för eleverna kvarstår. Som närmare redovisas i kap. 5 bibehålls då medborgarnas möjlighet till insyn och kontroll över skolverksamheten. I flera kommuner har förekomsten av tydliga avtalsförhållanden uppfattats som positivt ur kontroll och uppföljningssynpunkt. Avtalen har även setts som ett styrmedel för den kommunala verksamheten. En annan positiv effekt har varit förbättrade möjligheter för kommunerna att bedöma och dimensionera sin verksamhet. Det finns också uppfattningar bland kommunerna om att de möjligheter till kontroll som avtalen ger har lett till att även systemen för kontroll av den egna utbildningsverksamheten har utvecklats och förbättrats. Detta har i sin tur främjat effektiviteten i den kommunala verksamheten genom ett mer flexibelt resursutnyttjande och en tydligare styrningsmöjlighet. En förutsättning för sådana effekter är att kommunen lyckas i sin roll som upphandlare. Upphandlingen är kommunens främsta medel för att säkerställa att den undervisning som läggs ut på en extern utförare har hög kvalitet. Den avgör också vilka möjligheter kommunen har att senare ställa krav på entreprenören beträffande undervisningen.

Utredningen har pekat på ett antal positiva erfarenheter av entreprenadförlagd undervisning. Även negativa erfarenheter finns liksom svårigheter av olika slag. Som framgått av den tidigare redovisningen av Kunskapslyftet och annan entreprenadverksamhet, har det visat sig att kommunernas bristande upphandlingskompetens, särskilt under de inledande åren, gav upphov till problem. Kunskapslyftet innebar att utbildningsvolymen skulle öka kraftigt på kort tid. Eftersom ökningen endast i begränsad omfattning kunde tillgodoses inom ramen för den egna verksamheten kom den, fram för allt i storstadskommunerna, att till stor del få tas om hand genom att undervisning handlades upp externt. Detta, tillsammans med ovana och bristande kunskaper om gällande upphandlingsregler, gjorde att många upphandlingar blev mindre lyckade. Som exempel kan nämnas felbedömningar av elevunderlag som gjort att kommunen fått betala för outnyttjade utbildningsplatser. Andra misstag har rört kontroll och uppföljning av kvaliteten på den undervisning som lagts ut på entreprenad. I flera fall har det senare visat sig att undervisningen varit bristfällig eller undermålig. Denna typ av upphandlingsproblem var vanligast under Kunskapslyftets första år. Kommunernas kompetens som upphandlare av undervisningstjänster blev därefter allt bättre i takt med att upphandlingsvanan ökade. Sammantaget har

Kunskapslyftet betraktats som mycket framgångsrikt. Det gäller inte minst den pedagogiska utveckling som samverkan mellan kommunala och externa utförare ofta bidrog till.

Utredningen har tidigare beskrivit vissa hinder som orsakas av de nuvarande begränsade möjligheterna att lägga ut undervisning på entreprenad. För kommunernas och landstingens vidkommande tillkommer att det gällande regelverket gör det omöjligt att anlita en annan kommun eller offentligt organ som undervisningsentreprenör. Kommunal samverkan är i dag hänvisad till de möjligheter som ges i kommunallagen och skollagen i form av kommunalförbund, gemensamma nämnder eller samverkansavtal. Dessa former är främst lämpade för mer omfattande och långsiktigt samarbete. Här ser utredningen entreprenader som ett mer praktiskt och smidigare sätt för att samverka över kommungränserna i mindre långsiktiga frågor.

Att det finns ett behov av nya former för kommunal samverkan framgår också av redogörelsen för den samverkan som sker i bolagsform och liknande. Utredningen kommer därför att senare ta upp frågan om det finns anledning att föreslå förändringar när det gäller kommunernas möjlighet att träffa entreprenadavtal om gymnasieundervisning med andra offentligt rättsliga organ.

Behovet av nya arbetsformer – där entreprenader kan vara en lösning – har också uppkommit till följd av de planeringsproblem som ett varierande elevunderlag medför för kommunen. Med entreprenader och andra samverkansformer kan en flexiblare organisation skapas. På så vis kan också beredskapen för demografiska förändringar och andra omständigheter som påverkar elevantalet bli bättre. Detta kan underlätta kommunens planering och bidra till ett effektivare resursutnyttjande.

### 4.3 Sammanfattande synpunkter

Genomlysningen av entreprenadfrågan ur de tre perspektiv som har valts visar på ett antal faktorer som, i olika avseenden, talar för att möjligheterna till entreprenad inom gymnasieskolan bör utökas. För vart och ett av de tre perspektiven kan fördelarna sammanfattas i följande huvudpunkter.

## Eleversperspektivet

- Större valfrihet och ökat utbildningsutbud,
- Ökad tillgång till kompetens och utrustning,
- Närmare anknytning mellan eleverna och arbetslivet,
- Flexibla, individuella lösningar samt
- Utveckling av formerna för arbete, lärande och undervisning.

## Det övergripande samhällsperspektivet

- Stärkt samarbete skola-arbetsliv,
- Ökad flexibilitet,
- Individanpassade lösningar samt
- Främjande av målen för ungdomspolitikerna.

## Kommunperspektivet

- Tillskott till den egna verksamheten,
- Stärkt samverkan skola-arbetsliv på lokal/regional nivå,
- Effektivare kommunal verksamhet samt
- Ökad flexibilitet och samverkan samt underlättad planering.

Som framgår av redovisningen ovan är det utredningens uppfattning att entreprenader på många sätt kan bidra till att höja kvaliteten i gymnasieskolan. Först och främst kan de komma eleverna till godo i form av en höjd utbildningskvalitet. Eleverna kan få fler och bättre möjligheter till utbildning av sådant slag som inte hade kunnat erbjudas i den egna kommunala verksamheten. Till det kommer att entreprenader kan ge ett ökat utrymme för individuella åtgärder för elever med särskilda önskemål och behov. Sammantaget gör det att gymnasieskolan får ett större inslag av flexibilitet. Det stimulerar utvecklingen av en bättre skola för alla elever.

Samarbete med externa utbildningsanordnare – oavsett om det sker i form av entreprenad eller på annat sätt – kan också bidra till att skapa en närmare kontakt mellan skolan och arbetslivet. Det både ökar elevernas anknytning till arbetslivet och stärker samverkan skola-arbetsliv, såväl på lokal som på riksomfattande nivå. Till detta kommer de positiva erfarenheter som ökade externa utbildningsinslag har haft för den pedagogiska utvecklingen i skolan.

Det finns tydliga tecken på entreprenadernas positiva betydelse för samhället i stort. Det gäller också för kommunernas verksamhet och utrymmet för regional samverkan. Utifrån samhällsperspektivet har utredningen pekat på de positiva effekter som ett ömsesidigt



utbyte mellan skolan och arbetslivet har för samhällsutvecklingen. Som en del av detta har det också framhållits hur stärkta kontakter mellan skolan och resten av samhället kan bidra till att målen för ungdomspolitikerna kan nås.

Gymnasieskolan har en viktig roll som en skola för alla ungdomar. Den ökade flexibilitet som följer med möjligheterna att anlita externa utbildare ger utrymme för att kunna ta större individuella hänsyn vid utformningen av gymnasieutbildningen. Därigenom skapas bättre förutsättningar för att motivera ungdomar som annars har en negativ inställning till eller bristfälliga kunskaper för fortsatt skolgång efter årskurs nio. Den underlättar även kommunernas strävan att skapa goda, stimulerande och trivsamma skolförhållanden. Det ger också bättre förutsättningar för den kommunala planeringen. Särskild betydelse får detta sett mot bakgrund av de demografiska förändringar som samhället står inför. Entreprenader kan därför vara ett sätt att effektivisera den kommunala skolverksamheten.

Utredningens slutsats är att de övervägande positiva erfarenheter som finns av den verksamhet som drivs på entreprenad och de skäl som har anförts för att den nuvarande regleringen begränsar en fortsatt kvalitetshöjning av gymnasieskolan gör att utrymmet för kommunerna att anlita externa anordnare för undervisning i gymnasieskolan bör ökas. Några egentliga skäl mot en sådan utökning har inte framkommit. Däremot är det viktigt att återigen framhålla att det finns åtskilliga frågor som måste lösas för att säkerställa att undervisning i extern regi minst håller samma kvalitet som den verksamhet som kommunerna själv bedriver. Det väsentliga är att valet av en entreprenadlösning tillför den kommunala verksamheten ytterligare värden. Utredningen kommer därför att i de följande avsnitten noga gå igenom frågor om t.ex. elevernas rättssäkerhet, behöriga lärare, rektorns roll, myndighetsutövning samt kommunernas och statens möjlighet till insyn, uppföljning och kontroll.



## 5 Entreprenadreglernas utformning

### 5.1 I vilken omfattning ska entreprenader kunna förekomma?

I kap. 4 anges flera skäl för att de nuvarande möjligheterna att lägga ut gymnasieundervisning på entreprenad bör vidgas. I detta kapitel presenteras överväganden om hur och i vilken omfattning detta ska ske. Tidigare har elevperspektivet framhållits som avgörande för om möjligheterna till entreprenad ska utökas. I kapitel 4 belystes frågan bl.a. ur det perspektivet. Det framhölls också hur viktigt det är att ökade möjligheter till entreprenad förenas med garantier för de krav som ställs på rättssäkerhet och likvärdighet för eleverna. När nu de följdfrågor som vidgade entreprenadmöjligheter för med sig behandlas, är det just elevernas intressen som står i fokus.

En utvidgning av de generella möjligheterna till entreprenader kan ske på två sätt. Det första innebär en minskning eller ett borttagande av begränsningen ifråga om i vilka ämnen undervisning får läggas ut på entreprenad. Det andra gäller om kretsen av tänkbara entreprenörer ska vidgas. Då uppkommer t.ex. frågan om andra kommuner och offentliga organ ska kunna anlitas för undervisningsuppdrag på entreprenad.

Beroende på vilka förslag som lämnas i dessa delar kommer sedan ytterligare ett antal frågor att behöva övervägas. Den främsta består i att sörja för en ordning som garanterar att eleverna erbjuds utbildning som uppfyller kraven på hög kvalitet och rättssäkerhet. Därtill kommer viktiga frågor som t.ex. kraven på lärarbehörighet, rektorns roll och möjligheterna till uppföljning och kontroll. Utredningen återkommer till dessa och ytterligare frågor efter att först ha behandlat huvudfrågorna om vad som ska få läggas ut på entreprenad och till vem det ska få ske. Först ska den lagtekniska utformningen av reglerna om entreprenad beröras.

## 5.2 Lagteknisk utformning

**Utredningens förslag:** Alla regler om entreprenadförhållanden i skolan förs in i ett särskilt kapitel i skollagen. Den lagtekniska utformningen anpassas till det förslag till ny skollag m.m. som sänts ut på remiss av Utbildnings- och kulturdepartementet den 20 juni 2005.

De nuvarande reglerna om entreprenader i gymnasieskolan finns i lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan (entreprenadlagen). Även om lagen främst rör gymnasieskolan berör den även grundskolan. Förutsättningarna för entreprenader i andra skolformer, som t.ex. förskolan och vuxenutbildningen, regleras däremot i olika kapitel i skollagen. Denna ordning framstår som mindre lämplig. Till det kommer att reglerna om entreprenader i skolan har omedelbart samband med övriga regler för skolväsendet och därför bör finnas samlade på ett ställe. När det nu sker en översyn av entreprenadreglerna, finns det därför anledning att överväga en ny lagteknisk lösning. Utredningens uppfattning är att reglerna blir tydligare och bättre sätts in i sitt sammanhang om de placeras i skollagen. Bäst sker detta genom att de samlas i ett särskilt kapitel. Detta synsätt överensstämmer med de förslag som presenterats i det utkast till lagrådsremiss med förslag till en ny skollag m.m. som Utbildnings- och kulturdepartementet remitterat i juni 2005.

Vidare har utredningen samrått med Utbildnings- och kulturdepartementet och då kommit överens om att utredningens förslag ska anpassas till de förslag som framlagts i remissen. Utredningens förslag till ny lagreglering kommer därför i första hand att referera till förslaget i remissen, men i motiveringen kommer hänvisningar i vissa fall också att ske till den nu gällande entreprenadlagen.

## 5.3 Ämnesbegränsningen

**Utredningens förslag:** Begränsningen i 1 § entreprenadlagen avseende vilka ämnen som kan omfattas av ett entreprenadavtal tas bort.

Räckvidden för möjligheterna till entreprenader i gymnasieskolan anges i 1 § entreprenadlagen. Där sägs att det endast är ifråga om undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller

estetisk profil som kommuner och landsting får sluta avtal med en extern utförare. Skälet för denna begränsning var, när lagen kom till 1993, att entreprenader endast skulle användas för att stärka yrkesutbildningarna. Den generella möjligheten till entreprenader skulle därför bara omfatta undervisning av yrkesinriktad karaktär.<sup>1</sup>

För att klargöra vilken undervisning som var yrkesinriktad hänvisade entreprenadlagen ursprungligen till de ämnesblock som då fanns i bilaga två till skollagen. När timplanen ersattes av en poängplan blev det nödvändigt att ändra också i entreprenadlagen. I stället för en hänvisning till skollagen fick 1 § entreprenadlagen sin nuvarande lydelse. Detta innebar dock ingen saklig förändring av i vilka ämnen undervisning på entreprenad kunde få förekomma utan särskilt tillstånd.<sup>2</sup>

### *Behovet av ökade samverkansmöjligheter*

Utredningens kartläggning har visat att den nuvarande regleringen i vissa avseenden utgör ett hinder för att använda entreprenader för samverkan i gymnasieskolan. Ämnesbegränsningen försvårar t.ex. samarbete över ämnesgränserna när en utomstående anlitas för undervisning i ett yrkesinriktat karaktärsämne. Detta är till nackdel för den pedagogiska utveckling som strävar efter att integrera undervisning i kärnämnen och karaktärsämnen. Hinder av detta slag har inte bara pedagogiska konsekvenser utan även praktiska. Undervisning i yrkesämnen sker ofta i andra lokaler än där kärnämnesundervisningen bedrivs. Det kan skapa praktiska olägenheter för eleverna. Det hade varit en fördel om undervisningen i högre grad hade kunnat ske i samlad form. En kärnämnesundervisning som i största möjliga mån kan ske i direkt anslutning till övrig undervisning kan underlätta detta. I det sammanhanget kan ett vidgat utrymme för entreprenader, som även medger att undervisning i kärnämnen kan ske externt, bidra till en mer samlad utbildning. Det skulle också kunna medverka till ett ökat samarbete kring undervisningen i olika ämnen. Detta ligger, som tidigare nämnts, väl i linje med regeringens strävan i prop. 2003/04:140 att öka ämnesintegrationen.

Även om ämnesbegränsningen i viss utsträckning är till men för yrkesutbildningarna, så är det på de individuella programmen som

---

<sup>1</sup> Prop. 1992/93:230 s. 32

<sup>2</sup> Prop. 1997/98:110 s. 55 f

de största svårigheterna och hindren finns. När entreprenadlagen kom till 1993 var det yrkesutbildningarna som stod i fokus. Reglerna utformades inte med tanke på de individuella programmen. Den bristen har blivit tydlig under de senaste åren när antalet elever på individuella program har ökat kraftigt. Alltför många elever lämnar grundskolan utan att vara behöriga till gymnasieskolan. Regeringen har under 2004 lämnat olika förslag om åtgärder för att stärka de individuella programmen.<sup>3</sup> Utredningens uppgift är att se hur möjligheterna till entreprenad eventuellt kan bidra till att uppnå de mål som har satts upp.

Inom ramen för individuella program kan lärlingsutbildningar och annan yrkesinriktad utbildning förekomma. Där kan dagens utrymme för entreprenad erbjuda ganska bra möjligheter för individuellt utformade utbildningar av god kvalitet. De flesta elever som går på individuella program gör emellertid det på grund av bristande kunskaper i de behörighetsgivande ämnena svenska, engelska och matematik. Det kan finnas många olika orsaker till detta; både studiemässiga, sociala och andra skäl. För vissa elever kan det vara tillräckligt med mindre stödsatser för att de ska kunna nå de uppsatta målen och skaffa sig nödvändig behörighet. För andra kan det krävas betydligt mer omfattande åtgärder.

De undersökningar som utredningen har gjort visar att de särskilda kompetenser som krävs för att kunna hjälpa vissa elever inte alltid finns tillgängliga hos en kommun. I många fall kan det bero på att det inte är möjligt för kommunen att upprätthålla en tillräckligt hög specialiseringsgrad för att kunna tillgodose alla individuella behov. Samtidigt finns det åtskilliga exempel på externa utbildningsanordnare som har speciell kompetens och erfarenhet av att arbeta med elever med särskilda behov eller problem. Det kan t.ex. gälla folkhögskolor, studieförbund, utbildningsföretag, fristående skolor eller ideella föreningar.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen därför att en vidgad möjlighet till entreprenader särskilt skulle gagna utbildningen på individuella program. Därigenom kan entreprenader också bidra till att kvaliteten på dessa program höjs så att de uppsatta målen i högre grad kan nås. En förutsättning för detta är att möjligheten till entreprenad också omfattar undervisning i de behörighetsgivande grundskoleämnena, eftersom dessa ofta utgör en viktig del av undervisningen på individuella program och för fortsatta studier på

---

<sup>3</sup> Prop. 2003/04:140 och 2004/05:2

nationella program. Individuella program kan emellertid också bestå av undervisning i flera av grundskolans övriga ämnen. För att ett individuellt program i sin helhet ska kunna genomföras på entreprenad bör därför även undervisning i dessa ämnen kunna ingå.

I anslutning till de individuella programmen finns det skäl att peka på att det även finns en grupp av elever på de nationella och specialutformade programmen som har särskilda behov av stöd och hjälp av olika slag. Även i de fallen kan entreprenader ibland bidra till att speciella insatser kan göras som innebär att fler kan få hjälp att uppnå skolans mål. Därigenom kan risken minska för att dessa elever lämnar skolan i förtid.

### *Alternativen för möjligheterna till entreprenad*

Vilken räckvidd kan vara lämplig för entreprenadreglerna i fortsättningen? Flera alternativ finns. Ett är att behålla den nuvarande omfattningen. Dess motsats innebär att begränsningen i 1 § entreprenadlagen helt tas bort. Däremellan kan man tänka sig att utrymmet för entreprenader utökas jämfört med i dag, men att någon sorts begränsning ändå görs. Det kan ske genom att vissa ämnen eller ämneskurser (t.ex. kärnämnen) undantas.

Att behålla nuvarande avgränsning innebär, som tidigare har redovisats, en rad hinder och nackdelar ur elevernas perspektiv men också för skolan, samhället och kommunen i stort. Redan i avsnitt 4.1 avfärdades en sådan lösning. Återstår då att bedöma om avgränsningen ska tas bort helt eller om den bör ersättas av en annan, mindre långtgående regel som ändå begränsar utrymmet för entreprenader i någon mån.

Den nuvarande regleringen tillkom för att stärka de yrkesinriktade utbildningarna i gymnasieskolan. Endast undervisning som har yrkesinriktad karaktär skulle därför få läggas ut på entreprenad.<sup>4</sup> Vad utredningen har kunnat se har denna uppdelning i och för sig inte inneburit några större tillämpningssvårigheter. Uttrycket ”karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil” har dock ingen motsvarighet i skollagen. Utredningens bedömning är därför att det råder viss oklarhet om vilka ämnen som är av yrkesinriktad karaktär. Om en gränsdragning ska finnas bör den i så fall göras tydligare.

---

<sup>4</sup> Prop. 1992/93:230 s. 30 och 32

Med tanke på den pedagogiska utveckling som skett i riktning mot att undervisning i allt högre grad bedrivs över ämnesgränser ter det sig allt svårare att göra en praktisk åtskillnad mellan yrkesinriktad och annan undervisning. En reglering där möjligheterna till entreprenad skiljer sig åt mellan olika karaktärsämnen är därför förmodligen svår att tillämpa. Utredningen kan inte heller se att det skulle finnas något sakligt skäl för en sådan ordning.

Gymnasieskolans program består huvudsakligen av kärnämnen och karaktärsämnen. Inom ramen för ämnena finns olika kurser. Uppdelningen i ämneskategorier är en tänkbar utgångspunkt för en gränsdragning för möjligheterna till entreprenad. Det som i så fall ligger närmast till hands är en lösning där entreprenader tillåts för karaktärsämnen men inte för kärnämnen. Som skäl för en sådan ordning kan hävdas att det är just för undervisning i kärnämnen som skolan har särskilt hög kompetens. Behovet av att anlita externa anordnare är därför förmodligen inte lika stort i dessa fall. Det kan också vara svårt att finna externa anordnare som kan tillhandahålla så kvalificerad undervisning i kärnämnen att det skulle bidra till en höjning av kvaliteten i den kommunala skolan. Mot detta kan sägas att det är just åtskillnaden mellan kärn- och karaktärsämnen som är det främsta hindret med den nuvarande regleringen. Ansträngningarna att stärka de individuella programmen och att skapa en större integrering av kärnämnen i yrkesutbildningarna motverkas av en sådan uppdelning. Det gäller naturligtvis allmänt sett för möjligheterna till pedagogisk utveckling i form av bl.a. infärgning vid entreprenader.

Återstår då att överväga en slopad ämnesbegränsning. En sådan får till följd att det inte finns några formella hinder för en kommun att lägga ut all sin gymnasieundervisning på entreprenad. Det har framförts farhågor om att entreprenader i så fall kan komma att användas som ett medel för besparingar och att det då finns en risk för att undervisningens kvalitet snarare sänks än höjs. Det är riktigt att om ämnesbegränsningen tas bort så finns det inget hinder för entreprenadläggning. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att det kommunala ansvaret för skolverksamheten kvarstår och att kommunen alltjämt är huvudman och därmed ansvarig för verksamheten och för att kvalitetsmålen uppnås. Det gäller inte bara i ett längre perspektiv, utan också genom att kommunen har ansvar för att den dagliga verksamheten fungerar på ett bra sätt, både i den övriga kommunala skolverksamheten men framför allt för eleverna. Den bild som framträtt är att kommunernas önskemål om att an-



vända möjligheterna till entreprenad i huvudsak inskränker sig till undervisningsområden där kommunen upplever att tillräckliga kvaliteter inte finns i den egna verksamheten. Utredningen bedömer därför att risken för kvalitetsförsämringar till följd av ett stort utnyttjande av entreprenader är liten. I det här sammanhanget finns det anledning att påpeka att det ökade utrymmet för entreprenader också kan innebära att en kommun får större möjlighet att erbjuda sina egna elever utbildning i hemkommunen.

Utredningen anser därför att en begränsning som innebär att entreprenader är möjliga i vissa men inte alla ämnen till viss del står i motsats till åtskilliga av de mål som den nya gymnasieskolan ska uppnå. Följaktligen kan begränsningen också verka hindrande för en höjd kvalitet i undervisningen. Det finns även tydliga tecken på att den skarpa uppdelningen mellan olika ämnen försvinner allt mer. I stället kan man se att undervisning över ämnesgränserna blir vanligare. Under utredningsarbetet har t.ex. framkommit åtskilliga exempel på gemensamma arbetslag och kärnämneslärare som samordnar sin undervisning med andra lärare. Det gäller inte bara för teoretiska ämnen utan framför allt blir det allt vanligare att samordna undervisning i praktiska och teoretiska ämnen. Allt tyder på att denna utveckling kommer att fortsätta. Regeringen har också sagt sig vara positiv till att integrationen mellan olika ämnen ökar.<sup>5</sup> Utredningens förslag är därför att möjligheten att lägga ut undervisning i gymnasieskolan på entreprenad inte ska vara begränsad till vissa ämnen. Omfattningen av kommunernas entreprenadverksamhet får i stället bestämmas med utgångspunkt i den enskilda kommunens bedömningar av vad som bäst gagnar eleverna och verksamheten. Tanken är att entreprenader ska kunna användas för att höja verksamhetens kvalitet genom att extern kompetens tillförs. Entreprenader bör därför ses som ett medel för att komplettera den egna verksamheten och inte ett sätt att anordna hela gymnasieutbildningar i annan form. För mindre kommuner kan det ha stor betydelse. Entreprenader kan exempelvis vara ett sätt för en sådan kommun att kunna erbjuda undervisning åt en mindre grupp elever som inte hade stått till buds om kommunen själv skulle genomföra den.

Det som nu sagts betyder att det inte bör finnas några begränsningar beträffande vilka ämnen som kan bli föremål för undervisning på entreprenad under en gymnasieutbildning. Det

---

<sup>5</sup> Prop. 2003/04:140 s. 17 och 29 ff

gäller då även i de fall undervisning i grundskoleämnen eller kurser sker inom ramen för ett individuellt program. För tydlighetens skull ska återigen framhållas att de möjligheter som kommunerna nu får att kunna lägga ut undervisning på entreprenad helt begränsas till gymnasieutbildningar. Däremot görs det ingen skillnad mellan nationella, specialutformade och individuella program.

När det gäller individuella program förekommer det att folkhögskolor anordnar sådan utbildning på uppdrag av kommuner eller landsting. Enligt 6 § förordningen (1991:977) om statsbidrag till folkbildningen framgår det att elever skall ha fyllt 18 år för att kunna antas till den allmänna kursen. Undantag gäller dock för elever som är under 18 år och som går på ett individuellt program i gymnasieskolan. Under utredningens arbete har framkommit osäkerhet kring denna reglering sedd i förhållande till kommunernas hittillsvarande möjligheter att lägga ut verksamhet på entreprenad. Genom de förslag som nu lämnas bedömer utredningen att de frågetecknen rätas ut.

Det finns här skäl att åter igen påminna om att entreprenader innebär att kommunen behåller huvudmannskapet och därmed ansvaret för skolverksamheten, även om undervisningen helt eller delvis sker i annan regi. Användandet av entreprenader är kommunens beslut grundat på en bedömning av hur kvaliteten i skolan kan bli så hög som möjligt. Detta tillsammans med de nationella styrdokument som reglerar undervisningen i gymnasieskolan och kommunens egen kontroll ska säkerställa gymnasieskolans kvalitet, oavsett om undervisningen sker externt eller ej. Som närmare utvecklas i avsnitt 5.8 är det angeläget att användandet av entreprenader följs upp och utvärderas ur kvalitetssynpunkt.

I samband med detta finns det också anledning att peka på de ökade tendenser till samverkan på lokal och regional nivå som har kunnat iakttas. Det livslånga lärandet sett mot bakgrund av kommunernas uppdrag att tillhandahålla gymnasieutbildning och de demografiska förändringar som har skett och kommer att ske ställer krav på ökad flexibilitet. Det är också ett starkt skäl mot att behålla begränsningar av möjligheterna att lägga ut undervisning på entreprenad.

Till det kommer tanken om att det livslånga lärandet bygger på att kunskap kan och ska inhämtas i många olika sammanhang. Lärande måste alltså inte ske på en viss tid och plats utan kan försiggå på olika ställen och vid olika tidpunkter.

## 5.4 Vem ska kunna anlitas som entreprenör?

**Utredningens förslag:** Inga begränsningar ska finnas i fråga om vem som ska kunna anlitas som entreprenör. Det innebär att en kommun eller ett landsting även ska kunna anlita andra kommuner, landsting eller andra offentlighetsorgan för utförande av undervisning i gymnasieskolan.

Även den andra begränsningsfaktorn – vem som kan komma ifråga som entreprenör – grundade sig vid entreprenadlagens tillkomst på att det var inom yrkesutbildningsområdet som det fanns behov av att kunna anlita externa undervisningsanordnare. Avsikten att stärka samverkan mellan skolan och arbetslivet kom till uttryck även här. Det var just genom att enskilda fysiska och juridiska personer gavs möjlighet att medverka i undervisningen som möjligheterna till förnyelse ökade. Regeringen ansåg att även statliga myndigheter och landsting i vissa fall kunde vara intressanta som entreprenörer. Samtidigt gjordes bedömningen att myndigheternas och landstingens uppgifter och ansvar gav upphov till ett antal frågor. Regeringen stannade därför för att entreprenörskretsen skulle begränsas till enskilda fysiska och juridiska personer, men öppnade en möjlighet att medge undantag för offentliga organ om särskilda skäl föreligger (jfr redogörelsen i avsnitt 1.5.7).<sup>6</sup>

### *Behov av ökade samverkansmöjligheter*

Utredningens kartläggning (se kap. 2) har visat att det, förutom ett stort intresse för en närmare koppling mellan skolan och yrkeslivet, också finns ett ökande intresse för samverkan mellan kommuner. Det utrymme som finns i dag består av möjligheterna till kommunala samverkansavtal och kommunalförbund. Dessa former gör det möjligt att samarbeta kring utbildningar med bibehållande av kommunallagens grundprinciper för möjligheterna att bedriva verksamhet. Kommunala samverkansavtal innebär exempelvis att elever från en kommun kan beredas plats på en utbildning i en annan kommun. Däremot omöjliggör den kommunala lokaliseringsprincipen att genom samverkansavtal låta personal från en kommun tjänstgöra i en annan. Det hindret finns visserligen inte ifråga om kommunalförbund. Den samverkansformen är dock mest lämpad för sam-

<sup>6</sup> Prop. 1992/93:230 s. 35

arbete av mer omfattande slag. Kommunalförbund är vanligast när flera kommuner skapar en gemensam intagningsorganisation. I vissa fall, se bl.a. redogörelsen i avsnitt 2.6, förekommer det att kommunalförbund handhar hela gymnasieskolan i de deltagande kommunerna. Några möjligheter till utbyte i mindre skala, i form av t.ex. enstaka utbildningsinslag eller program finns inte i denna form. Ingen av samverkansformerna ger heller möjlighet för att ”byta tjänster” mellan kommuner.

Uppdragsutbildning är en utbildningsform som skulle kunna användas för att göra det möjligt för en kommun att utföra undervisning för en annan kommuns räkning. Den nuvarande lagstiftningen om uppdragsutbildning tillkom emellertid för att ge utrymme för utbildning och kompetensutveckling av arbetstagare. Den bygger på principen att uppdragsutbildning inte ska avse ungdomsutbildning och inte ska omfatta hela nationella program. I sin nuvarande form är den inte avsedd för gymnasieutbildning av ungdomar.

Det finns alltså tydliga begränsningar i de nuvarande samverkansmöjligheterna. Samtidigt är önskemålen starka – inte minst hos mindre kommuner – att kunna samarbeta i större omfattning och på annat sätt än vad de kommunala samverkansformerna ger utrymme för. På många håll upplevs samverkan som enda sättet att kunna klara av att tillhandahålla utbildningar som ställer särskilda krav på specialkunskaper och utrustning.

Frågan om samverkan ska också ses ur det perspektivet att kommuner och andra offentliga organ inte bara är utbildningsanordnare utan också driver omfattande verksamhet som utgör en stor och viktig del av arbetsmarknaden. När man talar om ökad samverkan mellan skola och arbetsliv ska man även komma ihåg att det offentliga också har rollen som arbetsgivare. Det är därför svårt att se en strävan mot en närmare koppling mellan skolan och arbetslivet som inte omfattar offentliga arbetsgivare. Det gäller inte minst inom sådana yrkesområden som vård, omsorg, kultur och teknik.

Till det kommer att det finns många exempel på kommuner eller andra offentliga organ som har kompetens som kan vara till nytta även för andra kommuner. Entreprenader skulle t.ex. kunna ge större kommuner möjlighet att bidra till att mindre kommuner kan få tillgång till utbildningsinslag som de annars inte hade haft möjlighet att erbjuda sina elever. Det kan också öppna möjligheter för specialisering, om kommuner samverkar genom att välja olika

inriktningar och sedan låter varandra få del av de specialkompetenser som en av kommunerna har.

Utredningens undersökningar visar på ett ökat intresse för samarbete mellan gymnasieskolan och högskola eller universitet. Exempel på att gymnasieelever ges möjlighet att i viss utsträckning delta i högre studier finns bl.a. inom musik- och datautbildningar. Till det kommer olika samverkansprojekt mellan högskolor och gymnasieskolor, se redogörelse i avsnitt 2.7.

Sammantaget visar de omständigheter som nu redovisats att det finns ett uttalat behov av att även offentliga organ ska kunna utföra undervisning på entreprenad åt en kommun eller ett landsting. Gemensamt för dessa är att de kan bidra till en höjd kvalitet i gymnasieutbildningen både genom att skolan kan tillföras ytterligare kompetens och genom att flexibiliteten och valfriheten kan öka i verksamheten.

#### *Entreprenader mellan kommuner m.fl.*

Frågan om en kommun kan verka som entreprenör åt en annan kommun är emellertid inte okomplicerad. Kommunallagen innebär nämligen vissa begränsningar. Det hänger samman med den kommunala kompetensen, dvs. gränserna för vilka angelägenheter en kommun får ägna sig åt. Huvudprincipen är att kommunen får ägna sig åt angelägenheter som är av allmänt och till kommunen knutet intresse. Det kallas kommunernas allmänna kompetens.

I anslutning till denna huvudprincip finns ett antal principer som begränsar den kommunala kompetensen. Några av dessa har samband med frågan om kommunal verksamhet och entreprenader. Den första är lokaliseringsprincipen som innebär att det inte räcker att en angelägenhet har ett allmänt intresse. Den måste också ha anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Det är intresset som ska vara knutet till kommunen. Det betyder att en kommun mycket väl kan engagera sig i verksamhet utanför kommunens gräns, så länge som det är till nytta för kommunen och dess invånare. En annan princip som begränsar den kommunala handlingsfriheten, är förbudet för en kommun att ägna sig åt verksamhet som ska handhas av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller annan.

Frånsett den allmänna kompetensen finns det inom ett antal områden speciallagar som ålägger kommunen vissa obligatoriska uppgifter. Det gäller bl.a. skolverksamhet, som regleras i den nuvarande skollagen (1985:1100). Att skolverksamhet ingår i det kommunala ansvarsområdet framgår av 1 kap. 4 § skollagen, där det i sags att kommunen är huvudman för bl.a. grund- och gymnasieskolan. I skollagen sägs också att varje kommun ska ha en eller flera nämnder för sitt skolväsende (2 kap. 1 § skollagen).

Den kommunala verksamheten kan finansieras via skatter och avgifter. För verksamhet som kommunen bedriver med stöd av sin allmänna kompetens får avgifter tas ut. Är det däremot fråga om för kommunen obligatorisk verksamhet ska den i första hand finansieras med skattemedel. Endast om det är särskilt föreskrivet får avgifter tas ut (8 kap. 3b § kommunallagen). I sådana fall gäller att dessa ska bestämmas enligt den s.k. självkostnadsprincipen i 8 kap. 3c § kommunallagen. För förskolans och skolbarnomsorgens vidkommande sägs det i 2a kap. 10 § skollagen att skäliga avgifter får tas ut för plats i förskola, fritidshem och familjedaghem. De får dock inte överstiga kommunens självkostnad. Någon motsvarande bestämmelse finns inte för övriga skolformer. Det saknas således utrymme för att ta ut avgifter i gymnasieskolan.

Den beskrivning som nu lämnats om kommunal verksamhet gäller inte helt utan undantag. Det finns flera exempel på speciallagar som utvidgar kommunernas befogenheter inom exempelvis områdena internationellt bistånd, bistånd till ungdomsorganisationer, turistväsende och bostadsförsörjning. Det finns också exempel på lagstiftning som öppnar möjligheter för kommunal uppdragsverksamhet inom t.ex. kollektivtrafiken. I lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala bolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490) vidgas den kommunala kompetensen inom kollektivtrafikområdet.

#### *En vidare krets av entreprenörer*

Den begränsning som finns i dag innebär att det endast är enskilda fysiska och juridiska personer som får utföra gymnasieundervisning åt en kommun på entreprenad. Det har framhållits att detta hindrar tillförseln av kompetens till gymnasieskolan, eftersom offentliga organ inte tillåts medverka. Det medför att kommunernas möjlighet att samverka begränsas, eftersom entreprenadformen inte är

möjlig kommuner emellan. Även om samverkan huvudsakligen kan antas ske i andra former, så är det utredningens bedömning att entreprenader skulle kunna bli aktuella som en kommunal samarbetsform i olika situationer. Ett exempel kan vara att två kommuner med begränsade elevunderlag och resurser väljer att satsa på olika utbildningsinriktningar med vetskap om att de kan handla upp andra inriktningar från den andra kommunen eller någon annan. Det kan t.ex. vara fråga om att kunna tillhandahålla vissa inriktningar på ett nationellt program eller att kunna erbjuda särskilda kurser. I sådana fall utgör nuvarande samverkansmöjligheter oftast inget alternativ, eftersom det inte är fråga om hela utbildningar. Andra exempel på samarbete genom entreprenad mellan kommuner och högskolan eller andra offentliga organ har tidigare lämnats.

En utökning av samverkansmöjligheterna genom att även göra entreprenader till ett alternativ, kan i sådana och andra fall bidra till höjd kvalitet i undervisningsutbudet och till större flexibilitet. Särskilt med beaktande av de samhällsförändringar rörande demografiska och arbetsmarknadsförhållanden som har skett eller som kan förutses i framtiden ter detta sig som ett starkt skäl för en utvidgning.

Inte minst för mindre kommuner finns det anledning att tro att ett ”utbyte” av undervisning i form av entreprenader kan bidra till att öka och bredda utbildningsutbudet i kommunerna totalt sett. Som ett alternativ till andra samverkansformer kan två eller flera kommuner samarbeta. I förlängningen kan det kanske också bidra till att små kommuner med ett litet elevunderlag ges möjlighet att anordna gymnasieutbildning av hög kvalitet på lokal nivå. Det är dock viktigt att framhålla att avsikten med att vidga möjligheterna till entreprenader på detta sätt är att ge utrymme för en utveckling av gymnasieutbildningen genom kommunal samverkan inom en region. Det är alltså i första hand mellan kommuner som befinner sig i varandras geografiska närhet som entreprenader är tänkta att ske.

### *Lagtekniska konsekvenser*

För den lagtekniska utformningen av den föreslagna utvidgningen krävs till att börja med regler i skollagen som vidgar kretsen av möjliga entreprenörer. Innebörden av de reglerna redovisas närmare i författningskommentaren. Det är dock inte tillräckligt med

den regleringen, utan det krävs även bestämmelser som möjliggör för kommuner att på uppdragsbasis verka som entreprenörer genom att utföra undervisning i andra kommuner. Detta aktualiserar frågan om behovet av regler om undantag från bl.a. lokaliserings- och självkostnadsprincipen. Innebörden av dessa principer har redovisats i avsnitt 1.4.2 medan reglerna om uppdragsutbildning har presenterats i avsnitt 1.5.6.

Lagen om uppdragsutbildning bygger på tanken att ta tillvara de utbildningsbehov som finns i anslutning till arbetsmarknaden. Det kan vara önskemål från olika arbetsgivare såväl som behov som är arbetsmarknadspolitiskt betingade. I vissa fall innebär detta en efterfrågan på utbildningsinsatser av det slag som erbjuds inom gymnasieskolan.

De behov som det nu är fråga om är av delvis annat slag. Här är det fråga om möjligheten till entreprenader kommuner emellan. Detta är, som tidigare framhållits, att betrakta som ett komplement till de redan existerande samarbetsformerna. För att det ska vara möjligt för en kommun krävs dock att undantag görs från den nyss nämnda lokaliseringsprincipen. Även om det inte ligger i den utbildande kommunens omedelbara intresse att svara för utbildning i en annan kommun av den kommunens medlemmar finns det ett övergripande intresse av att kunna skapa ytterligare förutsättningar för en samverkan över kommungränserna kring gymnasieskolan. Det finns därför anledning att här göra ett avsteg från lokaliseringsprincipen.

Utredningen bedömer att denna samverkansform inte kommer att få en särskilt stor volym. Det är också svårt att se att det finns någon egentlig marknad där konkurrens kan råda för denna typ av utbildningsinsatser. I stället får det främst antas röra sig om entreprenader som aktualiseras när två eller flera kommuner önskar samverka kring en utbildning där kanske även näringslivet deltar. Utredningen har kunnat se flera exempel på regional samverkan av det slaget att ett antal närbelägna kommuner samverkar med det lokala näringslivet kring en specifik utbildning. Nuvarande regler medför vissa hinder för en sådan samverkan. Utredningen föreslår därför en förändring i det avseendet. Med hänsyn till samverkans utformning finns det inte anledning att frångå självkostnadsprincipen. Dessa utbildningslösningar förekommer inte på någon marknad och de bör inte tillskapas för att generera vinster. I stället bör strävan vara att skapa en kostnadseffektiv organisation. Själv-



kostnadsprincipen bör därför gälla i dessa, precis som i andra fall av kommunal samverkan.

Det är samtidigt viktigt att framhålla att utvidgningen av entreprenörskretsen till att också kunna omfatta offentliga organ inte får påverka den fria konkurrensen. I avsnitt 5.7 tas dessa aspekter upp i samband med att frågor rörande offentlig upphandling och konkurrens berörs.

## 5.5 Kravet på behöriga lärare

**Utredningens förslag:** Vid entreprenader ska kravet i 2 kap. 3 § skollagen (2 kap. 13 § i förslaget till ny skollag) på att använda behöriga lärare i undervisningen endast gälla undervisning i kärnämnen. När det gäller undervisning i karaktärsämnen ska det, liksom tidigare, ges utrymme för att även använda personer som saknar föreskriven lärarutbildning. I sådana fall ska fortfarande gälla kravet på att lärare som används för undervisning i sådana ämnen ska ha kompetens för den undervisning de ska bedriva.

### *Behörighetskravet i dag*

Lärarnas kompetens har avgörande betydelse för utbildningens kvalitet. I skollagen ställs därför krav på lärares pedagogiska kunskaper i två olika avseenden. För det första anges i 2 kap. 3 § skollagen att kommuner och landsting är skyldiga att i undervisningen *använda* lärare som har en utbildning som är avsedd för den undervisning som de i huvudsak ska bedriva. För gymnasieskolans del betyder det krav på ämneslärarutbildning. Uttryckssättet har valts för att markera att detta är en skyldighet som inte bara gäller i samband med att en lärare anställs utan även därefter.<sup>7</sup> I utkastet till lagrådsremiss med förslag om ny skollag finns motsvarande bestämmelse i 2 kap 13 §.

Det ska även nämnas att det för gymnasieskolans vidkommande också ställs krav på att huvudmannen (kommunen eller landstinget) ska sträva efter att anställa lärare som har forskarutbildning (2 kap. 3 § tredje stycket skollagen).<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Prop. 1990/91:18 s. 38

<sup>8</sup> I förslaget till ny skollag utvidgas ambitionen till alla skolformer och huvudmän, 2 kap. 17 §

Det andra fallet där skollagen ställer krav på pedagogisk utbildning finns i 2 kap. 4 § skollagen och behandlar vem som är behörig att *anställas* som lärare. För att kunna anställas som lärare utan tidsbegränsning krävs antingen svensk lärarexamen med inriktning på den undervisning som anställningen avser eller ett behörighetsbevis utfärdat av Högskoleverket. För att få ett behörighetsbevis krävs dels att man har utländsk pedagogisk utbildning som, eventuellt tillsammans med arbetslivserfarenhet, svarar mot svensk lärarexamen, dels att man har tillräckliga kunskaper i svenska (2 kap. 4a och 4b §§ skollagen).

Även personer som inte uppfyller kraven i 4 § kan anställas som lärare. Skollagen gör dock ett undantag från vad som normalt gäller vid anställning genom att föreskriva att den som inte är behörig får anställas för högst ett år i taget (2 kap. 5 § skollagen).<sup>9</sup>

I förslaget till ny skollag har bestämmelserna om anställning förts in i 2 kap. 14–16 §§. Skillnaden mot tidigare bestämmelser är att de nya omfattar samtliga skolformer och huvudmän. Vidare har kravet i 2 kap. 4 § andra stycket i nuvarande skollagen om särskilda skäl för tillsvidareanställning som lärare av den som saknar behörighet, ersatts med tre uttryckliga krav. Dessa är att det ska saknas behöriga sökande, att sökanden ska ha viss kompetens och att sökanden ska bedömas vara lämpad för att sköta undervisning. Någon ändring i sak gentemot tidigare förhållanden är dock inte avsedd. Slutligen har det i 2 kap. 16 §, som är motsvarigheten till 2 kap. 5 § i nuvarande skollag, lagts till ett generellt krav på lämplighet.

#### *Andelen obehöriga lärare i gymnasieskolan är stort*

Ser man på fördelningen mellan de lärare i gymnasieskolan som har formell lärarutbildning och de som saknar sådan visar Skolverkets statistik att det i oktober 2004 var 80 procent av lärarna i den offentliga gymnasieskolan som hade pedagogisk högskoleutbildning. Under läsåret 1999/2000 var motsvarande siffra t.ex. 83,2 procent. För 2003 var siffran 79 procent. Som framgår sjönk andelen successivt under 2000-talets första år, men nu pekar siffrorna på en viss ökning igen. Andelen behöriga lärare varierar stort över landet. I glesbygdskommunerna var det 67 procent som hade pedagogisk högskoleutbildning eller motsvarande. Det ska samtidigt framhållas att lärartätheten på gymnasiet har ökat. Hösten 2004 fanns det

---

<sup>9</sup> Jfr 2 § lagen (1982:80) om anställningsskydd

8,2 heltidstjänster per hundra elever. Detta ska jämföras med 7,8 heltidstjänster läsåret 1999/2000.<sup>10</sup>

### *Kraven på framtidens lärare*

Gymnasieskolan har den dubbla rollen att förbereda eleverna både för kommande yrkesliv och för vidare studier. Utvecklingen har gått mot att den tydliga gräns som tidigare fanns mellan dessa två roller har blivit mer diffus. Samhällets krav på kompetens ökar och gymnasieskolan ska sörja för att alla elever får både generella kunskaper och specialistkompetens. Skolan har också en viktig uppgift att förbereda eleverna för ett fortsatt, livslångt lärande. Denna utveckling ställer ökade krav på lärarna och ger dem en delvis ny roll. Inte minst gäller det i den yrkesinriktade undervisningen, där lärarna ska svara dels för undervisning, dels fungera som handledare och pedagogiskt stöd åt de personer som ute på olika arbetsplatser utbildar eleverna. Detta är en utveckling som ställer höga krav på lärarnas pedagogiska kompetens.

### *Entreprenadlagens undantagsbestämmelse*

Bestämmelsen om vem som får användas för undervisning i skolan innefattade från början även lärare som inte var anställda av kommunen eller landstinget, t.ex. lärare som anlätades till följd av ett entreprenadavtal.<sup>11</sup> När entreprenadlagen trädde ikraft den 1 januari 1994 infördes ett undantag som gjorde att behörighetskravet i 2 kap. 3 § skollagen ersattes av ett kompetenskrav. Det innebär att de lärare som används för undervisning på entreprenad ska ha kompetens för den undervisning som ska bedrivas. Det betyder att externa lärare visserligen inte behöver ha genomgått formell lärarutbildning men att de ska ha "adekvat utbildning för den undervisning som [han] ska bedriva och pedagogisk insikt". Riktmärket är att lärarens kompetens ska vara sådan att det inte uppstår någon kvalitetsmässig skillnad mellan den undervisning som

---

<sup>10</sup> Skolverkets rapport nr 248-2004, "Beskrivande data 2004", s. 79 ff

<sup>11</sup> Prop. 1990/91:18 s. 38

sker på entreprenad och den som sker i den ordinarie, kommunala skolverksamheten.<sup>12</sup>

Bakgrunden till denna undantagsregel var tanken att entreprenader främst skulle användas för att tillföra gymnasieskolan yrkeskunnande och att de lärare som då kunde vara aktuella var personer med yrkeskunnande som inte kunde förväntas ha genomgått lärarutbildning.<sup>13</sup> För att ändå upprätthålla den pedagogiska kvaliteten i undervisningen infördes det nyss nämnda kompetenskravet.

### *Ändrade förutsättningar för undantagsregeln*

Det faller ett stort ansvar på läraren att leva upp till de krav som ställs på den pedagogiska verksamheten. Utredningens förslag om utvidgning av möjligheterna till entreprenad, medför att förutsättningarna för de resonemang som grundar undantagsregeln i 4 § entreprenadlagen har förändrats. Om någon följdändring inte görs, kommer undantagets räckvidd att utökas väsentligt och få ett tillämpningsområde som markant avviker från vad som avsågs vid lagens tillkomst. Undantaget från behörighetskravet i skollagen kommer exempelvis också att gälla i fråga om lärare i kärnämnena och karaktärsämnena som inte är av yrkesinriktad karaktär.

Å andra sidan finns det anledning att anta att en del av de behov av ytterligare kompetenser som påpekats i samband med de vidgade entreprenadmöjligheterna – t.ex. undervisning som utformats med hänsyn till vissa elevers särskilda behov – kommer att innebära undervisning av lärare som saknar formell behörighet, eftersom det rimligen kan antas vara mycket svårt att finna personer med erforderlig specialkompetens som också har genomgått fullständig lärarutbildning. Samma sak gäller redan i dag undervisning i yrkesinriktade ämnen och utgör också huvudskälet för det nuvarande undantaget. Med andra ord skulle ett slopande av möjligheten till undantag från skollagens behörighetskrav starkt försvåra möjligheterna att kunna tillföra skolan den typ av kunnande som tidigare har ansetts vara värdefullt för utbildningen.

Slutsatsen av dessa två scenarier är därför att det även i fortsättningen är nödvändigt att vid entreprenader ge utrymme för ett undantag från kravet på lärarutbildning eller motsvarande i 2 kap. 3 §

<sup>12</sup> Prop. 1992/93:230 s. 89. På grund av undantaget från 2 kap. 3 § skollagen gäller inte heller bestämmelserna i 2 kap. 4–5 §§ skollagen om vem som är behörig att anställas som lärare för undervisning som bedrivs på entreprenad.

<sup>13</sup> Prop. 1992/93:230 s. 33

skollagen (2 kap. 13 § i förslaget till ny skollag). I nästa avsnitt diskuteras hur en sådan möjlighet bör se ut.

### *En ny undantagsreglering*

Vid genomgång av tänkbara möjligheter för ett undantag vid entreprenader från kravet på att lärare ska ha utbildning för den undervisning de ska bedriva kan tre alternativ urskiljas. Det första innebär att det nuvarande undantaget behålls. Det andra att utbildningskravet förändras och det tredje att tillämpningsområdet för undantagsbestämmelsen modifieras.

Som framhölls i föregående avsnitt skulle en bibehållen undantagsregel innebära en avsevärd utvidgning av tillämpningsområdet jämfört med vad som var avsikten vid bestämmelsens tillkomst. Tanken då var att göra det möjligt att till gymnasieundervisning knyta personer med särskilda kunskaper inom vissa yrkesområden. Den ökade omfattningen som lärarundantaget nu skulle få beror på de förslag om vidgade möjligheter till entreprenad som här läggs fram. Som framgått har det förslaget andra orsaker än att kunna öka tillförseln av yrkesspecifika kunskaper till gymnasieskolan.

Skollagens utgångspunkt är att det är lärare med föreskriven utbildning som i första hand ska undervisa i skolan. Detta ses som en viktig förutsättning för en bra undervisning och för att utbildningsmålen ska kunna nås. Det finns alltså en tydlig koppling mellan lärarnas insatser och skolans kvalitet och utveckling. Detta framhålls också särskilt i förslaget till ny skollag.<sup>14</sup>

Kravet på lärarbehörighet bottnar i en strävan att säkerställa den pedagogiska kompetensen hos lärarna, liksom att trygga en likvärdig och rättvis betygssättning. Den pedagogiska kompetensen har betydelse inte bara för undervisningen som sådan utan också för den pedagogiska verksamheten i stort. Arbetslag har t.ex. blivit en allt vanligare arbetsform även i grund- och gymnasieskolan och den kräver pedagogisk kompetens av det slag som lärarutbildningen ger för att arbetslaget ska kunna verka på ett framgångsrikt sätt.

Liksom de flesta andra sådana regler är undantaget från kravet på lärarbehörighet tänkt för just undantagssituationer. I detta fall är undantaget alltså föranlett av ett starkt behov av att kunna tillföra skolan yrkesteknisk kompetens som inte finns att tillgå i tillräcklig omfattning om ett krav på full lärarbehörighet ställs på de som ska

<sup>14</sup> Remiss från Utbildnings- och kulturdepartementet 2005-06-20, U2005/5584/S, s. 176 f

undervisa i gymnasieskolans yrkesinriktade karaktärsämnen. Det finns därför anledning att behålla en begränsning av möjligheterna till undantag från behörighetskravet i skollagen. Så skulle inte bli fallet om den nuvarande bestämmelsen lämnas oförändrad. En förändring bör därför ske.

Utredningen kan se två sätt för att skapa en modifierad undantagsbestämmelse. En möjlighet är att för viss typ av undervisning – t.ex. i yrkesinriktade ämnen – ge avkall på kravet på full lärarbehörighet och i stället ersätta det med krav på någon form av mindre omfattande pedagogisk utbildning. Frågan om rekrytering och utbildning av yrkeslärare är aktuell i flera sammanhang. Yrkesutbildningsdelegationen har exempelvis i uppdrag att analysera bristen på yrkeslärare och söka praktiska lösningar, som kan öka yrkeslärares möjligheter till kompetensutveckling, bl.a. genom att öka antalet utbytestjänstgöringar mellan lärare i gymnasieskolan och personer från arbetslivet. Från regeringen sida har också gjorts särskilda satsningar för att stimulera utbildning av yrkeslärare.

I samband med dessa åtgärder kan även frågan om vilka krav på pedagogisk utbildning som ska ställas på yrkeslärarna komma upp. Resultatet av dessa överväganden kan komma att bli av stor betydelse för hur den pedagogiska kompetensen ska kunna säkerställas även vid undervisning på entreprenad. I avvaktan på resultaten av detta arbete anser utredningen det inte vara lämpligt att nu föreslå en ordning som innebär lägre krav på pedagogisk utbildning än vad som ställs i 2 kap. 3 § skollagen.

Det andra alternativet för en ny undantagsbestämmelse innebär att den nuvarande bestämmelsen i 4 § entreprenadlagen förändras för att bättre kunna sörja för att gymnasieskolan ska kunna ge en undervisning som präglas av god pedagogisk kompetens hos de lärare som undervisar, men som också ger utrymme för att kunna tillföra undervisningen kompetenser av det slag som framhållits i kapitel 4 som skäl för att utvidga möjligheterna till entreprenad. Det är med tanke på det senare som en möjlighet till undantag från kravet på lärarbehörighet bör utformas.

Det är svårt att hitta en självklar gräns för när skälen för ett undantag från kravet på lärarbehörighet överväger de som talar mot. Entreprenadlagens nuvarande utformning ger endast utrymme för entreprenader i karaktärsämnen med yrkesinriktad eller estetisk profil. Därmed har också behörighetsundantaget fått samma avgränsning. Med en utökad möjlighet till entreprenader är detta dock inte tillräckligt. Ett vidare undantag får anses vara nödvändigt

för att kunna tillföra gymnasieskolan de särskilda kvaliteter som tidigare har ansetts vara angelägna. Dessutom har den nuvarande regeln ingen motsvarighet i skollagens och gymnasieförordningens uppdelning i kärn- och karaktärsämnen. Den kan i viss mån också sägas motverka den strävan efter ökad ämnesintegration som annars anses viktig.

Uppdelningen i kärnämnen och karaktärsämnen bottnar i tanken att framhålla vissa ämnen – kärnämnen – som centrala för all gymnasieutbildning. Den systematiken kan också anföras som skäl för att det i de ämnena alltid bör krävas att undervisningen sker med behöriga lärare. Det tillsammans med omständigheten att externa specialistkunskaper främst är påkallade inom olika karaktärsämnen talar för en gränsdragning mellan just kärn- och karaktärsämnen. Det är därför utredningens förslag att gränsen för när undantag från kravet på viss utbildning för den som ska vara lärare ska dras mellan dessa två ämneskategorier.

Utredningen är medveten om att vissa ämnen kan förekomma både som kärn- och karaktärsämnen. I de fallen får gränsdragningen ifråga om kravet på lärarutbildning bestämmas med utgångspunkt i om den kurs där undervisning ska ske på entreprenad ingår i ett kärnämne eller ej.

Det är viktigt att påpeka att det är kommunen i egenskap av huvudman för skolverksamheten som, i samband med upphandling, avgör om och när undantag ska ske. Detta ska göras med beaktande av kravet på hög kvalitet i undervisningen. En kommun som gör bedömningen att kvaliteten ökar om undervisningen på en kurs handhas av en lärare som har föreskriven utbildning, är därför oförhindrad att vid en upphandling, ställa krav på att undervisning ska ske med behöriga lärare, även om skollagen ger utrymme för undantag från behörighetskravet.

Undantaget från kravet på lärarbehörighet har hittills varit förenat med ett krav på att de lärare som används för undervisning men som saknar formell behörighet ska ha kompetens för den undervisning de ska bedriva. Det innebär att de ska ha goda ämneskunskaper men också intresse och fallenhet för pedagogisk verksamhet. Detta kompetenskrav bör gälla även fortsättningsvis.

En fråga som hänger nära samman med diskussionen om lärarbehörighet är under vilka förutsättningar en lärare ska ha rätt att sätta betyg. Den frågan behandlas i avsnitt 5.9.

## 5.6 Rektorns roll vid entreprenader

**Utredningens förslag:** Liksom tidigare ska inte rektorns uppgifter kunna överlämnas till en entreprenör. Den offentliga skolhuvudmannen – kommunen eller landstinget – ska även fortsättningsvis svara för utförandet av de uppgifter som åligger rektorn enligt skollagen och tillhörande författningar.

I gymnasieskolan har rektorn en viktig funktion som pedagogisk ledare och ansvarig för ledning och samordning av undervisningen. Rektorns huvudsakliga uppgifter anges i skollagen och gymnasieförordningen. I avsnitt 2.6 i Läroplanen för de frivilliga skolformerna (Lpf 94) kompletteras dessa författningar med närmare specifikation av rektorns ansvar.

Rektorsfunktionen vid entreprenader är i dag ordnad på det sättet att det ska finnas en kommunal rektor som fullgör de uppgifter som en rektor har enligt skollagen m.fl. författningar. Det finns flera förklaringar till detta. En är att entreprenader endast är möjliga i enstaka ämnen av teknisk eller estetisk karaktär. Det gör att även de utbildningar som innehåller relativt omfattande undervisning på entreprenad ändå till övervägande del kommer att bestå av undervisning i kommunal regi. Mot bakgrund av det har det t sett sig naturligt att rektorn är kommunal.

Ytterligare ett skäl för den ordningen hänger samman med möjligheterna till delegation av myndighetsutövning. Vid entreprenad är det endast myndighetsutövning som har samband med undervisning som får delegeras till en entreprenör. Övriga uppgifter som innefattar myndighetsutövning ska kommunen svara för. Det har därför inte varit tillåtet att lämna över rektors uppgifter till en entreprenör.

När det nu föreslås en utvidgning av möjligheterna till entreprenader i gymnasieskolan och att dessa både avser i vilken utsträckning entreprenader kan komma ifråga och vem som kan anlitas som entreprenör väcks åter frågan om även rektorsfunktionen, helt eller delvis, ska kunna lämnas över.

Den kartläggning som utredningen har gjort visar att det i vissa fall upplevs som problematiskt – både från kommunens och entreprenörens sida – att avståndet mellan rektorn och undervisningen är större vid entreprenader än i den egna verksamheten. Det kan ha flera orsaker. En är att rektorn och undervisningsverksamheten inte finns på samma plats. Av naturliga skäl är det då svårare att upprätthålla en fortlöpande kontakt än när en verksamhet sker mer



samlat. Å andra sidan är det inte heller ovanligt att den kommunala verksamheten är uppdelad och att där finns rektorer som ansvarar för skolenheter som inte ligger samlade. Det finns också flera kommuner i de studier som utredningen gjort där rektorns roll fungerar på ett bra sätt även när verksamheten är utspridd. I det sammanhanget finns det anledning att beakta skollagens krav på att rektorn ska hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan.

En annan orsak till de avståndsproblem som påtalats är att det vid entreprenader ställs krav på rektorn att kunna samordna två eller flera verksamheter som sinsemellan kan vara olika både till organisation och kultur. Samtidigt som det kan innebära vissa problem tycks uppfattningen hos flera av de utbildningsförvaltningar och skolledare som utredningen har talat med vara att de skilda organisationskulturerna också ger upphov till nya tankar och idéer, som är fruktbara och utvecklande för den egna skolverksamheten. I det avseendet uppfyller entreprenader en del av ambitionen att skapa en ökad samverkan mellan skola och arbetsliv. Det leder också till utveckling av den egna skolverksamheten och till att kvaliteten i undervisningen kan höjas.

Till detta kommer erfarenheterna från vuxenutbildningen. Särskilt Kunskapslyftet ger en bild av en delvis förändrad rektorsroll. De stora utbildningsvolymerna och den stora andel av undervisningen som lades ut på entreprenad gjorde att nya arbetssätt tog form. Rektorns samordnande funktion blev större samtidigt som den pedagogiska ledningen av verksamheten av praktiska skäl inte kunde ske på ett lika direkt sätt som tidigare. Rektorns ansvar för utbildningskvaliteten blev i stället av mer övergripande karaktär.

Utredningens undersökningar visar åtskilliga exempel på att en ordning med en kommunal rektor upplevs som en möjlighet till fördjupat samarbete mellan kommunen och näringslivet. Rektorn kan fungera som en länk som knyter samman skolundervisningen hos kommunen med entreprenörens verksamhet. Därmed kan de skilda organisationerna främja utveckling och kvalitet i undervisningen. I många fall blir rektorn också en kraft som bidrar till ökad samverkan mellan skolan och arbetslivet i en vidare mening.

I anslutning till det är det många kommuner som uppfattar rektorn som starkt bidragande till ett gott resultat av en entreprenad. Det främsta skälet är att rektorn har insyn i verksamheten och kan följa upp att den motsvarar de kvalitetskrav som ställs generellt i bl.a. skollagen, men framför allt kan rektorn övervaka att de åtaganden som entreprenören gjort gentemot kommunen i

entreprenadavtalet uppfylls. Rektorn ses därför både som garant för och kontrollant av entreprenadverksamhetens kvalitet.

### *Rektorns roll framöver*

Förslagen om förändrade möjligheter till entreprenader innebär att väsentligt större utbildningsinslag kan komma att utföras på entreprenad. Jämfört med i dag kan därför det externa inslaget i en gymnasieutbildning bli betydligt större inom vissa utbildningar i framtiden. Det kan tala för att en entreprenör av praktiska skäl borde kunna svara även för rektorns uppgifter. Det gör sig tydligast gällande i de fall när större delen av en utbildning sker hos entreprenören. Det är då behovet av pedagogisk och annan ledning av verksamheten är som störst. Det är också då det finns störst anledning att kunna svara för myndighetsutövande uppgifter.

När entreprenader endast utgör ett mindre inslag i utbildningen är det däremot svårare att se några skäl för att rektorsfunktionen ska ligga hos entreprenören. I de fallen kan inte samma behov av att rektorn finns hos entreprenören anses föreligga. Dessa skillnader väcker tanken om att endast vid större entreprenader kunna överlämna rektorskapet. De svårigheter att göra en avgränsning som utgår från entreprenadens omfattning talar dock mot en sådan lösning. Slutsatsen är därför att samma regler bör gälla för rektorskapet oavsett entreprenadens omfattning.

Olika faktorer har betydelse för ställningstagandet till om rektorsfunktionen ska kunna överlämnas till en entreprenör. Det gäller t.ex. elevernas rättssäkerhet, skolans mål och värdegrund, möjligheter till insyn och kontroll, samordning med den kommunala verksamheten och de krav som ställs på myndighetsutövning.

Först finns det anledning att åter hänvisa till de praktiska erfarenheter som tidigare har redovisats. Trots de svårigheter som finns när det gäller en kommunal rektors möjlighet att vara delaktig i den löpande skolverksamheten, visar kartläggningen att dessa svårigheter kan överbryggas ganska väl. Återkommande samråd och gemensamma arbetslag för lärare, men även med annan personal, är exempel på det. Det är också viktigt att komma ihåg att rektorn ofta fungerar som länk mellan den del av verksamheten som drivs i egen regi och den som lagts ut på entreprenad. Rektorn kan därigenom bidra till att förbättra förståelsen för pedagogik och

skolverksamhet hos entreprenörer, som kanske inte alltid är vana vid och har kännedom om pedagogiskt arbete.

Skollagens föreskrifter om utbildningens mål och värdegrund samt de grundläggande principer som finns för all skolverksamhet – t.ex. lika tillgång till och likvärdig utbildning – gäller även i de delar av verksamheten som sker på entreprenad. Det är rektorns uppgift att sörja för att den verksamhet som han eller hon svarar för lever upp till dessa krav, mål och principer. Det är en förutsättning för att kunna säkerställa att eleverna får en utbildning av god kvalitet (jfr redogörelsen i kap. 1.3). Det är också väsentligt för en rättvis betygssättning och för andra förhållanden av betydelse för elevernas rättssäkerhet.

Rättssäkerhetsaspekten gör sig gällande även i andra sammanhang. Som ansvarig för en skolverksamhet ska rektorn även kunna fungera som mottagare av synpunkter och klagomål från eleverna. Det ska inte råda någon tveksamhet om till vem man som elev ska vända sig i sådana angelägenheter. Man ska inte heller behöva vända sig till olika personer bara för att viss undervisning sker externt.

De omständigheter som nu redovisats talar starkt för att det även i fortsättningen ska vara kommunen som svarar för rektorsfunktionen. Även om det kan finnas åtskilliga entreprenörer med goda kunskaper om skolan, kan det ändå antas att den största kompetensen inom det området finns i den kommunala skolorganisationen. Det tyngst vägande skälet är dock att det vid entreprenader, oavsett deras omfattning, är fråga om en kommunal verksamhet. Ansvar för utbildningens kvalitet och framför allt elevernas rättssäkerhet bör därför finnas kvar hos kommunen och utövas av en kommunal rektor.

Till detta kommer frågan om hur kommunen på bästa sätt ska kunna fungera i rollen som beställare av undervisningstjänster. En kommunal rektor har genom sin direkta kontakt med entreprenören möjligheter till omedelbar insyn i verksamheten. Det ger bättre förutsättningar för uppföljning av avtalet mellan kommunen och entreprenören. Eventuella brister kan på så sätt rättas till enklare. Kontroll och uppföljning kan visserligen ske även på andra sätt, men den möjlighet till omedelbar insyn och direkt påverkan som rektorn har genom sin roll som ledare även för den undervisning som sker hos en extern utförare kan svårligen ersättas.

I nära anslutning till detta är det kommunala huvudmannaskapet i sig ett viktigt skäl för att kommunen även i fortsättningen ska svara för rektorsfunktionen. Just den omständigheten att kommunen

behåller huvudmannaskapet för skolverksamheten har framhållits till stöd för förslaget om utvidgade entreprenadmöjligheter. Nära förknippat med huvudmannaskapet är att kommunen ska ha reella möjligheter att kontrollera och följa upp verksamheten för att kunna förvissa sig om att entreprenören uppfyller sina åtaganden. Om rektorsrollen kan överlämnas minskar kommunens möjligheter att göra detta.

Avslutningsvis finns det också skäl att peka på att lagstiftarens avsikt med utformningen av förutsättningarna för att delegera myndighetsutövning till enskilda är att stor restriktivitet ska gälla. Det kommer särskilt till uttryck genom att frågan regleras i regeringsformen. Förutom de tidigare angivna skälen är det svårt att se att några sådana särskilda skäl skulle finnas som motiverar att den myndighetsutövning som ingår i en rektors uppgifter ska kunna överlämnas till en entreprenör.

Sammantaget bedömer utredningen att förslagen om vidgade möjligheter till entreprenad i gymnasieskolan inte ger anledning till en förändrad syn på rektorsrollen. De praktiska och organisatoriska problem som kan uppkomma på grund av att en kommunal rektor ansvarar för undervisning som bedrivs hos en entreprenör är inte av sådan omfattning att de överskuggar de stora fördelar ur rätts-säkerhets-, samordnings-, insyns- och kontrollsynpunkt som finns med att behålla den nuvarande ordningen. Slutsatsen är därför att det inte finns skäl att låta entreprenören svara för rektorsfunktionen; inte ens när entreprenadinslaget är av större omfattning i en viss utbildning. Detta gäller oavsett vem som bedriver undervisningen på entreprenad.

Bland svårigheterna som finns beträffande rektorns roll berördes dennes möjlighet att kunna fungera som pedagogisk ledare när undervisningen sker hos en entreprenör. I avsnitt 2.6 i läroplanen för de frivilliga skolformerna anges närmare vilket ansvar en rektor har. I flera avseenden ställer det krav på ett aktivt deltagande i verksamheten. Ju större skolenheterna är, desto svårare torde det vara att göra detta. Än svårare blir det om undervisningen – som ofta är fallet vid entreprenad – sker på annan plats. Av naturliga skäl får rektorn då en mer övergripande roll. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att hon eller han fortfarande har samma ansvar för verksamheten. För att kunna leva upp till det krävs att den pedagogiska ledningen i viss utsträckning kan delegeras och att det finns en god kontakt med den personal som svarar för verksamheten hos entreprenören. Det betyder att rektorn är beroende

av att det finns någon hos entreprenören som fungerar som verksamhetsledare. På så sätt får rektorn en naturlig kontaktyta som möjliggör för honom eller henne att kunna leva upp till de krav som ställs i bl.a. läroplanen. Därigenom kan också de svårigheter som finns i rektorsrollen i viss mån överbryggas.

Det är viktigt att man från kommunens sida ser till att det finns en fungerande organisation hos den entreprenör som anlitas. I samband med upphandling av undervisning bör kommunen därför ställa krav på att entreprenören åtar sig att ha någon som kan fungera som verksamhetsledare och kontaktperson med rektorn, så att det inte uppstår någon otydlighet rörande den pedagogiska ledningen för undervisningen hos entreprenören.

## 5.7 Offentlig upphandling och konkurrens

**Utredningens bedömning:** Reglerna om förenklad upphandling enligt 6 kap. lagen om offentlig upphandling gäller för bl.a. upphandling av entreprenadtjänster för gymnasieundervisning. Det är av stor betydelse för kvaliteten i den undervisning som köps in externt att upphandlingen präglas av kunskap och omsorg. Ytterligare insatser i form av utbildning och stöd åt kommuner och landsting är påkallade. Däremot finns det inte skäl för att föreslå några förändrade upphandlings- eller konkurrensregler.

### *Upphandlingsreglerna i korthet*

Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) reglerar i stort sett alla köp, hyra, leasing m.m. av varor och tjänster som görs av bl.a. kommunerna, landstingen och staten. Lagen använder begreppet upphandlande enhet för dem som omfattas av lagens regler. LOU kompletteras av ett antal förordningar som t.ex. reglerar annonsering, tröskelvärden och annat. Det finns också bestämmelser i sekretesslagen och förvaltningslagen som kan vara tillämpliga liksom olika civilrättsliga regler beroende på avtalsområde.

Vid all offentlig upphandling gäller vissa grundläggande EG-rättsliga principer. *Principen om icke-diskriminering* förbjuder direkt eller indirekt diskriminering av en leverantör p.g.a. t.ex. nationalitet. *Likabehandlingsprincipen* kräver att alla leverantörer ges samma information och i övrigt behandlas lika. *Principen om*

*transparens* har samband med den och kräver att upphandlingsprocessen är förutsägbar och öppen. När det sedan gäller förfrågningsunderlaget ska det enbart innehålla krav som har samband och står i proportion till det som ska upphandlas. Det kallas för *proportionalitetsprincipen*.

Utöver dessa grundläggande principer innehåller LOU krav på att all upphandling ska grunda sig på affärsmässighet där all tillgänglig konkurrens ska utnyttjas och objektivitet gälla.

LOU skiljer mellan två slags upphandling. Vissa tröskelvärden avgör vilken form som ska tillämpas. När det gäller tjänster görs dock en särskild indelning i A- och B-tjänster. Det är enbart ifråga om A-tjänster som tröskelvärdena får betydelse. Tjänster avseende utbildning, inkl. yrkesutbildning, är s.k. B-tjänster. Det innebär att vid upphandling av sådana tjänster saknar värdet av upphandlingen nästan alltid betydelse.<sup>15</sup> Det är därför alltid det förenklade förfarandet enligt 6 kap. LOU som gäller för den typen av upphandling. De innebär inte samma långtgående formkrav som vid upphandling av A-tjänster eller andra upphandlingar (t.ex. varor) över tröskelvärdet.

I 6 kap. LOU finns tre former av förfaranden; förenklad upphandling, urvalsupphandling och direktupphandling. Den första är en förenklad form av den upphandling som ska ske när tröskelvärdet överskrids.<sup>16</sup> Urvalsupphandling innebär att alla leverantör har rätt att ansöka om att lämna anbud, men att bara vissa av dem sedan bjuds in att lämna anbud. Urvalet ska ske med iakttagande av de allmänna principerna. Direktupphandling slutligen kan endast användas vid låga värden och sker utan anbuds förfarande.

Gemensamt för i princip alla former av upphandling är att annonsering ska ske. Det kan ske i en elektronisk databas eller på annat sätt. Som underlag ska den upphandlande enheten ta fram ett förfrågningsunderlag. Det ska minst bestå av

- en kravspecifikation där den efterfrågade tjänsten beskrivs så noggrant som möjligt,
- de kommersiella villkoren för avtalet,
- administrativa bestämmelser för vad som t.ex. gäller för anbudsgivning,

---

<sup>15</sup> Vissa undantag finns i 6 kap. 16 § LOU

<sup>16</sup> Det finns olika tröskelvärden för olika typer av upphandlingar (se kap. 2–5 lagen om offentlig upphandling). Dessa fastställs i förordning (2000:63) om tröskelvärden vid offentlig upphandling. Beloppen är från 1 421 000 kr och uppåt.

- vilka kriterier som ska gälla för utvärdering av inkomna anbud samt
- vilka kvalifikationskrav som ska gälla för entreprenören.

När anbud sedan kommer in ska de prövas utifrån de principer som angetts i förfrågningsunderlaget. Två olika principer kan tillämpas. Den ena utgår enbart från det lägsta priset. Med den andra görs en prövning av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga. Den prövningen kan ske utifrån olika, i förfrågningsunderlaget angivna kriterier. Dessa ska, om möjligt, vara rangordnade. Sådana kriterier kan t.ex. vara pris, kvalitet, funktion m.m.

Prövningen av anbuden ska ske utifrån förfrågningsunderlaget. Anbud som inte uppfyller de krav som ställts där får inte antas. Det är inte heller tillåtet att pröva anbud mot andra kriterier än de som angetts i underlaget. Innan att anbud kan antas ska även kvalificering av leverantören ske. Den syftar till att den upphandlande enheten ska kunna försäkra sig om leverantörens skötsamhet, erfarenhet, organisation, ekonomiska förutsättningar och annat som krävs för att den efterfrågade tjänsten ska kunna tillhandahållas.

#### *Erfarenheter och slutsatser rörande upphandling av undervisning*

Under kartläggningen har utredningen kunnat se att det förekommit svårigheter och gjorts misstag i samband med upphandling av undervisningstjänster. Särskilt tydligt har detta varit under de första åren av Kunskapslyftet. Under den senare delen skedde avsevärda förbättringar. I avsnitt 3.2 finns en närmare redogörelse för detta. Jämför man dessa med de entreprenader som förekommit i gymnasieskolan (se avsnitt 2.2) får man en övervägande positiv bild av denna verksamhet.

Erfarenheterna från gymnasieskolan och vuxenutbildningen är att förfrågningsunderlagets kvalitet är av stor betydelse. Det är i dessa som kommunen har möjlighet att precisera vilken undervisningstjänst som efterfrågas. Ett bra underlag är helt avgörande för ett bra entreprenadavtal. Det bidrar i hög grad till att motverka oklarhet och förhindra framtida tvist om avtalets innehåll.

Det finns särskilda svårigheter när det gäller att skapa ett förfrågningsunderlag som på ett uttömmande och tydligt sätt kan beskriva en viss tjänst. Köp av varor vållar mindre bekymmer i det avseendet. Det gör det än mer angeläget att lägga stor vikt vid denna

del av upphandlingen när det gäller undervisningstjänster. Ett annat viktigt moment är hur principerna för anbudsprövningen anges och rangordnas. För att beställaren ska nå de kvalitetsmål som satts upp är det viktigt att målen avspeglar sig i de kriterier som anges för anbudsprövningen. Det har också stor betydelse hur de rangordnas i förfrågningsunderlaget.

För att sammanfatta vad som nu sagts är upphandlingen en faktor av stor betydelse för om ett entreprenadinslag i gymnasieskolan ska bli framgångsrikt. Stor omsorg måste läggas inte minst på utformningen av förfrågningsunderlaget. I samband med Kunskapslyftet lämnades stöd och utbildning i upphandlingsfrågor. Med tanke på de erfarenheter som finns av svårigheterna med offentlig upphandling och att det kan förväntas en viss ökning av antalet entreprenader till följd av de nu presenterade förslagen om utvidgning, finns det behov av ytterligare stöd- och utbildningsinsatser. Sådana bör därför övervägas i samband med en utvidgning av entreprenadmöjligheterna.

Genom att köp av utbildning klassas som en s.k. B-tjänst ska reglerna om förenklad upphandling tillämpas. Utredningens uppdrag innefattar inte att göra någon översyn av LOU. Det är också svårt att, mot bakgrund av vad som framkommit under utredningsarbetet, se att det finns något behov av förändringar av upphandlingsreglerna för just den här typen av tjänster. Utredningens bedömning är i stället att det som krävs är större erfarenhet och kunskap om de regler som gäller för offentlig upphandling. Framför allt behövs en ökad medvetenhet om sambandet mellan en väl genomförd upphandling och ett bra resultat.

I det sammanhanget är det viktigt att kommuner och landsting uppmärksammar betydelsen av fri konkurrens och de garantier som ges för detta genom den offentliga upphandlingen. Inte minst gäller det i de fall då kommuner väljer att anlita exempelvis kommunala bolag genom ett entreprenadavtal eftersom det, som vid alla andra entreprenadavtal, förutsätter att upphandling har skett. Undantag från kravet på upphandling görs endast ifråga om upphandling från egna, helägda kommunala företag.



## 5.8 Kvalitetssäkring – uppföljning, insyn och kontroll

**Utredningens bedömning:** Utgångspunkten för att använda möjligheten till entreprenader ska vara att de ska bidra till att höja kvaliteten i en gymnasieutbildning. Kommuner och lands-ting har ansvar för att de entreprenadavtal de ingår lever upp till detta krav. För det krävs kompetens dels att handla upp gymnasie-entreprenader, dels att följa upp verksamheten för att säkerställa att den motsvarar de kvalitetskrav som ställts. Utvecklingen på det här området bör följas upp som ett led i kvalitetsarbetet.

I avsnitt 1.3 finns en utförligare diskussion om hur kvalitet kan bedömas och vilka instrument som används för detta. Eftersom avsikten är att entreprenader ska höja kvaliteten i undervisningen måste sättet för kvalitetsbedömning övervägas. Det är kommunens uppgift att säkerställa att den undervisning som meddelas uppfyller kvalitetskraven. Det krävs bl.a. för att kunna värna om och garantera eleverna de grundläggande värden och allmänna mål som anges i skollagen, läroplanen, programmålen samt kursplanernas kunskapsmål. För att kunna göra detta måste kommunerna ha insyn, kontroll och uppföljning även av den del av verksamheten som utförs externt. Ett viktigt medel är det avtal som kommunen och entreprenören har träffat, men det behövs ytterligare insatser för att i tillräcklig utsträckning kunna överblicka verksamheten.

Som redan redovisats i avsnitt 5.6 kan den kommunala rektorn spela en viktig roll även i det avseendet. Genom att vara en länk mellan kommunen och entreprenören är det rektorn som har störst möjlighet att kontrollera att kvalitetskraven uppfylls i den undervisning som sker på entreprenad. Rektorns uppgift är också att snabbt kunna reagera och påtala eventuella brister. En förutsättning för att det ska kunna fungera är, som angavs i förra avsnittet, att kommunen redan i samband med upphandlingen har sett till att skapa en organiserad kontaktväg med entreprenören.

I avsnitt 1.3 redovisas också hur kvalitet kan mätas. Där har systemet med kvalitetsredovisningar beskrivits liksom Skolverkets uppgift att granska och utöva tillsyn över skolväsendet. Till det kommer uppgiften för Myndigheten för skolutveckling att främja kvalitetsutvecklingsarbetet i skolan. Det är väsentligt att det efter ett införande av vidgade möjligheter till entreprenad sker en bred uppföljning av verksamheten i syfte att säkerställa att de entrepre-

nader som förekommer motsvarar intentionerna att höja utbildningens kvalitet.

Skolverkets ansvar för tillsyn över skolväsendet regleras i förordningen (2002:1160) med instruktion för Statens skolverk. I skollagsremissen preciseras detta ansvar och förs över till skollagen. I anslutning till det föreslås regler om rätt för Skolverket att inspektera den verksamhet som tillsynen omfattar. Det innebär exempelvis rätt att inhämta upplysningar och ta del av handlingar och annat material. Den vars verksamhet inspekteras är uttryckligen skyldig att lämna verket den hjälp som behövs vid inspektionen.

Utredningens förslag om entreprenader avser den del av skolväsendet för barn och ungdomar där kommun eller landsting är huvudman. Skolverkets tillsyn och kvalitetsgranskning omfattar även av den delen av den kommunala verksamheten. Av det följer att de föreslagna reglerna i 19 kap. i skollagsremissen kommer att omfatta också den undervisning som sker på entreprenad. Det betyder bl.a. att Skolverket har rätt att inspektera den verksamhet som entreprenören utför för kommuns eller landstings räkning. Skolverket ska då få tillgång till upplysningar samt handlingar och annat material som behövs för tillsynen. Slutligen är entreprenören skyldig att lämna den hjälp som behövs vid inspektionen.

Det nationella systemet för kvalitetskontroll kompletterar kommuners och landstings egna system för att säkerställa kvaliteten i sin verksamhet. Som tidigare påpekats är det ett av de huvudsakliga skälen för entreprenadlösningen att det är fråga om verksamhet under fortsatt kommunalt huvudmannaskap. Ur kvalitetssynpunkt innebär det att de system för kvalitetssäkring som nyss nämnts gäller även för den del av skolverksamheten som sker på entreprenad. Följaktligen omfattar kommunernas och skolmyndigheternas uppgifter också denna del av den offentliga skolverksamheten. Härvidlag innebär de förslag som nu läggs inga förändringar.

En sak som det däremot finns skäl att fundera över är om det behövs särskilda åtgärder med anledning av den väntade ökningen av entreprenadernas omfattning till följd av de vidgade möjligheterna som nu föreslås. Erfarenheterna från de entreprenader som förekommit kommer främst från vuxenutbildningen och framför allt från Kunskapslyftet. De visar på ett behov av stöd framför allt med upphandling av undervisning. Det kan också finnas behov av att samla in kunskaper och erfarenheter från entreprenader för att kunna sprida dessa genom t.ex. informationsmaterial och andra stödjande åtgärder.

Det finns i samband med det skäl att åter beröra Skolverkets tillsynsverksamhet. Hittills har den endast i mindre utsträckning berört de delar av skolverksamheten som sker på entreprenad. Med en ökad förekomst av entreprenader i gymnasieskolan finns det anledning att anta att inspektionerna av entreprenadverksamheten kommer att öka. Utredningen har svårt att bedöma om det kommer att medföra ökade kostnader för Skolverkets inspektionsverksamhet men vill peka på att så kan vara fallet. Det gäller särskilt inledningsvis eftersom det, som nyss angavs, är angeläget att följa utvecklingen av den undervisning som sker på entreprenad. Särskilda insatser kan då bli aktuella.

När det gäller insyn i verksamheten finns det slutligen skäl att påpeka att det är varje kommuns ansvar att sörja för att sådan råder. Eftersom offentlighetsprincipen som regel inte omfattar verksamhet hos entreprenörer har kommunen en viktig uppgift att se till att genom entreprenadavtalet sörja för att allmänheten ges möjlighet till insyn i den verksamhet som kommunen upphandlar. De är bara om offentlighetsprincipen gäller för entreprenörens egen verksamhet som det inte krävs särskild reglering i avtalet av möjligheterna till insyn.

## 5.9 Myndighetsutövningen

**Utredningens förslag och bedömning:** Bestämmelsen i 3 § entreprenadlagen – som ger kommun eller landsting rätt att till en entreprenör överlämna den myndighetsutövning som hör till undervisning som läggs ut på entreprenad – ska, som redan föreslagits i skollagsremissen, föras över till skollagen. Utredningen bedömer däremot att det inte finns skäl att vid entreprenader göra undantag från de krav som ställs för att en lärare ska ha rätt att sätta betyg.

I dag överlämnas den myndighetsutövning som hör till undervisning som sker på entreprenad till utföraren (3 § entreprenadlagen). Det innebär framför allt att betygssättningen sker hos entreprenören men även vissa disciplinära befogenheter som en lärare har kan betraktas som myndighetsutövning.

I Skolverkets nationella kvalitetsgranskning år 2000 framfördes kritik mot betygssättning vid undervisning som skett på entreprenad. Kritiken avsåg främst de första åren av Kuns kapslyftet.

Utredningens undersökningar visar också på sådana problem under början av Kunskaflifttet. (En utförligare beskrivning av detta finns i kap. 3.) Däremot ger de inget stöd för att utförligast av de myndighetsutövande uppgifter, med anknytning till undervisningen, som anförtrötts entreprenörer senare har varit förenade med några särskilda brister. När det gäller betygssättning tycks denna ofta ske i samråd mellan kommunala och externa lärare eftersom undervisning ofta organiseras i arbetslag.

De utvidgade entreprenadmöjligheterna gör det i och för sig möjligt att lägga ut större undervisningsblock på entreprenad. Då kan det också finnas en risk för att vissa av fördelarna med gemensamma arbetslag kommer att försvinna. Intresset för att behålla dessa tycks dock vara stort, så det finns skäl att tro att det även i fortsättningen kommer att finnas samarbetsformer där kommunala och externa lärare kan mötas och arbeta tillsammans. Det framhålls också ofta att sådant samarbete upplevs som stimulerande av de berörda lärarna och att det har haft positiva effekter för undervisningen.

För elevernas rättssäkerhet är det av största betydelse att betygssättningen sker på ett rättvist och likvärdigt sätt. Det ska inte ha någon betydelse om en betygssättande lärare är anställd av kommunen eller av en entreprenör. Som tidigare har framhållits gäller skolförfattningarnas regler i dessa avseenden även vid undervisning som sker på entreprenad.

I remissen med förslag till ny skollag betonas att det i första hand är lärare med föreskriven utbildning som ska undervisa i skolan och att andra personer endast undantagsvis ska komma ifråga. I anslutning till det lämnas ett särskilt förslag rörande rätten att sätta betyg. Det innebär att om en undervisande lärare inte uppfyller de krav som ställs för att kunna anställas utan tidsbegränsning, får denne inte ensam sätta betyg utan det ska ske tillsammans med en lärare som uppfyller de angivna kraven. De främsta skälen för detta är att kvaliteten på bedömning och betygssättning bättre garanteras om den lärare som saknar utbildning och kanske också erfarenhet, kan få stöd av en lärare som både har erfarenhet och är väl förtrogen med betygssättning.<sup>17</sup>

Det har tidigare framhållits att det är svårt att rekrytera lärare med föreskriven utbildning inom många av de områden där entreprenader typiskt sett kan antas förekomma. Framför allt gäller det i

---

<sup>17</sup> Utkast till lagrådsremiss med förslag till ny skollag, s. 226 ff

yrkesinriktad undervisning. Det är, som redovisats i avsnitt 5.5, ett av de främsta skälen för förslaget om undantag från behörighetskravet vid entreprenader.

En följdfråga är då om det finns skäl att ha en annan syn på rätten att sätta betyg för obehöriga lärare som undervisar på entreprenad. Med utgångspunkt i förslaget i remissen skulle även den kategori av lärare som är verksamma hos en entreprenör och som saknar föreskriven utbildning hänvisas till att sätta betyg tillsammans med en lärare som uppfyller kraven på anställning utan tidsbegränsning. Utredningen anser att de skäl som anförs i remissen är giltiga också vid undervisning på entreprenad. Det finns anledning att anta att behovet av pedagogiskt stöd och handledning avseende bedömning och betygssättning är väl så stort hos de lärare som saknar pedagogisk utbildning och är verksamma hos en entreprenör. Utredningens uppfattning är därför att värdet av rutiner för att ge dessa lärare sådant stöd är så stort att det inte bör göras undantag ifråga om rätten att sätta betyg vid undervisning som sker på entreprenad.

Här finns det på nytt anledning att betona att det är fråga om en kommunal verksamhet. Det betyder att det är kommunen som ansvarar för att verksamheten, såväl i egen som i extern regi, uppfyller alla krav som ställs. Det är också, som framgått ovan, ett av de främsta skälen för utredningens ställningstagande att rektorsfunktionen ska ligga kvar hos kommunen. Rektorn är den person som bär det praktiska huvudansvaret för att skolförfattningarnas regler och mål följs och uppnås. Rektorn har också ansvaret för utfärdande av slutbetyg, medan det är läraren som bedömer och sätter betyg på en avslutad kurs. Rektorns övergripande ansvar ger dock honom eller henne insyn och inflytande över betygssättningen. Därigenom kan elevernas rättssäkerhet tryggas ifråga om betygssättning och andra åtgärder som innebär myndighetsutövning. Det finns då ingen anledning att föreslå några förändringar beträffande entreprenörers befogenheter att handha myndighetsutövning. Den nuvarande bestämmelsen i 3 § entreprenadlagen om att överlämna myndighetsutövning bör därför föras över i nuvarande skick till skollagen.

## 5.10 Tystnadsplikt

**Utredningens förslag:** Tystnadsplikt motsvarande den sekretess som gäller i bl.a. gymnasieskolan enligt 7 kap. 9 § första–tredje styckena sekretesslagen (1980:100) ska gälla för den som är eller har varit verksam hos en entreprenör.

I sekretesslagen finns regler om sekretess i skolan. Lagen gäller vid en myndighet och omfattar personer som på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet. Ett avtal om att undervisning ska ske på entreprenad innebär i de allra flesta fall att den verksamhet som läggs ut inte längre sker vid myndigheten. Den omfattas då inte av offentlighetsprincipen.

I vissa fall kan ändå sekretesslagen gälla. Det gäller om det är en enskild person som har uppdrag hos en myndighet och som har en sådan anknytning till myndigheten att han eller hon kan anses delta i dess verksamhet. Ett exempel på det är en enskild lärare som anlitas på konsultbasis av en kommun för att delta i den kommunala skolverksamheten.

I de flesta fall när det är fråga om entreprenader träffas avtalen om undervisning mellan kommunen och en fristående entreprenör; vanligen ett bolag. Entreprenören ska visserligen svara för utförandet av kommunal verksamhet men detta sker som regel hos entreprenören. I de fallen saknas en tillräckligt stark koppling för att kunna säga att entreprenörens personal har deltagit i kommunens verksamhet. Då gäller inte sekretesslagen.<sup>18</sup> Utan en särskilt föreskriven tystnadsplikt finns det inte något skydd för känsliga uppgifter i den delen av den kommunala verksamheten.

För att skydda eleverna finns därför i entreprenadlagen (5 §) en sådan särskild regel om tystnadsplikt. Den gäller i enskild verksamhet för uppgifter om någons personliga förhållanden som den som är eller har varit verksam hos en entreprenör har fått veta i den elevvårdande verksamheten. Samma sak gäller för uppgifter om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. Utformningen motsvarar 7 kap. 9 § andra stycket sekretesslagen.

I remissen med förslag till ny skollag föreslås en ny bestämmelse om tystnadsplikt i enskilt bedriven verksamhet. Tillämpningsområdet för bestämmelsen motsvarar 7 kap. 9 § första och andra

<sup>18</sup> 1 kap. 6 § sekretesslagen reglerar vilka som omfattas av sekretesslagens regler. Beträffande paragrafens innehåll hänvisas till Regner m.fl., Sekretesslagen – en kommentar, s. 1:19 ff.

styckena sekretesslagen. I tredje stycket i samma paragraf i sekretesslagen finns emellertid också en möjlighet att sekretessbelägga uppgifter om enskilds identitet och andra uppgifter om enskilds personliga förhållanden. Det är en sekretess som främst syftar till att kunna sekretessbelägga personuppgifter vid befarad personförföljelse eller risk för trakasserier. Någon tystnadsplikt som motsvarar detta finns inte såvitt avser verksamhet hos en entreprenör som inte omfattas av sekretesslagen. Eftersom entreprenader är en kommunal verksamhet utförd av en extern utförare, bör tystnadsplikten för personal hos en entreprenör ha samma räckvidd som den sekretess som gäller för kommunalt anställd skolpersonal enligt sekretesslagen. Den regel om tystnadsplikt som finns i 22 kap. 12 § i förslaget till ny skollag bör därför kompletteras så att den också omfattar uppgifter som avses i 7 kap. 9 § tredje stycket sekretesslagen.

### 5.11 Dispensregeln

**Utredningens förslag:** Möjligheten i 2 § entreprenadlagen för regeringen att vid särskilda skäl medge kommun eller landsting att även i andra fall än som anges i 1 § samma lag sluta avtal med någon annan om att bedriva undervisning inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdomar förs över till skollagen. Förslaget överensstämmer med 16 kap. 5 § i remissen med förslag till ny skollag.

Med stöd av 2 § entreprenadlagen kan regeringen ge en kommun eller ett landsting tillstånd att sluta entreprenadavtal även i andra fall än för de ämnen i gymnasieskolan som huvudregeln i 1 § omfattar. Det innebär att dispens har kunnat ges för t.ex. avtal om undervisning i kärnämnen i gymnasieskolan. Det innebär också att tillstånd till entreprenader för undervisning enligt grundskolans kursplaner har kunnat medges.

Utredningens uppdrag är att se över behovet av entreprenader i gymnasieskolan. Med hänvisning till att utredningens förslag innebär att det inte ska finnas några begränsningar ifråga om vilka ämnen som kan läggas ut på entreprenad eller till vem det ska få ske finns det inte längre skäl för att bibehålla någon undantagsmöjlighet för gymnasieskolan.

Vad däremot gäller grundskolan så ingår det inte i detta uppdrag att lämna förslag som rör den skolformen. För att inte åstadkomma några förändringar rörande grundskolan måste därför den nuvarande möjligheten att i särskilda fall kunna få tillstånd till entreprenad även i grundskolan föras över till skollagen. Detta överensstämmer med vad som föreslagits i remissen med förslag till ny skollag.



## 6 Nya driftformer i den kommunala gymnasieskolan

**Sammanfattning av utredningens förslag:** När entreprenader eller samverkan i annan form inte är möjlig får, om det finns speciella skäl, gymnasieutbildning inom skolväsendet för barn och ungdomar som har kommun eller landsting som huvudman utföras av ett kommunalt företag. Ägare i ett sådant företag är kommunen och en enskild juridisk person som representant för näringslivet. Företaget ska vara huvudman för den skolverksamhet som utförs och ska också svara för den myndighetsutövning som hör till verksamheten. Nödvändiga lagändringar ska ske i skollagen.

Utredningen har i uppdrag att ta ställning till om kommunerna bör ges möjlighet att anordna gymnasieutbildning i även andra former än ett kommunalt huvudmannaskap. Om det blir aktuellt med särskilda regler för det här området, ska utredningen överväga vilka former av huvudmannaskap som ska komma ifråga och hur kontrollen av dessa utbildningsinrättningar ska ske. När det gäller formerna för verksamheten ska utredningen ta ställning till vilka krav som ska ställas på de rättssubjekt som kommunen är delaktig i. Utredningen ska också överväga om exempelvis möjligheten att ställa krav på begränsningar i rätten till vinstutdelning ska användas för de bolag eller liknande där kommunen medverkar utan att vara direkt huvudman för gymnasieutbildningen.

Utredningens huvuduppgift har varit att överväga möjligheten för kommuner och landsting att, genom att lägga ut verksamhet på entreprenad, få tillgång till kompetens som skolan inte själv förfogar över. Utredningen ser frågan om kommunal delaktighet i anordnande av gymnasieutbildning i annan form än ett direkt huvudmannaskap, som nära knuten till möjligheten till entreprenad och andra samverkansformer. Det innebär att utredningens ståndpunkt är att samverka mellan en kommun eller ett landsting och någon

annan i en för ett visst ändamål särskilt bildad form först blir aktuell när varken de utvidgade möjligheterna till entreprenad eller andra samverkansformer är tillräckliga för att kunna tillgodose de behov som finns. Ett särskilt huvudmannaskap bör således endast förekomma undantagsvis, i vissa särskilda situationer. Innebörden av detta redovisas närmare i avsnitt 6.2.1.

I detta avsnitt ges först en presentation av de rättsliga förutsättningarna för kommunal delaktighet i bolag, stiftelser eller andra privaträttsliga organ inom gymnasieskolans område. Det gäller oavsett om kommunen är ensam ägare eller bildare, eller om verksamheten drivs tillsammans med andra och kommunen endast är delägare. I samband med detta redovisas några rättsfall inom det här området. En redogörelse lämnas också för de fristående skolor med kommunalt delägarskap som finns i dag och utvecklingen inom det här området de senaste åren. Därefter redovisas kommunernas möjligheter att bedriva verksamhet i annan form än traditionell förvaltning.

## 6.1 Kommunalt ägande i fristående skolor

### 6.1.1 Gällande lagstiftning och förarbeten på skolområdet

Här presenteras regleringen av gymnasieskolan som den ser ut i dag. De hänvisningar som görs till olika lagbestämmelser avser alltså den nu gällande skollagen. De tänkta förändringar som finns i remissen med förslag till ny skollag berörs i korthet i avsnitt 6.1.3. I den mån referenser görs till bestämmelser i det remitterade förslaget anges det särskilt.

Gymnasieskolan bildar, enligt 1 kap. 1 § skollagen, tillsammans med förskoleklassen, grundskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan *det offentliga skolväsendet* för barn och ungdom. Vid sidan av det anordnar det allmänna även utbildning för dem som på grund av sjukdom eller annat inte kan delta i skolarbetet i det offentliga skolväsendet. Det allmänna anordnar också förskoleverksamhet och skolbarnomsorg.

Som styrelse för det offentliga skolväsendet ska kommunen, enligt 2 kap. 1 § skollagen, utse en eller flera nämnder. För dessa gäller reglerna i kommunallagen, förutom reglerna för självförvaltningsorgan i 7 kap. 18–22 §§ KL. (I stället för självförvaltningsorgan finns det för gymnasieskolan och den kommunala vuxen-

utbildningen möjlighet att inrätta lokala styrelser, se nedan.) I samband med att 2 kap. skollagen fick sin nuvarande form poängterades vikten av att det finns ett politiskt ansvarigt organ för det offentliga skolväsendet för att säkerställa att kommunen kan uppfylla sitt ansvar som huvudman för skolverksamheten. Detta ansvar beskrevs i två huvuddelar. Den ena innefattar en skyldighet för kommunen att se till att det finns tillräckliga resurser för att utbildningen ska kunna meddelas i föreskriven omfattning. Den andra innebär ett ansvar för att verksamheten bedrivs i överensstämmelse med gällande föreskrifter och riktlinjer.<sup>1</sup>

Vid sidan av de skolformer som det allmänna anordnar finns skolor som drivs av enskilda fysiska eller juridiska personer. Dessa benämns fristående skolor (1 kap. 3 § skollagen). Skollagen utgår från huvudmannens juridiska form som avgörande för om det är fråga om en fristående skola eller ej. Ordet fristående markerar alltså att det är en skola som står utanför den utbildningsverksamhet som bedrivs inom ramen för det offentliga skolväsendet.<sup>2</sup>

Begreppet "fristående skola" infördes 1983 i den då gällande skollagen. Det är avsett som beteckning för en skola med enskild huvudman i motsats till det offentliga skolväsendet där stat, kommun eller landsting är huvudman. Avsikten var att skapa en samlingsbeteckning för de olika skolor med enskild huvudman som förekom.<sup>3</sup> Denna ordning fördes sedan över till 1985 års skollag.<sup>4</sup>

En enskild juridisk person är ett rättssubjekt som är bildat i privaträttslig form. Det kan vara ett bolag, en stiftelse, ett registrerat trossamfund eller en förening. Dess motsats är en offentlig-rättslig person, t.ex. staten, en kommun, ett landsting eller en myndighet. Det är fråga om en enskild juridisk person oavsett om det är enskilda fysiska eller juridiska personer eller om det är offentlig-rättsliga subjekt som är bildare eller ägare. Med andra ord har de bakomliggande förhållandena ingen betydelse för rättssubjektets status.

Den valda utformningen innebär, enligt utredningens uppfattning, att om en enskild juridisk person är huvudman för en skolverksamhet, saknar det betydelse vilka offentliga eller privata rättssubjekt som är dess ägare eller bildare. Är huvudmannen en enskild juridisk (eller fysisk) person är det alltså fråga om en fristående

---

<sup>1</sup> Prop. 1990/91:18 s. 33

<sup>2</sup> Se redogörelse i propositionen till nuvarande skollagen, prop. 1985/86:10 s. 28 och 68

<sup>3</sup> Prop 1982/83:1 s. 12 f och 65 f

<sup>4</sup> Prop 1985/86:10 s. 28

skola även om en kommun eller annan offentlig juridisk person ingår bland ägarna/bildarna. Det saknar också betydelse om ett offentligt organ är ensam ägare eller om det är en av flera delägare.

Frågan är i vilken utsträckning det på grund av dessa uttalanden går att dra några slutsatser om en kommun, genom delägarskap eller medverkan vid bildande av ett enskilt rättssubjekt, får vara delaktig i driften av en fristående skola. Det kan å ena sidan hävdas att beskrivningen av det offentliga skolväsendet i 1 kap. 1 § skollagen jämfört med kravet på inrättande av en särskild nämnd för detta i 2 kap. 1 § samma lag talar mot kommunal delaktighet i fristående skolor. En annan tolkning innebär motsatsen; nämligen att så länge kommunen uppfyller sina skyldigheter enligt skollagen och sörjer för det offentliga skolväsendet finns det inget lagligt hinder för kommunen att också medverka i en fristående skola.

Det finns således ingen uttrycklig reglering av frågan och den har inte heller berörts i samband med andra lagstiftningsärenden som gällt kommunal- eller skollagen. Någon ledning för att klargöra rättsläget ger därför varken lagstiftning eller förarbeten. Det återstår då att se om Skolverkets beslut och efterföljande domstolsavgöranden i ärenden om godkännande respektive rätt till bidrag för fristående skolor kan ge någon ledning.

### 6.1.2 Skolverkets beslut

Skolverket har i några fall beviljat ansökningar om bidrag till fristående skolor där det funnits ett eller flera offentliga organ bland ägarna. I avsnitt 2.3 har olika former för samägande mellan kommuner och näringslivet redovisats. Bland dessa skolor som drivs i bolagsform med en eller flera kommuner som delägare kan t.ex. nämnas GUC i Uppsala, Curt Nicolin-gymnasiet i Finspång, Göranssonska skolan i Sandviken och Göteborgsregionens tekniska gymnasium (GTG). I skollagens mening är dessa att betrakta som fristående skolor. De har alla prövats av Skolverket och förklarats berättigade till bidrag.

### 6.1.3 Remiss med förslag till ny skollag

I juni 2005 skickade Utbildnings- och kulturdepartementet ut ett förslag till ny skollag på remiss.<sup>5</sup> Det innebär bl.a. ett enhetligt och gemensamt skolväsende för alla skolformer och huvudmän. Gymnasieskolan ingår i skolväsendet för barn och ungdomar och kan bedrivas såväl av offentliga som enskilda huvudmän. Det innebär att skollagens tidigare uppdelning mellan det offentliga skolväsendet och de fristående skolorna tas bort.

Bestämmelserna om gymnasieskolan finns i 12–13 kap. Flertalet bestämmelser är gemensamma, men vissa särregler gäller för offentlig respektive enskild huvudman. Det gäller huvudsakligen inom områdena erbjudande av utbildning, mottagande, ekonomisk ersättning och insyn.

### 6.1.4 Några rättsfall om ägarfrågor

I några avgöranden har läns- och kammarrätt indirekt prövat frågan om offentligt ägande i fristående skolor. Detta har skett i samband med ansökningar om rätt till bidrag till en fristående gymnasieskola (två av fallen) och för en fristående förskoleklass och grundskola (ett fall). De tre ärendena redovisas här i sammanfattning.

#### *Solna Kulturskola*

Länsrätten i Stockholms län prövade i dom den 30 juni 1999 (Mål nr Ö 17043-98) ett överklagande från det helägda kommunala bolaget Solna Kulturskola AB angående rätt till bidrag till en fristående gymnasieskola för utbildning på det estetiska programmet. Skolverket hade tidigare avslagit ansökan med hänvisning till att ett helägt kommunalt bolag inte kan vara huvudman för en fristående skola i kommunen. Enligt Skolverkets uppfattning saknar kommuner möjlighet att överlämna en obligatorisk uppgift som gymnasieundervisning i större omfattning än vad entreprenadlagen ger utrymme för.

Länsrätten avslag överklagandet med motiveringen att bolagets ansökan innebar att kommunen i privaträttslig form önskade driva verksamhet som kommunen i lag är ålagd att driva inom det offentliga

<sup>5</sup> Utkast till lagrådsremiss med förslag till en ny skollag m.m., Remiss från Utbildnings- och kulturdepartementet, U2005/5584/S, 2005-06-20 (Skollagsremissen)

skolväsendet. Det skulle, enligt länsrättens mening, innebära att kommunen skulle ges rätt att överlämna ansvaret för utbildning till en enskild juridisk person i vidare omfattning än vad som angivits i lag. Solna Kulturskola AB kunde därför inte godkännas som fristående skola.

#### *Lernia*

I ett annat fall om rätt till bidrag till fristående gymnasieskola prövade Kammarrätten i Stockholm (Dom 2001-05-31 i mål 5058-2000) ett överklagande från det av staten helägda Lernia AB, tidigare AMU-gruppen. Kammarrätten konstaterade inledningsvis att bolaget var en enskild juridisk person. Rätten påpekade sedan att även om viss verksamhet hos privaträttsliga subjekt ibland kan hänföras till "det allmänna" så innebär skollagens terminologi att det begreppet endast avser stat, kommun och landsting. Av förarbetena till 1 kap. 3 § skollagen framgår att även ett privaträttsliga subjekt som är bildat under medverkan av offentligrättsliga organ kan vara huvudman för en fristående skola. Det ansågs därför inte finnas något hinder för Lernia AB att vara huvudman för en fristående skola. Ärendet återförvisades till Skolverket för förnyad prövning.

#### *Tom Tit*

Tom Tits Experiment AB är ett av Södertälje kommun helägt aktiebolag. Styrelsen utses av kommunfullmäktige. Bolaget ansökte om godkännande av och rätt till bidrag för en fristående förskoleklass och grundskola årskurs 1–9. I beslut den 24 november 2004 avslog Skolverket bolagets ansökan. Som skäl för beslutet angavs huvudsakligen följande skäl: Skollagen ålägger kommuner att i egen regi anordna grundskoleundervisning och se till att eleverna fullgör sin skolplikt. Vid sidan av detta finns en möjlighet för dem som så önskar att i stället fullgöra sin skolplikt i en av Skolverket godkänd, fristående skola. Reglerna om detta finns i 9 kap. skollagen och förordningen (1996:1206) om fristående skolor.

Skolverket ansåg i sitt beslut att den befintliga ordningen för godkännande av och bidrag till fristående skolor talar för att det inte är lagstiftarens avsikt att en kommun skulle kunna bilda och

driva en fristående skola. I stället ansåg Skolverket att reglernas utformning innebär att det ges utrymme för två system som ska kunna fungera parallellt. Det ena utgörs av den kommunala skolan som drivs i förvaltningsform och den andra av fristående skolor som drivs av enskilda rättssubjekt.

Skolverket fortsatte och skrev bl.a.: ”Om statsmakternas avsikt varit att ett kommunalt aktiebolag skulle ha rätt att anordna en fristående skola, borde det i förordningen [1a kap. 2 § förordningen (1996:1206) om fristående skolor, vår anm.] ha funnits någon reglering om vad som ska gälla i fråga om lägeskommunens yttrande m.m. i dessa fall”. Skolverket menade slutligen att det inte ”...är rimligt att ett kommunägt företag ska ha en lagstadgad rätt till bidrag av ägaren/kommunen och att denna dessutom ska svara för den lagstadgade insynen över eller insynen i sin egen verksamhet”. På dessa grunder ansåg Skolverket att ett helägt kommunalt aktiebolag inte kan vara huvudman för en fristående skolan. Tom Tits ansökan avsågs därför. Ärendet överklagades av kommunen och handläggs för närvarande av länsrätten.

## 6.2 Överväganden

### 6.2.1 Behovet av kommunal gymnasieutbildning i annan form

**Utredningens förslag:** När entreprenader eller samverkan i annan form kring gymnasieutbildning inte är möjlig, ska kommuner och landsting ges möjlighet till samverkan med arbetslivet inom ramen för en för ett visst ändamål gemensamt skapad och driven juridisk person. Detta ska kunna ske genom att kommun och arbetsliv gemensamt bildar ett kommunalt företag där de har ett delat ansvar och inflytande över verksamheten. Den utbildning som erbjuds på detta sätt ska ingå i det kommunala utbildningsutbudet och därmed i den del av skolväsendet för barn och ungdomar som drivs av det allmänna.

En ökad samverkan mellan skola och arbetsliv är ett av skolans mål. Detta gäller inte minst för gymnasieskolan, vars uppgift är att förbereda eleverna för vidare studier och för ett kommande yrkesliv. Bägge dessa uppgifter har tydliga kopplingar till arbetslivet. Det finns flera olika former för samverkan, vissa mer, andra mindre

formaliserade. Några exempel är entreprenader, sponsring, programråd och lokala styrelser. I anslutning till det bör även möjligheterna till kommunal samverkan nämnas.

Av den tidigare redogörelsen i 2 kap. framgår det att samverkan kring gymnasieundervisning i dag sker på många olika sätt. Formerna skiftar och det finns åtskilliga exempel på samarbete som är av annan karaktär än den lagstiftaren har förutsett. Det kan konstateras att utvecklingen mot nya samarbetsformer har gått snabbt och att allt tyder på att detta kommer att fortsätta. Det pågår på flera håll i landet olika regionala samverkansprojekt. Formerna varierar; i vissa fall är det fråga om att bilda kommunalförbund, medan man på andra håll söker lösa samverkan genom avtal. Det framförs också idéer och önskemål om att kunna samverka mellan kommuner och näringsliv genom att gemensamt bilda en särskild juridisk person. Oftast är det bolagsformen som eftersträvas. Som tidigare framgått finns det flera exempel på sådana bolagsbildningar. Dessa betecknas då som fristående skolor.

Utredningen påpekade tidigare att denna typ av samarbete varken behandlas i lagstiftning eller förarbeten. De rättsfall som redovisades i föregående avsnitt bringar inte heller full klarhet om i vilken utsträckning sådana bolagsbildningar står i överensstämmelse med gällande lagstiftning. Rättsläget rörande kommunalt ägande i fristående skolor får alltså betecknas som i viss mån oklart.

Frågan nu är vilket behov som finns av att ge kommuner möjlighet att vara ägare – helt eller delvis – till en fristående skola. Det första som bör övervägas är om de andra samverkansformer som finns är tillräckliga eller om det finns ett behov av kompletterande regler för kommuner att vara delaktiga i fristående skolor. Utredningen har tidigare föreslagit ökade möjligheter för gymnasieundervisning på entreprenad för att på så sätt kunna tillföra gymnasieskolan kompetens som inte finns tillgänglig i den egna verksamheten. Det tillsammans med vissa andra samarbetsformer skapar möjlighet till kompetenstillskott till verksamheten och en närmare koppling mellan skolan och yrkeslivet.

Det finns dock, enligt utredningens bedömning, ett område där de nuvarande samverkansmöjligheterna inte i tillräckligt hög grad tillgodoser de önskemål som finns. Inte ens de starkt vidgade möjligheterna till entreprenad är tillräckliga för att tillgodose vissa samverkansbehov. Från både kommuner och näringsliv har krav framförts om en möjlighet att anordna gymnasieutbildning med ett gemensamt ansvar för utförandet. Som framgått finns redan flera



sådana skolor. Den gemensamma nämnaren för dessa är att det är skolor som tillhandahåller utbildningar som bygger på att såväl kommuner som näringsliv skjuter till resurser. Det kan t.ex. vara lokaler, utrustning, lärare eller undervisningsmaterial.

Med en samverkan där resurser tillhandahålls från flera håll följer ofta önskemål om inflytande över verksamheten från dem som samverkar. I den mån de också innefattar tankar om att skapa en formaliserad bestämmanderätt kan sådana önskemål vara svåra att tillgodose inom ramen för befintliga samverkansformer. Entreprenader är exempelvis inte en form som kan ge sådant delat inflytande (se nedan).

Det har framhållits från både näringsliv och kommuner att bristen på inflytande hindrar samverkan, eftersom flertalet företag som har intresse av att bidra till utbildning av ungdomar vill spela en aktiv roll och ha inflytande i verksamheten.

Privatägda företag har visserligen möjlighet att på egen hand starta och driva en fristående skola. Det finns flera exempel på att det också har skett även ifråga om företag som inte har utbildning som sin huvudsakliga verksamhet. I många fall anser emellertid företag som har intresse för utbildning att en fristående skola är ett allt för stort åtagande och att det inte har tillräcklig anknytning till den egna kärnverksamheten. Som förutsättning för deras medverkan i en skola framförs därför ofta krav på att verksamheten ska ske i samarbete och med delat ansvar med berörda kommuner.

Ett delat ansvar mellan företag och kommun kan inte tillskapas inom ramen för det offentliga skolväsendet i dess nuvarande utformning. Förslaget till en ny skollag innebär ingen ändring härvidlag. När det däremot gäller frågan om kommunalt ägande i fristående skolor innehåller remissen ett förslag som innebär att termen enskild avser bolag som inte till någon del ägs av stat, landsting eller kommun samt förening, stiftelse, registrerat trossamfund eller enskild individ. Med denna definition hindras t.ex. kommuner från att kunna vara delägare i en fristående skola. För de skolor av detta slag som finns i dag föreslås särskilda övergångsregler under en femårsperiod.

De samverkansformer som finns kan endast i mindre mån medge inflytande för det privata företaget som samverkar med kommunen. Visserligen ger 1997 års försöksverksamhet med lokala styrelser visst utrymme för privata företag att bli delaktiga i skolverksamheten. Det innebär dock inget formellt inflytande över verksamheten

eftersom styrelsernas ansvarsområde är begränsat och i första hand syftar till att göra elever och anställda delaktiga.<sup>6</sup>

Motsvarande kan sägas om programråd. I prop. 1997/98:169 framhöll regeringen värdet av samarbete mellan skola och arbetsliv bl.a. i form av programråd. Sådana fanns då inom vissa pilotprojekt med lärlingsutbildning och sågs som forum för kontakt mellan skolan och arbetslivet och för diskussion om utbildningskvalitet. Regeringen ansåg därför att dessa samarbetsformer borde utvecklas och att programråd borde finnas vid alla skolor som anordnar program med yrkesämnen.<sup>7</sup> Detta synsätt kom sedan till uttryck i förordningen (2000:690) om försöksverksamhet med lärande i arbetslivet inom gymnasieskolan. Där sägs det nämligen att ett programråd ska finnas för varje program som ger möjlighet till s.k. LIA (8 §). Programrådets uppgifter är huvudsakligen rådgivande och de har inte getts någon beslutanderätt.

Inte heller entreprenader erbjuder någon möjlighet till inflytande. Främsta orsaken är att en entreprenad är en avtalsrelation mellan två parter, där kommunen är huvudman för verksamheten och det privata företag som anlitas ska svara för att tillhandahålla den undervisning som handlas upp. Entreprenader grundar sig alltså på avtal och inte på samverkan. Någon möjlighet för ett delat ansvarsstagande finns inte i entreprenadfallen. Inte ens med det utökade utrymmet för att lägga ut undervisning på entreprenad kan en lösning med delat inflytande skapas. Däremot ligger det i sakens natur att entreprenören har ett bestämmande inflytande över den löpande, dagliga verksamheten inom ramen för vad avtalet mellan entreprenören och den beställande kommunen ger utrymme för.

Behovet av samverkan inom skolans område mellan offentliga och privata intressen är stort. I många fall ger nuvarande regelsystem goda förutsättningar för detta. Med de förslag om vidgade möjligheter till entreprenad blir dessa ännu bättre. Genomgången nyss visar dock att det i vissa fall finns samverkansidéer som inte kan tillgodoses i de former som nu erbjuds. Det gäller främst i de fall där samverkan bygger på ett ömsesidigt tillhandahållande av utbildningsresurser. I vissa av de fallen är det en förutsättning för att samverkan ska komma till stånd att parterna kan dela på ansvaret för verksamheten. Det är då nödvändigt att de också kan dela på

---

<sup>6</sup> Förordningen (1997:642) om försöksverksamhet med lokala styrelser inom gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen. Enligt nuvarande beslut gäller försöksverksamheten till den 30 juni 2007.

<sup>7</sup> Prop. 1997/98:169 Gymnasieskola i utveckling – kvalitet och likvärdighet, s. 49

inflytandet över den och aktivt delta i beslutsfattandet. Detta behov kan inte tillgodoses på annat sätt än genom bildandet av en särskild juridisk person. En sådan möjlighet bör därför införas.

De exempel som finns på samverkan i bolagsform har främst anknytning till yrkesutbildningsområdet. Det går dock inte att bortse från att möjligheten till samverkan i gemensamma bolag också kan vara av intresse inom andra områden av gymnasieskolan.

I följande avsnitt diskuteras den närmare utformningen av möjligheten att gemensamt bilda ett bolag eller liknande för att driva gymnasieutbildning. Det ska dock redan nu framhållas att utredningen inte kan se några skäl för en kommun att i andra fall än de vi pekat på delta i driften av skolverksamhet tillsammans med privata intressen. En reglering som möjliggör samverkan mellan en kommun och privata intressen i t.ex. ett gemensamt bolag ska därför tydliggöra detta förhållande. På så sätt kan också den tidigare osäkerheten kring kommuners möjlighet att medverka i fristående skolor undanröjas. Avsikten är nämligen att någon annan möjlighet för kommuner att bedriva skolverksamhet genom en enskild huvudman än de kommunala företag som här föreslås inte ska finnas. Vad beträffar de bolag med kommunalt ägande som tidigare förklarats berättigade till bidrag och därmed är fristående skolor föreslås särskilda övergångsregler i avsnitt 6.2.8.

I anslutning till det finns det också skäl att särskilt betona att de kommunala företag som ska ges möjlighet att bedriva utbildning på gymnasienivå utgör en del av det kommunala utbildningsutbudet. Därmed ingår de i den del av skolväsendet för barn och ungdomar som drivs av det allmänna. Visserligen drivs dessa företag i en annan form än den annars förvaltningsstyrda, offentliga skolan, men trots det ska skollagens regler för offentlig huvudman i huvudsak gälla även för de skolor som drivs av kommunala företag. Följaktligen ska inte heller de skolföretag som har en eller flera kommuner bland ägarna betraktas som fristående skolor.

Det är viktigt att framhålla att samverkan av det slag som nu föreslås utgör ett tillskott till den verksamhet som kommunen enligt skollagen ansvarar för. Möjligheten ska därför vara av undantagskaraktär. Bara i de fall när entreprenader eller andra samverkansformer inte är möjliga för att en viss utbildning ska kunna tillhandahållas, ska kommunala företag tillåtas. Det finns således inget utrymme för en kommun att flytta över delar av sin egen skolverksamhet för att i stället driva den i ett bolag där kommunen är ensam ägare. Syftet är enbart att kommuner ska kunna samverka

med det lokala eller regionala näringslivet i en för ändamålet särskilt skapad juridisk person, för att på så sätt kunna tillhandahålla utbildningsalternativ som annars inte hade kunnat stå till buds. Det är alltså fråga om ytterligare en möjlighet för kommuner att kunna skapa en ökad samverkan med samhället i övrigt. Vi återkommer nedan till utformningen av denna begränsning.

### 6.2.2 Formerna för samverkan i gemensamma skolor

En ordning som ger kommuner och näringsliv möjlighet att samverka om gymnasieutbildning inom ramen för ett gemensamt bolag eller en annan enskild juridisk person kräver särskild reglering. Det väcker frågan om det är tillräckligt med förändringar inom ramen för skollagstiftningen eller om ändringar också måste ske i kommunallagen. Det krävs också ställningstagande till vilka organisationsformer som är lämpligast för att tillgodose behovet av samverkansmöjligheter. Beroende på resultaten av dessa överväganden uppkommer sedan ett antal frågeställningar som bl.a. rör säkerställande av elevernas rättigheter, möjligheterna till insyn och kontroll och myndighetsutövningen. Dessa olika områden kommer att tas upp i detta avsnitt.

#### Kommunallagens regler

**Utredningens bedömning:** Inrättande av en möjlighet för kommuner och landsting att tillsammans med privata företag bilda och driva ett kommunalt företag som tillhandahåller gymnasieutbildning kräver inga ändringar i kommunallagen. De författningsändringar som är nödvändiga bör – även om de i vissa avseenden är av kommunalrättslig karaktär – ske i skollagen.

I fråga om verksamhet som faller inom ramen för den kommunala kompetensen får kommunen lämna över ansvaret till en enskild juridisk eller fysisk person. Detta förutsätter dock att det inte finns särskild reglering som kräver att verksamheten ska drivas i kommunens egen regi.

Skolverksamhet ingår i den kompetens som kommunerna har till följd av speciallagstiftning, i detta fall skollagen med tillhörande författningar. Det innebär att förutom kommunallagens allmänna

regler om överlämnande av kommunal verksamhet till privaträttsliga organ kan särskilda regler finnas i skollagen. Det är alltså där möjligheterna för kommuner att lämna över viss verksamhet ytterst regleras. Skollagstiftningens innehåll i detta avseende behandlas närmare nedan. Först lämnas en kort redogörelse för kommunallagens regler om överlämnande av kommunala angelägenheter till kommunala företag.

Kommunallagen innehåller bestämmelser om i vilka fall överlämnande av verksamhet får ske och hur garantier kan skapas för kommunens inflytande och kontroll över den verksamhet som sker i annan form än egen förvaltning. Bestämmelserna finns – som tidigare nämnts – i 3 kap. 16–18 §§ KL. De tillkom i samband med 1991 års kommunallag och syftade främst till att reglera möjligheterna att överföra kommunal verksamhet till kommunala företag men anger också utrymmet för att lägga ut kommunala uppgifter på entreprenad. Utöver reglerna om kommunal kompetens ansåg regeringen att det inte var lämpligt att närmare försöka reglera under vilka förutsättningar kommuner får använda privaträttsliga organ för sin verksamhet.<sup>8</sup> Denna uppfattning delades av konstitutionsutskottet, som dock framhöll att kommunal verksamhet i möjligaste mån bör ske i nämndform.<sup>9</sup>

Huvudkriteriet för att en kommun ska få överlämna en kommunal angelägenhet till ett privaträttsligt organ är alltså att det ska vara fråga om en verksamhet som ingår i kommunernas allmänna eller särskilda kompetens. Det får inte heller vara särskilt bestämt att kommunen själv ska sköta denna inom ramen för den egna förvaltningen.

Det får vidare inte vara fråga om en kommunal uppgift som innefattar myndighetsutövning. Sådana uppgifter får bara överlämnas om det finns särskilt lagstöd för det. Det framgår av 11 kap. 6 § regeringsformen (jfr avsnitt 1.4.2). I 3 kap. 16 § andra st. KL har en särskild påminnelse om detta tagits in. Ett exempel på ett sådant bemyndigande att svara för myndighetsutövning finns inom skolans område i 3 § entreprenadlagen. I den görs det möjligt för en kommun att överlämna sådan myndighetsutövning – främst gäller det betygssättning – som hör samman med undervisning som läggs ut på entreprenad.

Regeln i 3 kap. 16 § KL anger när en kommunal angelägenhet kan överlämnas till ett privaträttsligt organ. Den behandlar inte

<sup>8</sup> Prop. 1990/91:117 s. 50 f

<sup>9</sup> 1990/91KU38 s. 44

bara förutsättningarna för överlämnande av förvaltningsuppgifter till kommunala företag utan också till andra privaträttsliga subjekt, dvs. entreprenad. Det finns därför kompletterande bestämmelser om kommunala entreprenader i 3 kap. 19–19a §§ KL. Dessa har närmare beskrivits i avsnitt 1.4.2.

Det är kommunfullmäktige som beslutar om ett överlämnande av uppgifter till privata rättssubjekt. I de fall det är fråga om kommunalt ägande tar kommunallagen upp två alternativ. Det första tar sikte på när kommunen ensam äger alla aktier i ett aktiebolag eller på annat sätt ensam bestämmer över verksamheten. Av 3 kap. 17 § KL framgår att kommunfullmäktiges främsta uppgift då är att fastställa ändamålet med verksamheten. För att det ska kunna göras krävs det att verksamheten är kommunalrättsligt godtagbar i den betydelsen att det skapas garantier för att den inte överskrider gränsen för den kommunala kompetensen. Det betyder bl.a. att principerna om lokalisering och självkostnad gäller. Därutöver ska fullmäktige utse samtliga styrelseledamöter och fatta beslut i frågor som är av principiell eller större vikt. Fullmäktige ska också utse minst en lekmannarevisor.

I bolag eller stiftelser där kommunen bestämmer tillsammans med någon annan ställs inte lika omfattande krav utan i de fallen ska en anpassning till villkoren i 17 § ske i den utsträckning som är rimlig i förhållande till andelstalen i bolaget/stiftelsen, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

Skolverksamhet tillhör den verksamhetstyp där kommunens kompetens grundar sig på särskilda regler, i detta fall i skollagen. Svaret på frågan om det är möjligt för kommuner att överlämna sin skolverksamhet till kommunala bolag, beror därför ytterst på vilken ståndpunkt skollagen intar i det avseendet. Sedan krävs det naturligtvis att de förutsättningar som kommunallagen ställer upp för kommunal medverkan i bolag m.m. är för handen för att ett överlämnande ska vara möjligt. Det finns således två regelverk som ska vara uppfyllda för att kommunala företag ska kunna bildas inom skolområdet.

## Gymnasieutbildning genom samverkan i ett kommunalt företag

**Utredningens förslag:** Kommunala företag med inslag av privata ägarintressen ska – under vissa förutsättningar – kunna bedriva gymnasieutbildning inom ramen för den del av skolväsendet för barn och ungdomar som anordnas av det allmänna. Detta får bara ske om kommunen finner att andra samverkansformer inte står till buds. Sådana skolor ska inte betecknas som fristående i skollagens mening utan ska hänföras till den del av skolväsendet för barn och ungdomar som anordnas av det allmänna.

De behov som redovisats i föregående avsnitt kräver att ett samarbete mellan offentliga och privata intressen kan ske i en för ändamålet särskilt skapad juridisk person, där de olika intressenterna ges möjlighet till inflytande över verksamheten. Det torde vara aktiebolagsformen som är av störst intresse men även andra organisationsformer kan bli aktuella.

Enligt det presenterade förslaget till ny skollag kommer i stort sett all gymnasieutbildning att rymmas inom begreppet ”skolväsendet för barn och ungdomar”. Den tidigare åtskillnaden mellan det offentliga skolväsendet och fristående skolor försvinner således. Utredningen tar denna nya systematik som utgångspunkt för övervägandena även i denna del.

Utredningen kan se två tänkbara vägar för att åstadkomma en lösning som kan tillgodose de behov av en ny samverkansform som redovisats i avsnitt 6.2.1. Den första innebär att kommuner uttryckligen ges möjlighet att vara delägare i en fristående skola. Den andra bygger på att inom ramen för den del av skolväsendet för barn och ungdomar som anordnas av det allmänna skapa utrymme för att skolverksamhet på gymnasienivå även kan få drivas av ett kommunalt företag med stöd av bestämmelserna i 3 kap. 16–19 §§ kommunallagen.

Som framgått av föregående avsnitt finns det i dag några fristående skolor där en eller flera kommuner ingår bland ägarna. De skolorna har av Skolverket förklarats berättigade till bidrag från elevernas hemkommuner. I dessa fall innebär det indirekt att de berörda kommunerna betalar bidrag till skolor som drivs av bolag där en kommun själv ingår bland ägarna. Kommunala bolag får alltså bidrag från den egna kommunen och från andra kommuner. Det innebär också att kommunen är delaktig i en verksamhet som

är nära besläktad med den verksamhet som kommunen enligt skollagen<sup>10</sup> är skyldig att erbjuda ungdomar i kommunen. En annan följd är att kommunen ges rätt till insyn i verksamhet där kommunen själv är delaktig. Det gör sammantaget att det finns anledning att ifrågasätta i vilken mån dessa skolor är att beteckna som fristående i egentlig mening. Detta har också tidigare påtalats i skollagskommitténs betänkande.<sup>11</sup>

De nu beskrivna omständigheterna skapar en otydlighet i systemhänseende, eftersom gränsen mellan fristående och offentliga skolor i viss mån suddas ut. En ordning med skolor som har ett såväl offentligt som privat ägande innebär också oklarhet kring t.ex. Skolverkets prövning av ansökningar och roll i övrigt. Den innebär också att verksamheten i fristående skolor sker på delvis olika villkor eftersom kommunalrättsliga regler som t.ex. den kommunala självkostnadsprincipen inte gäller för fristående skolor i övrigt.

Till detta kommer de förhållanden som tidigare redovisades kring tillkomsten av begreppet fristående skolor. Begreppet skulle tydliggöra skillnaden mellan den skolverksamhet som hade offentlig och den som hade privat huvudman och samtidigt skapa en enhetlig beteckning på den senare formen av skolverksamhet. När begreppet infördes 1983 saknade kommunallagen bestämmelser om överlämnande av kommunal verksamhet till kommunala företag. Några uttalanden eller förändringar på denna punkt gjordes inte i skollagen i samband med tillkomsten av den nya kommunallagen 1991. Avsikten torde dock ha varit att gränsdragningen mellan fristående skolor och det offentliga skolväsendet skulle bestå.

Som nämndes inledningsvis förändras detta i viss mån genom den nya systematik som föreslås i skollagsremissen. Den innebär att distinktionen mellan det offentliga skolväsendet och fristående skolor försvinner. I stället föreslås ett enda skolväsende för barn och ungdomar där alla skolformer ingår. Huvudreglerna för detta ska vara gemensamma. Däremot föreslås i vissa avseenden, t.ex. beträffande erbjudande av utbildning, mottagande och ersättningar, skilda regler även fortsättningsvis för offentliga respektive fristående huvudmän.

I remissen föreslås också en definition av begreppet "enskild" som har betydelse för kommuners möjlighet att vara delaktiga i en fristående skola. Den föreslagna terminologin innebär nämligen att

---

<sup>10</sup> 5 kap. 5 och 13 §§ skollagen vilka motsvaras av 13 kap. 5, 17 och 28 §§ i förslaget till ny skollag

<sup>11</sup> SOU 2002:121, Bilagedelen s. 131 f



en enskild huvudman inte får ha stat, landsting eller kommun som ägare. Det får betydelse för de fristående skolor med kommunal delägare som finns i dag eftersom de inte uppfyller detta krav. Det framgår av 1 kap. 3 § och 2 kap. 4 § i förslaget till ny skollag. Övergångsvis föreslås dessa skolor få behålla det godkännande de anses ha fått enligt tidigare beslut till den 1 juli 2012 (33 § förslag till lag om införande av skollagen 2006:000).

Slutsatsen av vad som nu sagts är att det finns flera skäl som talar mot att kommuner ska ha möjlighet att ingå som delägare eller på annat sätt ges inflytande i en fristående skola. Det främsta är naturligtvis förslaget i remissen till ny skollag, som innebär att varken kommuner, landsting eller staten kan stå som ägare till en skola som har enskild huvudman. Inte heller under arbetet med den här utredningen har det framkommit något som talar för att kommunerna i allmänhet har behov av att kunna driva skolverksamhet i annan form än under eget huvudmannaskap. Det behov som finns är, som redovisats i avsnitt 6.2.1, när kommunala och privata intressen önskar samverka i ett bolag eller liknande för att gemensamt driva gymnasieundervisning. Detta kan lösas på annat sätt än inom ramen för de fristående skolorna.

När varken entreprenader eller andra samverkansformer är aktuella kan utredningen bara se ett alternativ till kommunalt ägande i fristående skolor. Det är att skapa en möjlighet för företagsbildningar av det angivna slaget inom den del av skolväsendet för barn och ungdomar som drivs av det allmänna. Flera fördelar finns med en sådan ordning. För det första kan det undanröja de otydligheter som påpekats angående kommunens olika roller. Å andra sidan skulle en ordning med kommunala företag inom den offentliga delen av skolväsendet innebära en avvikande organisationsform i den annars förvaltningsstyrda verksamheten. Möjligheten för denna form av samarbete mellan den kommunala skolan och näringslivet är emellertid angelägen. Det kan de "kommunala friskolor" som redan finns tas till intäkt för. Utredningen anser därför att fördelarna med att skapa utrymme för sådant samarbete inom ramen för den del av skolväsendet för barn och ungdomar som drivs av det allmänna är så stora att den möjligheten bör prövas. Samtidigt är det viktigt att framhålla att det alljämt ska vara fråga om en kommunal verksamhet, även om den drivs i privaträttslig form. Det betyder t.ex. att de utbildningar som erbjuds ingår i det kommunala utbildningsutbudet och att kommunen ska ha en övergripande roll

och ansvar i sammanhanget. Närmare förslag om hur detta ska ske läggs fram i följande avsnitt.

Behovet av sådana lösningar gör sig bara gällande i vissa särskilda situationer. De utgör också ett avsteg från gängse verksamhetsformer i skolan. Det bör därför inte öppnas en generell möjlighet för sådana bolagsbildningar utan verksamhetsformen bör bara förekomma när en samverkan i bolagsform är en nödvändig förutsättning för att ett samarbete mellan kommun och näringsliv kring en viss utbildning ska komma till stånd. Det är också viktigt att framhålla att en sådan lösning endast syftar till att möjliggöra samverkan som har en kvalitetshöjande effekt på skolan. Förslaget ska endast ses som en alternativ organisationsform för den del av skolväsendet som har kommun eller landsting som huvudman. Utredningen har övervägt om någon form av tillståndsprövning borde ske, men har stannat för att kommunen eller landstinget ska avgöra när förutsättningar föreligger för att använda företagsformen. Några övriga skillnader mellan dessa skolor och de som drivs i sedvanlig förvaltningsform ska inte finnas. Det finns därför inte anledning att göra andra avvikelser från skollagen med tillhörande författningar.

I de följande avsnitten behandlas ett antal frågor som anknyter till det nu lämnade förslaget. Först redovisas vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att ett kommunalt företag ska få inrättas. Därefter lämnas förslag rörande företagets organisation och förhållandet till den eller de kommuner som är dess ägare. Avslutningsvis behandlas de förslag som syftar till att trygga elevernas situation och allmänhetens möjligheter till insyn i kommunala företaget.

### **6.2.3 Närmare om kommunala företag i gymnasieskolan**

De lösningar som står till buds för en ny organisationsform för samverkan mellan den kommunala eller landstingsdrivna skolan och näringslivet påverkas i hög grad av skollagens framtida utformning. Resultatet av det pågående reformarbetet påverkar även förslagen i denna utredning. Utgångspunkten för våra överväganden är dock att det förslag till ny skollag som i juni 2005 presenterades i form av ett utkast till lagrådsremiss i huvudsak kommer att genomföras. Utredningens förslag till regler om kommunala företag som bedriver gymnasieutbildning grundar sig på detta. Om

detta antagande skulle visa sig vara felaktigt krävs tekniska justeringar i de förslag som lämnas här.

### En ny samverkansform – förutsättningar och krav

**Utredningens förslag:** Kommunala företag inom gymnasieskolan får endast bildas om den utbildning som ska erbjudas inte kan tillhandahållas genom entreprenad eller i annan form. Ett sådant företag ska ägas av minst en kommun och ett enskilt rättssubjekt som inte har kommun som ägare eller bildare.

En lösning med samägda skolor inom den del av skolväsendet som drivs av det allmänna innebär en nyordning som starkt avviker från de organisationsformer som hittills har funnits. I sin nuvarande utformning sker all verksamhet inom den offentliga delen av skolväsendet i förvaltningsform. Inom andra områden för kommunal verksamhet har det de senaste årtiondena blivit allt vanligare att verksamheten drivs i företagsform. Främst torde aktiebolagsformen komma ifråga. När det gäller skolverksamhet i allmänhet är det svårt att se något större behov av sådana verksamhetsformer. I avsnitt 6.2.1 har vi emellertid visat att det i en typ av situation, när entreprenader och andra samverkansformer är uteslutna, kan finnas ett starkt behov av att kunna samverka inom ramen för en gemensamt ägd juridisk person. Det är enbart för att tillgodose det behovet som förslaget om att tillåta kommunala företag på skolområdet ska ses. För att tydliggöra detta bör det också sättas upp särskilda begränsningar.

En första begränsning är att genom lagreglering framhålla organisationsformens undantagskaraktär. Kommunala företag som bedriver gymnasieutbildning bör endast förekomma när andra samverkansformer inte är tänkbara för att kunna erbjuda en viss utbildning. Det är varje kommuns ansvar att göra en bedömning av om ett tänkt samarbete mellan skolan och arbetslivet kan komma till stånd i annan form än genom att ett kommunalt företag bildas.

Eftersom det är fråga om en samverkansform är det uteslutet att tillåta helägda kommunala bolag. Detta ska tolkas i vid bemärkelse. Det är inte bara bolag som enbart ägs av en kommun som avses. Inte heller bolag med enbart ett antal kommuner som delägare ska kunna samverka kring gymnasieutbildning i företagsform. Det utesluter också samverkan i företagsform enbart mellan kommuner

och kommunala eller statliga bolag. För samverkan mellan sådana aktörer finns andra lösningar. Kravet på de kommunala bolagen är således att privata rättssubjekt med privaträttslig ägare ska ingå i bolaget. Motsvarande synsätt ska gälla vid andra organisationsformer än bolag.

De samverkansprojekt som förekommit och de utvecklings-tendenser som utredningen har kunnat se, tyder på att i de fall bolagsbildningar av det slag som nu föreslås är aktuella är det ofta fråga om samverkan på regional nivå. Det innebär att det ofta är flera kommuner eller landsting som planerar att samverka med näringslivet i en region. Under utredningens arbete har flera exempel på en sådan utveckling framkommit. I kap. 2 redovisas några av de projekt rörande regionala utbildningscentra samt teknikcollege som finns i dag. I några av de fallen är frågan om bildande av gemensamma bolag aktuell. Så länge samverkan inskränker sig till gymnasieskolan kan utredningens förslag om möjligheten att bilda kommunala företag vara av intresse. Den här formen av samarbete omfattar emellertid ofta både flera skolformer och utbildning som ligger vid sidan av skolväsendet.

Samverkan av detta slag med flera kommuner inblandade väcker frågan om kommunal kompetens, eftersom verksamheten i viss utsträckning kommer att försiggå utanför en eller flera kommuners geografiska gräns. Om en kommun väljer att samverka med andra kommuner i ett företag, får dock kommunen antas ha gjort bedömningen att detta är av allmänt intresse för kommunens medlemmar på det sätt som avses i 2 kap. 1 § KL. Skulle allmänintresset inte vara uppfyllt är det svårt att se några skäl för kommunen att delta i samverkan. Utredningen gör därför bedömningen att det inte finns skäl att göra undantag från den nyss nämnda bestämmelsen.

Kravet för den föreslagna bolagsformen är att det bland ägarna ska ingå minst en enskild fysisk eller juridisk person som inte har en offentligrättslig ägare. Kravet innebär – som tidigare nämnts – att det inte ska vara möjligt för kommunala bolag att ingå som ägare utan att det ska vara ett i huvudsak privatägt företag som samverkar med offentliga intressen. Däremot är det inte avsikten att eventuella finansiella placeringar som kommunen gjort i exempelvis ett börsnoterat bolag ska förhindra samverkan i den föreslagna formen med det bolaget.

Sammanfattningsvis kan det sägas att om de kriterier som här har ställts upp är uppfyllda är det möjligt för en kommun att överlämna anordnandet av viss gymnasieutbildning till ett kommunalt företag.

Överlämnandet innebär att en del av den offentliga gymnasieskolan kan drivas av en enskild huvudman, det kommunala företaget. Avsikten med denna konstruktion är endast att möjliggöra en organisationsform som inte tidigare har stått till buds för samverkan mellan den kommunala gymnasieskolan och näringslivet. Det ska fortfarande vara fråga om utbildning som erbjuds inom ramen för den kommunala gymnasieskolan. Detta ger upphov till en rad frågor kring gränsdragningen mellan kommunens och det kommunala företags roll och ansvarsområden. Dessa tas upp i nästa avsnitt.

### Huvudmannaskapet

**Utredningens förslag:** Genom att bilda ett kommunalt företag överlämnar kommunen ansvaret för att anordna viss gymnasieutbildning till företaget. Samtidigt kommer utbildningen att vara en del av det kommunala utbildningsutbudet och kommunen kommer att ha ett fortsatt övergripande ansvar. Det är kommunen som avgör hur många elevplatser som ska erbjudas hos företaget. Kommunen ska t.ex. också svara för ansökningsförfarandet, mottagande och antagning. Däremot ska det kommunala företaget vara huvudman för den utbildningsverksamhet som företaget bedriver. Företaget ansvarar därmed för hur verksamheten genomförs. Det krävs då att företaget har en egen rektor och egna lärare för att kunna fullgöra sitt åtagande. Kommunens inflytande över den verksamhet som bedrivs i det kommunala företaget sker genom ägarskapet, liksom i andra kommunala företag.

Den utbildningsverksamhet som överlämnas till ett kommunalt företag är en i huvudsak kommunal verksamhet. Det som skiljer den från annan kommunal skolverksamhet är att den drivs i företagsform. De utbildningar som erbjuds vid ett kommunalt företag ska därför vara en del av det kommunala utbudet av gymnasieutbildningar och verksamheten ingår i den del av skolväsendet för barn och ungdomar som drivs av det allmänna.

För verksamheten i dessa företag finns det alltså en dubbeltydighet. Å ena sidan är det en kommunal verksamhet under kommunalt huvudansvar, å andra sidan bedrivs verksamheten av en enskild huvudman.

Skollagen ålägger varje kommun att erbjuda utbildning på nationella och specialutformade program för samtliga ungdomar i kommunen som uppfyller de behörighetskrav som ställs. I de flesta fall sker detta i kommunens egen regi och den för skolformen ansvariga kommunala nämnden styr verksamheten. I vissa fall, nämligen de som framhållits i avsnitt 6.2.1, kan en kommun ha önskemål om att kunna erbjuda en viss utbildning men saknar förmåga att på egen hand kunna göra detta. Samverkan med ett eller flera privata företag kan då ibland vara den enda lösningen och det är i de fallen som förslaget om kommunala företag inom gymnasieskolan ska ses.

Följden av att ett sådant kommunalt företag inrättas är att kommunen kan erbjuda en utbildning som annars inte hade varit möjlig, men att genomförandet av utbildningen sker inom ramen för det kommunala företaget. Det betyder att det är kommunen som ska svara för ansökningsförfarandet, mottagning och antagning. Det är således också kommunen som avgör hur många utbildningsplatser som ska erbjudas och som ska stå för en del av kostnaderna för dessa. Omfattningen av kommunens och övriga delägares resurstillskott till företaget får avgöras genom överenskommelse mellan ägarna. För kommunens vidkommande avgörs storleken av de kommunala resurser som tillförs företaget ytterst av den kommunala budgetprocessen.

Om flera kommuner tillsammans med näringslivet bildar ett sådant kommunalt företag, så kommer den utbildning som företaget tillhandahåller att ingå i utbildningsutbudet för var och en av dessa kommuner. I de fallen torde det dock vara vanligare att kommunerna träffar ett samverkansavtal och därmed skapar ett gemensamt samverkansområde för den aktuella utbildningen. På så sätt underlättas också antagningsförfarandet.

Det kommunala företag som bedriver kommunal gymnasieutbildning är en enskild juridisk person. Det gör att det inte är möjligt att fullständigt inordna det i den kommunala förvaltningsorganisationen. Den verksamhet som företaget bedriver kan därför inte ske under kommunalt huvudmannaskap utan företaget måste själv vara huvudman för denna. Eftersom företagets verksamhetsområde är begränsat till utförande av undervisning, blir tillämpningsområdet för huvudmannskapet begränsat på samma sätt. Det innebär att andra uppgifter som handhas av en skolhuvudman, t.ex. mottagande och antagning, ligger utanför det kommunala företagets ansvarsområde. Det betyder i sin tur att kommunen kommer

att svara för och vara huvudman för denna del av skolverksamheten. Den skillnad som uppstår jämfört med annan kommunal skolverksamhet, är att kommunens huvudmannaskap inte omfattar den undervisningsverksamhet som sker hos ett kommunalt företag. För den delen av verksamheten är företaget huvudman.

Detta betyder inte att kommunen saknar inflytande över den undervisningsverksamhet som bedrivs i företaget. Kommunen är emellertid hänvisad till att utöva detta genom sitt deläggande. Den nämnd som annars svarar för den kommunala skolan har nämligen ingen befogenhet att direkt styra den utbildning som sker vid en skola som drivs av ett kommunalt företag, eftersom denna inte ingår i den kommunala förvaltningen.

De uppgifter som följer av det kommunala företagets huvudmannaskap för undervisningsverksamheten är de som anges i skollagen med tillhörande författningar, t.ex. gymnasieförordningen. Ett kommunalt företag måste därför ha en fullständig skolorganisation. Det innebär att förutom lärare som uppfyller skollagens krav på utbildning också måste finnas en rektor. Skolan ska även tillhandahålla skolmåltider, elevhälsovård, studie- och yrkesvägledning etc.

### Kommunens inflytande

<p><b>Utredningens bedömning:</b> Det är inte nödvändigt att föreslå särskilda regler för att trygga kommunens inflytande i de kommunala företag som bedriver gymnasieutbildning.</p>
---

De kommunala företag som bedriver gymnasieutbildning ska iakttas samma regler som andra kommunala företag. Det betyder att bl.a. aktiebolagslagen och kommunallagen gäller för denna verksamhet. Utredningens förslag innebär att kommuner inte ensamma kommer att kunna vara ägare till bolag av detta slag, utan det kommer alltid att vara fråga om ett delat ägande med ett eller flera privata rättssubjekt.

Graden av kommunens inflytande i ett bolag varierar med bl.a. ägarandelen. Samtidigt kan man konstatera att det kommunala delägarskapet är en absolut förutsättning för att ett sådant bolag ska kunna få och behålla sitt utbildningstillstånd, eftersom kommunens medverkan är nödvändig för att det fortfarande ska vara fråga om ett kommunalt bolag. På så vis kan kommunens inflytande i dessa bolag sägas vara större än vad som motsvaras av dess ägarandel.

Till detta kommer vad som sagts i föregående avsnitt om huvudmannskapet. Eftersom skolverksamheten i ett kommunalt företag utgör en del i det kommunala utbildningsutbudet och kommunen ska sörja för bl.a. antagningen förstärks kommunens roll ytterligare. Sammantaget gör detta att de kommunala företag som bedriver gymnasieutbildning får en mer begränsad roll än vad som gäller för kommunala företag inom andra områden. På så sätt förstärks den hybridform som just denna typ av kommunala företag utgör.

#### *Ansvarsfördelningen när flera kommuner samverkar med näringslivet*

Det har tidigare framhållits att det blir allt vanligare att flera kommuner samverkar kring gymnasieutbildning. Det finns många olika former för detta. Gemensamt för dessa är att det krävs någon form av avtal som reglerar de inbördes förhållandena mellan de samverkande kommunerna. I de fall det är fråga om ett aktiebolag eller en annan liknande bolagsform krävs det att avtal träffas mellan delägarna. Aktiebolagslagen och den övriga associationsrättsliga lagstiftningen ställer t.ex. krav på upprättande av bolagsordning och andra handlingar. Det är i dessa dokument som ansvarsfördelningen mellan ägarna/stiftarna bestäms. Det gäller också de kommunala företag som driver gymnasieutbildning.

#### *Samverkan med kommuner som inte deltar i företaget*

En annan möjlighet är att en kommun som inte är delaktig i företaget önskar få tillgång till utbildning som företaget erbjuder. Eftersom det kommunala företagets utbildning ingår i en eller flera kommuners utbildningsutbud kan utbildningsutbyte ske på samma sätt som annars mellan kommuner. Det betyder att kommunerna genom samverkans- eller entreprenadavtal kan komma överens om detta. Det har då ingen betydelse om samtliga kommuner är delaktiga i det kommunala företaget eller om någon av dem står utanför detta. Möjligheterna till samverkansavtal är med andra ord desamma som i andra fall när en kommun erbjuder en utbildning som andra kommuner är intresserade av att kunna få tillgång till för sina elever. Det ska också vara möjligt för elever från andra kommuner att söka utbildningen på samma villkor som i övrigt gäller för gymnasieskolor med offentlig huvudman.



*Avveckling av verksamheten*

Det finns anledning att kort beröra hur ett samarbete kan avslutas. Även på det området finns det associationsrättsliga regler som anger hur en avveckling ska ske. Den möjlighet att använda sig av kommunala bolag i gymnasieskolan som nu föreslås skiljer sig inte i övrigt från vad som annars gäller för kommunala företag. Det finns därför inte heller anledning att föreslå särskilda regler om avveckling för denna typ av bolag.

Det viktigaste i samband med en avveckling av ett kommunalt företag som driver gymnasieutbildning är elevernas situation. Avsikten med utredningens förslag är, som framhållits flera gånger, att öppna en möjlighet för en samverkansform inom ramen för den del av skolväsendet som har offentlig huvudman. Förutom att kommunen svarar för ansökningsförfarandet och antagningen betyder det att kommunens ansvar för eleverna också omfattar de elever som får sin utbildning hos ett kommunalt företag. Det uppstår därför ingen skillnad för eleverna om ett sådant företag läggs ner och utbildningen inte kan fortsätta jämfört med när en kommun drar in en kurs, inriktning eller annat utbildningsinslag som tidigare har erbjudits. Kommunens ansvar för elevernas rätt att fullfölja sin utbildning på nationella program gäller på samma sätt för elever hos kommunala företag som för andra elever i kommunen (se 5 kap. 16 § skollagen, som motsvaras av 13 kap. 4 § i förslaget till ny skollag). Det ligger dock i sakens natur att det kan vålla stora praktiska problem att finna en motsvarande utbildning när en speciell utbildning, som de som erbjuds hos ett kommunalt företag, läggs ner.

**Möjligheterna till vinstutdelning**

<p><b>Utredningens förslag:</b> För att tydliggöra att den kommunala självkostnadsprincipen alltid gäller i de kommunala företag som bedriver gymnasieutbildning, oavsett hur stor kommunens andel i företaget är, ska en hänvisning till 8 kap. 3 c § kommunallagen föras in i skollagen. Några ytterligare regler om begränsningar i rätten till vinstutdelning för kommunala företag som driver gymnasieverksamhet är inte påkallade.</p>
--

I utredningens direktiv anges att ett förslag om att en kommun tillåts att anordna gymnasieutbildning i annan form än ett direkt huvudmannaskap ska åtföljas av en prövning av om begränsningar av rätten till vinstutdelning bör göras. Utredningen om icke vinstutdelande aktiebolag föreslog i sitt betänkande Aktiebolag med begränsad vinstutdelning (SOU 2003:98) två alternativa modeller av aktiebolag med sådana begränsningar. Den ena benämndes icke-vinstutdelande aktiebolag och i den formen medgavs ingen vinstutdelning alls. Den andra formen var aktiebolag med begränsad vinstutdelning och där tilläts utdelning motsvarande tillskjutet aktiekapital multiplicerat med gällande statslåneränta med tillägg av en procentenhet. Till det kom rätt att dela ut kvarstående utdelningsbara vinster för de fem senaste räkenskapsåren.

Genom riksdagens beslut den 17 november 2005 antogs propositionen Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning (prop. 2004/05:178).<sup>12</sup> Som titeln antyder bygger den nya bolagsformen på den andra av utredningens två modeller.

I samband med detta bör också nämnas att regeringen i prop. 2004/05:145 i april 2005 föreslagit särskilda regler avseende vinst av hälso- och sjukvård som överlämnas till annan. Reglerna tar i första hand sikte på entreprenader och innebär att landsting i samband med upphandling av hälso- och sjukvårdstjänster ska se till att avtalen innehåller villkor om att verksamheten ska drivas utan vinstsyfte. Samtidigt framhålls det att reglerna om överlämnande av driften av sjukhus till en privat entreprenör bör övervägas på nytt i samband med att regeringen tagit ställning till Utredningens om icke vinstutdelande aktiebolag förslag om nya bolagsformer. Regeringen avser därför att tillsätta en utredning för att se över dessa frågor.

Liksom t.ex. hälso- och sjukvård är skolan ett område som i direktiven till Utredningen om icke vinstutdelande aktiebolag särskilt framhölls som mindre lämpligt för drift av kommersiella intressen.<sup>13</sup> Ståndpunkten går bl.a. tillbaka på regeringens uttalande i prop. 2001/02:35, Fristående skolor, där det restes farhågor för kommande intressekonflikter mellan skolväsendets mål och förväntade vinster. Regeringen såg en risk i att vinstintressen kan motverka den pedagogiska utvecklingen och bidra till att förstärka

---

<sup>12</sup> Lagutskottets betänkande 2005/06:LU4 samt rskr 2005/06:32

<sup>13</sup> Dir. 2002:30 s. 2

ekonomiska och sociala klyftor. Det ansågs också finnas en risk för allt för kortsiktiga engagemang.<sup>14</sup>

Förslaget att tillåta bolagsbildningar inom ramen för det offentliga skolväsendet är en samarbetsform som vilar på andra grunder än marknadsmässighet, eftersom det är fråga om kommunala bolag, om än med inslag av privat ägande. Dessa bolag ska vara en del av det kommunala utbildningsutbudet och ska – fränsett organisationsformen – följa de regler som gäller för gymnasieskolor med offentlig huvudman. Det är därför mycket angeläget att den kommunala självkostnadsprincipen gäller för denna verksamhet på samma sätt som för den del av den kommunala skolan som drivs i förvaltningsform.

Kommunallagens regler om kommunala företag är inriktade på att ge kommuner och landsting instrument för inflytande och kontroll över företag där de har något slags andelsintresse. Det gäller i alla de fall då kommuner använder sig av ett enskilt rättssubjekt för att fullgöra en kommunal uppgift.<sup>15</sup> Lagen gör skillnad mellan hel- och delägda företag. För de helägda företagen ställs särskilda krav på att fullmäktige bl.a. ska fastställa det kommunala ändamålet för verksamheten, utse styrelseledamöter och ta ställning till beslut som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Detta framgår av 3 kap. 17 § kommunallagen.

I samarbetsituationer, när det är fråga om delägda företag, ställs inte lika omfattande krav. I stället är fullmäktiges uppgift att se till att ett delägt kommunalt företag i rimlig omfattning blir bundet av kraven i 17 §. Avgörande för i vilken utsträckning det sker ska t.ex. vara andelsförhållandena i företaget, arten av den verksamhet som bedrivs och övriga omständigheter (18 §).

Även när en kommun bedriver verksamhet i företagsform gäller grundläggande kommunala principer. För det första ska verksamheten i företaget ligga inom ramen för den kommunala kompetensen. Kommunen får inte driva verksamhet i företagsform som den inte hade kunna bedriva inom ramen för den egna förvaltningen. Verksamheten ska också följa de begränsningsprinciper som finns för den kommunala kompetensen.

En av dessa – självkostnadsprincipen – är av särskilt intresse här. De kommunala företag som får bedriva gymnasieutbildning ska ingå i det kommunala utbildningsutbudet och ses som en del av den kommunala gymnasieskolan. Det är därför att största betydelse att

<sup>14</sup> Prop. 2001/02:35 s. 31

<sup>15</sup> Prop. 1990/91:117 s. 52

självkostnadsprincipen gäller i dessa företag, oavsett hur stor eller liten andel kommunen har i företaget.

Självkostnadsprincipen innebär i korthet att kommunal verksamhet inte får drivas i vinstsyfte. Det betyder att kommunen inte får ta ut högre avgift än vad som motsvarar kostnaderna för de tjänster och nyttigheter som kommunen tillhandahåller. Självkostnadsprincipen har tillämpats i kommunal verksamhet sedan länge, men fördes in i kommunallagen (8 kap. 3 c §) först 1994. I förarbetena till den bestämmelsen anges att principen är tänkt att gälla i all kommunal verksamhet. Viss osäkerhet kring verksamhet som utförs i kommunala företag finns dock. För det första framhålls det i förarbetena till lagen att tillämpningen av självkostnadsprincipen behöver regleras i avtal, bolagsordning eller liknande när ett kommunalt företag eller en entreprenör utför en kommunal uppgift.<sup>16</sup> För det andra medger, som nyss redovisades, 3 kap. 18 § kommunallagen viss flexibilitet, eftersom kravet på att kommunfullmäktige bl.a. ska fastställa det kommunala ändamålet för ett företags verksamhet endast gäller i den omfattning som är rimlig med hänsyn till bl.a. ägarförhållandena. När man talar om verksamhetens mål är det därför en central princip i dessa överväganden.

Till följd av kommunallagens reglering finns det alltså en osäkerhet om självkostnadsprincipen alltid gäller i kommunala företag när kommunen endast har en andel i detta. Den möjlighet att bilda kommunala företag som föreslås här gäller endast delägda företag. Med nuvarande reglering medför det att det inte med säkerhet går att på förhand säga i vilka fall principen kommer att gälla. För att säkerställa kravet på att självkostnadsprincipen alltid ska gälla i den typ av kommunala företag som det här öppnas möjlighet för, krävs en hänvisning i skollagen som klargör detta. Utredningen föreslås därför en sådan bestämmelse som anger att självkostnadsprincipen i 8 kap. 3 c § kommunallagen alltid ska gälla i dessa företag.

I anslutning till resonemangen om självkostnadsprincipen väcks frågan om behovet av särskilda regler om vinstbegränsning. Enligt utredningens uppfattning finns det en tydlig skillnad mellan den typ av kommunala företag inom gymnasieskolan som här föreslås och när offentligt finansierad verksamhet läggs ut i privat drift, eftersom det i det senare fallet är det fråga om en verksamhet på en konkurrensutsatt marknad. Så är t.ex. fallet när privata företag driver sjukvård som är offentligt finansierad. De bolag som har rätt att

---

<sup>16</sup> Prop. 1993/94:188 s. 82

driva gymnasieskolverksamhet är av annat slag. De verkar inte på någon marknad och är inte föremål för konkurrens eftersom det är fråga om kommunala bolag utan rätt att drivas i vinstsyfte. Det saknas därför anledning att för dessa bolag föreslå särskilda regler om vinstbegränsningar.

Att de kommunala bolagen inte får drivas i vinstsyfte hindrar emellertid inte att mindre överskott ändå kan uppkomma. I sådana fall bör dessa få användas för att utveckla verksamheten.

#### *Entreprenader i kommunala företag*

En fråga som uppkommer med anledning av utredningens förslag om vidgade möjligheter till entreprenader är om även de kommunala företagen inom gymnasieskolan ska ha rätt att – liksom kommunen annars – köpa in undervisning och andra tjänster, t.ex. på entreprenad?

Utredningens ståndpunkt har varit att det kommunala företag som nu tillåts inom gymnasieskolan endast ska förekomma i vissa undantagsfall, när en samverkan mellan skola och privata intressen endast är möjlig om det kan ske i en särskilt bildad, gemensam juridisk person. För att behålla denna restriktiva inställning till den kommunala företagen i skolan bör det ställas höga krav på en utbildning som dessa kan erbjuda och att skolorna har tillräckliga resurser för att på egen hand kunna tillhandahålla all den undervisning som krävs. Utredningen anser därför att det inte ska vara möjligt för de kommunala företag som bedriver gymnasieutbildning att lägga ut delar av sin verksamhet på entreprenad.

#### **6.2.4 Elevernas ställning – ansvaret för skolverksamheten**

I de föregående avsnitten har behandlats ett antal olika aspekter av att tillåta kommunala företag att bedriva gymnasieutbildning. I många avseenden rör de direkt eleverna. Det handlar t.ex. om förutsättningarna för antagningen, rätten att fullfölja en utbildning och, framförallt kvaliteten på den utbildning som ges. I det här avsnittet sammanfattas de tidigare förslagen för att ur ett elevperspektiv belysa dess innebörd. Några särskilda förslag läggs däremot inte fram i detta avsnitt.

- Huvudmannskapet

Ett kommunalt företag som bedriver gymnasieutbildning är huvudman för utbildningen. Det innebär att det är till företrädare för företaget som eleven ska vända sig i frågor som rör utbildningens genomförande. Lärare och rektor finns hos företaget och har det ansvar som följer av skollagstiftningen.

- Ansökning, mottagande och antagning

Ansökningsförfarandet, mottagning och antagning handhas av kommunen. Det kommunala företaget har ingen uppgift i den delen utan tar över ansvaret för verksamheten först i och med att utbildningen ska påbörjas.

- Undervisning, skolledning, betygssättning

Det är utförandet av undervisningen som sker hos företaget. Det innefattar också planering och uppföljning av undervisningen i den utsträckning som åligger lärare och rektor. Kommunen har emellertid det övergripande ansvaret för det kommunala utbildningsutbudet. I det ingår även de kommunala företagens utbildningar. Kommunen får därför ett avgörande inflytande över hur företaget utformar sina utbildningar. Kommunen måste skapa rutiner och organisation för att kunna följa upp utbildningsverksamheten hos företaget och för att kunna säkerställa att den uppfyller de kvalitetskrav som ställs.

Lärare och rektor finns hos företaget. Bestämmelserna i skollagen med tillhörande författningar gäller för dem utan avvikelser. Rektorn har därmed det ansvar som pedagogisk ledare med tillhörande uppgifter som följer av i första hand avsnitt 5.6 i läroplanen. För lärarna gäller på motsvarande sätt skollagens krav på behörighet samt ansvar för undervisningen. Lärarna svarar därmed också för betygssättningen och annan myndighetsutövning som har samband med undervisningen.

- Flera kommuner – samverkansavtal

Om flera kommuner ingår i ett kommunalt företag som driver gymnasieutbildning krävs ett samverkansavtal för att reglera gemensamma frågor om t.ex. förfarandet vid ansökning, mottagning och antagning. Eleverna i de samverkande kommunerna söker, inom ramen för det kommunala antagningssystemet, till den utbildning som kommunen erbjuder i företaget. Frisöksprinciperna ger även eleverna i en kommun som inte ingår i samverkansområdet

möjlighet att tas in till utbildning hos företaget. Skollagens regler om interkommunal ersättning blir då tillämpliga.

I ett samverkansavtal är det också lämpligt att reglera frågor om ersättning och andra gemensamma angelägenheter.

- **Disciplinåtgärder, avstängning**

Bestämmelser om lärares och rektors befogenheter att tillrättaföra elever finns i 6 kap. 21–25 §§ gymnasieförordningen. De innebär i huvudsak följande. En lärare får uppmana en elev att ändra sitt uppförande eller visa ut eleven från undervisningslokalen. Vid upprepade eller allvarligare förseelser övertar rektorn ansvaret. Rektorn ska utreda orsakerna till beteendet och kan dela ut en skriftlig varning. Om det inte hjälper eller om elevens uppförande bedöms vara skadligt för andra elever får eleven stängas av från undervisningen under högst två veckor. I yttersta fall får eleven förvisas från skolan under högst tre terminer. Beslut om avstängning och förvisning fattas av styrelsen för utbildningen. I avvaktan på att styrelsen kan fatta beslut får rektor besluta om avstängning med omedelbar verkan.

I förslaget till ny skollag har dessa bestämmelser tagits in i skollagen (12 kap. 23–27 §§ förslaget till ny skollag). Den enda sakliga ändringen är att befogenheterna för styrelsen för utbildningen har, i enlighet med förslaget om ett gemensamt skolväsende, ersatts av motsvarande befogenheter för huvudmannen.

Förslaget om kommunala företag inom gymnasieskolan innebär att företaget är huvudman för undervisningen. Lärare och rektor är anställda hos det företaget och har, inom ramen för företagets verksamhet, rätt att vidta de disciplinåtgärder som gymnasieförordningen (och förslaget till ny skollag) ger dem befogenhet att vidta. Blir det däremot fråga om avstängning eller förvisning, ska beslut om detta fattas av styrelsen för utbildningen, alltså den ansvariga kommunala nämnden. Genomförs förslaget till ny skollag är det kommunen, i egenskap av huvudman för den övergripande verksamheten och ansvarig för ungdomars studier och sysselsättning, som ska fatta det beslutet. Detta kräver en anmälan från rektorn hos det kommunala företaget.

- **Rätt att fullfölja utbildning**

Kommunen ska svara för antagning och mottagande av elever till de utbildningar som anordnas hos ett kommunalt företag. Sådana utbildningar ingår i det kommunala utbildningsutbudet. Kommunen

ska därför också tillgodose elevernas rätt att fullfölja sin utbildning. Bestämmelserna i 5 kap. 16–20 §§ skollagen ska därför tillämpas även för utbildning som sker hos ett kommunalt företag. Kommunen får bära ansvaret för att de praktiska svårigheter som detta kan medföra löses.

#### 6.2.5 Myndighetsutövning – särskilt betygssättning

**Utredningens förslag:** Ett kommunalt företag som bedriver gymnasieutbildning ska anförtros den myndighetsutövning som krävs för fullgörandet av skolverksamheten.

Utredningen har tidigare angett att de kommunala bolag som har rätt att driva gymnasieskola i alla avseenden ska likställas med övriga skolor inom den delen av skolväsendet som har allmän huvudman. Enda undantaget gäller alltså möjligheten att organisera skolverksamheten i form av ett kommunalt företag. Det betyder att reglerna om gymnasieutbildning i skollagen och tillhörande författningar ska gälla även de skolor som drivs av ett kommunalt företag. Några speciella regler för vilka myndighetsutövande uppgifter som ska kunna utföras behöver därför inte finnas. Däremot är det nödvändigt med ett särskilt bemyndigande i lag för att dessa regler ska bli tillämpliga också i skolor som inte drivs i förvaltningsform.

#### 6.2.6 Rektorn

**Utredningens förslag:** En gymnasieutbildning som tillhandahålls av ett kommunalt företag ska ha en ansvarig rektor.

Rektorn är den person som har det huvudsakliga ansvaret för myndighetsutövande uppgifter i skolan. Som angavs i förra avsnittet avses inga förändringar i det avseendet i de skolor som drivs av ett kommunalt företag. Även i övriga avseenden eftersträvas en rektorsroll som är likadan som i skolväsendet i övrigt. Den organisatoriska skillnaden mellan de skolor som drivs av kommunala företag och övriga kommunala skolor innebär att det inte är möjligt att låta en kommunalt anställd rektor även svara för rektorsfunktionen i den företagsdrivna skolan. Eftersom det är fråga om olika



huvudmän för verksamheten är det, som framgått, nödvändigt med en särskild rektor för dessa.

### 6.2.7 Insyn och kontroll

#### Offentlighet och sekretess i bolagen

**Utredningens förslag:** Tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet ska gälla för samtliga de bolag, föreningar och stiftelser som driver gymnasieutbildning med stöd av de nu föreslagna reglerna i 16 kap. 11–14 §§ skollagen. Därmed kommer även sekretesslagen att gälla för denna skolverksamhet. Det innebär att skyddet för känsliga uppgifter kommer att gälla såväl i fråga om utlämnande av allmänna handlingar som när det gäller tystnadsplikten för personal som är anställd vid dessa skolor. En följdändring görs också i arkivlagen.

För att tillgodose allmänhetens krav på insyn i den kommunala verksamheten finns i 1 kap. 9 § sekretesslagen en bestämmelse som utsträcker rätten att ta del av allmänna handlingar hos myndighet till att också omfatta kommunala företag. Bestämmelsen innefattar även kommunalförbund. Handlingsoffentligheten gäller i sådana företag där kommuner eller landsting, ensamma eller tillsammans, har ett rättsligt bestämmande inflytande. Med det menas bl.a. aktieföretag där kommunen eller landstinget har mer än hälften av rösterna i bolaget eller har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av styrelseledamöterna. Är det bolag där flera kommuner eller landsting är ägare är det alltså det samlade offentlighetsrättsliga ägandet som avgör om ett rättsligt bestämmande inflytande föreligger.

I sådana delägda företag där kommunen inte har ett så stort inflytande att det betraktas som rättsligt bestämmande anges det i 3 kap. 18 § KL att fullmäktige ska verka för att allmänheten ändå ges möjlighet till insyn. Någon lagstadgad insynsmöjlighet finns inte då, utan i dessa fall är insynen beroende av att avtal som garanterar detta träffas i varje enskilt fall.

Förutom den nyss nämnda paragrafen om insyn i kommunala företag finns i 1 kap. 8 § sekretesslagen en bestämmelse som i offentlighets- och sekretesshänseende jämställer särskilt angiven verksamhet hos vissa organ med vad som i detta avseende gäller hos

myndigheter. Detta sker genom att organet och verksamheten ifråga förs in i den bilaga som finns till sekretesslagen. Som exempel kan nämnas att rätten att hos myndighet ta del av allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen också ska gälla hos arbetslöshetskassor enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor i den verksamhet som avser prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning. På motsvarande sätt gäller offentlighetsprincipen hos Folkbildningsrådet ifråga om fördelning av statsbidrag mellan folkhögskolor och studieförbund (SFS 1976:1046). På så sätt blir, med stöd av 1 kap. 8 § andra st. sekretesslagen, tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingars offentlighet tillämpliga även på denna verksamhet. Som en följd av det anges i samma stycke att de organ som tagits upp i bilagan också ska jämföras med myndighet när det gäller sekretesslagens tillämplighet. Även sekretesslagen gäller alltså för den verksamhet som anges i bilagan.

Offentlighetsprincipen gäller i full utsträckning för all verksamhet inom den del av skolväsendet som handhas av det allmänna. Den möjlighet till företagsbildningar som nu föreslås ska, som tidigare framhållits, inte innebära annat än ett organisatoriskt alternativ till verksamhet som drivs av kommunal nämnd. Det är angeläget att förslaget inte minskar möjligheterna till insyn i den offentliga skolverksamheten. För att bibehålla full insyn i gymnasieskolan krävs särskild reglering eftersom rätten till insyn i kommunala företag i 1 kap. 9 § sekretesslagen inte har tillräcklig omfattning. Det sätt som utredningen bedömer som lämpligast är att de bolag, föreningar och stiftelser som här föreslås få bedriva gymnasieutbildning tas upp i bilagan till sekretesslagen. De kommer därmed – med stöd av 1 kap. 8 § sekretesslagen – att jämföras med myndigheter på det sättet att tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingars offentlighet gäller. Som en följd av det blir även sekretesslagens bestämmelser tillämpliga.

Sammanfattningsvis föreslår alltså utredningen att all verksamhet hos de bolag, föreningar och stiftelser som bedriver gymnasieverksamhet med stöd av 16 kap. 11 § skollagen ska föras in i sekretesslagens bilaga. Med hänvisning till 1 kap. 8 § andra st. sekretesslagen kommer de då att omfattas av tryckfrihetsförordningens regler om handlingsoffentlighet. Vidare kommer sekretesslagen att gälla för verksamheten. Det betyder inte bara att sekretess kan gälla för uppgifter i allmänna handlingar utan också att personalen som är anställd vid dessa skolor ska iaktta den tystnadsplikt som enligt 7 kap. 9 § sekretesslagen gäller i övriga skolor med allmän huvudman.

En följd av att principen om handlingsoffentlighet gäller för verksamheten i de kommunala företagen som driver gymnasieskola är att företagen också är skyldiga att arkivera de handlingar som kommer in eller upprättas i verksamheten. Arkivlagen (1990:782) blir därmed tillämplig för dessa företag. Bestämmelserna om kommunala myndigheters arkivering omfattar, enligt 2a § arkivlagen, förutom kommunala myndigheter, endast sådana kommunala företag som avses i 1 kap. 9 § sekretesslagen. De gäller alltså endast företag där kommunen har ett rättsligt bestämmande inflytande. För de organ och verksamheter som avses i 1 kap. 8 § sekretesslagen gäller i stället arkivlagens regler om arkivering hos statliga myndigheter (2 § arkivlagen). För att arkivlagens bestämmelser om kommunala arkiv ska gälla för de här kommunala företagen föreslås därför ett tillägg i 2a § arkivlagen.

### Tillsyn och kontroll

**Utredningens bedömning:** Några särskilda regler för tillsyn och kontroll av verksamheten i de bolag som bedriver gymnasieutbildning är inte påkallade.

Skolverkets tillsynsverksamhet sker i dag med stöd av förordningen (2002:1160) med instruktion för Statens skolverk. Av den framgår bl.a. att Skolverket genom utbildningsinspektion ska granska kvaliteten i skolväsendet samt följa upp och utvärdera skolväsendet (2 §). Tillsynen omfattar både offentliga och fristående gymnasieskolor.

Enligt det remitterade förslaget till ny skollag ska Skolverket ha tillsyn över skolväsendet för barn och ungdomar, där bl.a. gymnasieskolan ingår. För det ändamålet föreslås Skolverket också få rätt att inspektera den verksamhet som står under dess tillsyn. Med det följer en rätt att ta del av handlingar och annat material som behövs för tillsynen. En skillnad gentemot i dag är att de föreslagna reglerna om tillsyn m.m. förs in i skollagen (19 kap. i förslaget till ny skollag).

Skolor som drivs av de nu föreslagna kommunala företagen ingår i den del av skolväsendet som drivs av det allmänna. De omfattas därför av de regler om tillsyn som gäller i dag. De kommer också att omfattas av den mer detaljerade reglering som föreslås i den nya skollagen. Utredningens bedömning är att det inte krävs några

ytterligare, särskilda regler för kontroll och tillsyn av den verksamhetsform som nu föreslås.

### 6.2.8 Övergångsbestämmelser

**Utredningens bedömning:** Förslaget till övergångsbestämmelse i 33 § i remissen med bl.a. förslag till lag om införande av ny skollag bör tillämpas för de fristående skolor med inlag av kommunalt ägande som av Skolverket före den nya skollagens ikraftträdande har förklarats berättigade till bidrag.

I remissen med förslag till ny skollag föreslås vissa övergångsbestämmelser för de fristående skolor med kommunal delägare som tidigare förklarats berättigade till bidrag. Enligt det förslaget (16 § förslag till lag om införande av skollagen 2006:000) ska dessa skolor anses som godkända enligt den nya skollagen. I 33 § samma lag varar detta godkännande fram till den 1 juli 2012. Bestämmelserna har tillkommit i avvaktan på denna utrednings förslag i frågan om kommuners rätt att anordna gymnasieutbildning i annan form än ett direkt huvudmannaskap.

Utredningens förslag om inrättande av en särskild form av kommunala företag för bedrivande av gymnasieutbildning har till stor del sin bakgrund i de fristående skolor med kommunal delägare som finns i dag. Avsikten är därför att dessa ska övergå till den organisationsform som förslaget innebär. Den övergångsreglering som föreslås i remissen med förslag till ny skollag ger dessa skolor möjlighet att fortsätta sin verksamhet på ett sätt som ger tillfälle till en sådan omstrukturering. Utredningen ansluter sig därför till remissens förslag i denna del.

## 7 Författningskommentar

### 7.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2006:XXX)

#### 2 kap.

##### 1 §

I ett nytt *tredje stycke* lämnas upplysning om att kommuner även får lämna över utförande av gymnasieutbildning till ett sådant kommunalt företag som avses i 3 kap. 16 § kommunallagen. De närmare förutsättningarna för ett sådant överlämnande framgår av de föreslagna bestämmelserna i 16 kap. 11–14 §§.

##### 2 §

I ett nytt, *tredje stycke* har ett tillägg motsvarande det för kommuner enligt 1 §, gjorts beträffande landstingen.

#### 12 kap.

##### 11 §

I paragrafen finns bestämmelser om ansökan till gymnasieutbildning. För ansökan avseende utbildning som anordnas av ett kommunalt företag finns särskilda regler i 16 kap. 12 §. En hänvisning till den bestämmelsen har tagits in i ett nytt, *andra stycke*.

##### 12 §

Huvudregeln är att det är den huvudman som anordnar utbildningen som ska pröva frågor om mottagande. Detta framgår av första stycket. I ett nytt, *tredje stycke* anges att särskilda regler ska gälla för ut-

bildningar som anordnas av ett kommunalt företag. Dessa regler finns i 16 kap. 12 §.

### 13 §

I de flesta fall är det den huvudman som anordnar en utbildning som ansvarar för antagningen. Avvikande bestämmelser finns för t.ex. s.k. rh-anpassad utbildning. Detta framgår av den hänvisning som finns till 33 §. I paragrafen har en motsvarande hänvisning gjorts till 16 kap. 12 §, där regler finns om antagning till utbildning som anordnas av ett kommunalt företag.

## 16 kap.

### 1 §

I bestämmelsen ges kommun och landsting rätt att sluta avtal med annan om att denne, för kommunens eller landstingets räkning, ska utföra uppgifter som följer av den specialkompetens som skollagen ger. Sådana avtal om att lägga ut viss skolverksamhet på entreprenad innebär att kommunen eller landstinget behåller huvudmannskapet för verksamheten. Det är alltså fortfarande fråga om en kommunal verksamhet som bedrivs med kommunen som ansvarig för såväl utförande som kvalitet och resultat.

Lagtexten är utformad på samma sätt som annan lagstiftning som ger kommuner möjlighet att träffa avtal med annan om utförande av kommunal verksamhet. Den generella kommunalrättsliga bestämmelsen finns i 3 kap. 16 § kommunallagen (1991:900). I 1985 års skollag finns också ett antal bestämmelser av samma slag, se redovisningen i kap. 1.5. Ytterligare exempel inom det specialreglerade området finns i 2 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) och i 1 § lagen (2004:1225) om vissa kommunala befogenheter i fråga om sjuktransporter.

Av bestämmelsens andra mening framgår att skollagens regler i övrigt även gäller för den verksamhet som utförs på entreprenad. Vissa undantag finns dock i de följande bestämmelserna i 16 kap. De gäller myndighetsutövning och krav på viss lärarutbildning. I övrigt ska undervisningen följa de bestämmelser som finns i skollagen med tillhörande författningar.

## 2–3 §§

Se kommentarer i remissen med förslag till ny skollag. I paragrafen har endast gjorts språkliga ändringar av samma slag som i 1 §.

## 4 §

I paragrafens *första stycke* anges att inom gymnasieskolan får avtal om entreprenad träffas rörande alla uppgifter enligt skollagen som är hänförliga till denna skolform. De tidigare begränsningarna beträffande i vilka ämnen entreprenader får förekomma och vem som får anlitas som entreprenör har tagits bort (se redogörelse i avsnitt 5.3 och 5.4). Entreprenader får därför förekomma i all slags undervisning som sker inom ramen för en gymnasieutbildning. Det innebär t.ex. att för elever med individuella program får avtal om undervisning på entreprenad även omfatta grundskoleämnena. Det gäller inte enbart undervisning i de ämnen som ger behörighet till gymnasieskolans nationella program utan samtliga grundskolans ämnen, förutsatt att det är fråga om undervisning inom ramen för gymnasieskolan.

Undantag från möjligheten att lägga ut gymnasieverksamhet på entreprenad gäller endast för de uppgifter som enligt skollagen ska utföras av rektor. Skälen för detta redovisas i kap 5.6. Av det följer att även tillhörande bestämmelser i annan författning skall gälla. Det avser i dag exempelvis de bestämmelser om rektor som finns i gymnasieförordningen och läroplanen.

Begränsningen beträffande vem som kan anlitas som entreprenör har alltså tagits bort. Det betyder att förutom en enskild fysisk eller juridisk person kan numera även annan kommun, landsting, staten eller något annat offentligt subjekt utföra uppgifter på entreprenad åt en kommun eller ett landsting.

Av *andra stycket* framgår att den kommunala lokaliseringsprincipen, som uttrycks i 2 kap. 1 § kommunallagen, inte gäller för den kommun eller det landsting som träffar avtal med en annan kommun eller landsting om utförande av uppgift inom gymnasieskolan. För sådana ändamål har alltså kommun och landsting rätt att verka utanför det egna området.

## 5 §

Bestämmelsen motsvarar den tidigare undantagsbestämmelsen i 2 § lagen om entreprenadförhållanden inom skolan.

## 6 §

I paragrafen ges lagstöd för att en entreprenör får svara för den myndighetsutövning som hör till den uppgift som överlämnas genom ett entreprenadavtal. Det är endast myndighetsövning som har samband med undervisning som överförs. Det betyder att endast sådan myndighetsutövning som ingår i en lärares uppgifter omfattas. I första hand är det fråga om betygssättning men även de disciplinära åtgärder som en lärare, enligt 6 kap. 21 § gymnasieförordningen (4 kap. 9 § förslaget till ny skollag), har rätt att vidta mot elever, ingår i bemyndigandet. Det betyder att annan myndighetsutövning som t.ex. beslut om mottagande och antagning eller de uppgifter som tillkommer rektor inte kan lämnas över till en entreprenör.

## 7 §

I bestämmelsen görs undantag från skollagens krav på att endast lärare som har utbildning för den undervisning de ska bedriva får användas. En likartad bestämmelse fanns tidigare i 4 § lagen om entreprenadförhållanden inom skolan. Undantaget – som behandlas närmare i kap. 5.5 – innebär att det s.k. behörighetskravet i 2 kap. 13 § i förslaget till ny skollag (som motsvarar 2 kap. 3 § skollagen) ersätts med ett krav på att lärare som används ska ha kompetens för den undervisning han eller hon ska bedriva.

Undantaget gäller enbart vid undervisning i vissa kurser som sker hos en entreprenör, nämligen karaktärsämneskurser, alltså kurser i de ämnen som *inte* ingår i alla nationella och specialutformade program enligt bilaga 3 till skollagen. Ifråga om undervisning i kurser i de ämnen som ingår i alla nationella och specialutformade program (kärnämnen) gäller alltså kravet på att undervisande lärare ska ha sådan utbildning som avses i 2 kap. 13 § i förslaget till ny skollag.

I 4 kap. 22 § i förslaget till ny skollag anges det att för att en lärare ska ha rätt att besluta betyg måste denne uppfylla de krav som ställs för att kunna anställas utan tidsbegränsning. I första hand innebär det krav på svensk lärarexamen med huvudsaklig inriktning på den undervisning som avses. Undantaget från behörighetskravet vid



undervisning som sker på entreprenad innefattar inget undantag från de krav som förslaget till ny skollag ställer för att en lärare ska få besluta betyg. Det innebär att vid undervisning i karaktärsämne som sker hos en entreprenör krävs att, om den undervisande läraren inte uppfyller kraven i 4 kap. 22 §, betygssättning sker tillsammans med en lärare som uppfyller dessa krav. Förfogar inte entreprenören över en behörig lärare är det kommunens ansvar att se till att en behörig lärare kan medverka vid betygssättningen så att behörighetskraven uppfylls.

#### 8 §

Paragrafen motsvarar 6 § lagen om entreprenadförhållanden inom skolan.

#### 9–10 §§

Se remissen med förslag till ny skollag.

### **Kommunala företag i gymnasieskolans utbildning**

#### 11 §

Möjligheten för kommuner och landsting att tillsammans med privata företag bilda och driva kommunala företag för att bedriva gymnasieutbildning behandlas utförligt i kap. 6. Det framgår där att dessa kommunala företag endast får svara för utförandet av undervisningen. De utbildningar som erbjuds ingår i det kommunala utbildningsutbudet. Det är också kommunen som ska svara för ansökningsförfarande samt mottagande och antagning.

I denna paragraf regleras möjligheten att bilda sådana kommunala företag. Det ska för det första vara fråga om utbildningar inom ramen för gymnasieskolans nationella eller specialutformade program. Kommunala företag kan alltså inte erbjuda utbildning på individuellt program.

TVå förutsättningar gäller för att möjligheten till kommunala företag ska få användas för gymnasieutbildning.

Den första innebär att kommunala företag av detta slag endast får bildas om inga andra alternativ finns för kommunen att, genom entreprenader eller samverkan i annan form, kunna erbjuda den

aktuella utbildningen. Vilka situationer det avser har behandlats ingående i kap. 6. Det framgår där att det skall vara fråga om ett önskemål om att tillföra den kommunala gymnasieskolan en viss sorts kompetens och där det inte kan ske genom de stora möjligheter till entreprenad som här föreslås eller genom samverkan i någon annan form. De situationer som i första hand avses är när det är fråga om samverkan mellan kommun och arbetsliv som innebär att bägge parter ska skjuta till resurser för utbildningen och som en följd av detta också önskar inflytande över hur verksamheten bedrivs. I många fall kan det vara så att samverkan bygger på att ett privat företag tillhandahåller särskilt utformade lokaler, utrustning och personal med specialkunskaper medan kommunen ska svara för lärarutbildad personal, skollokaler m.m. Avsikten är alltså att kommunala företag av detta slag endast ska förekomma i undantagsfall. Det är kommunen som själv ska avgöra om andra organisationsformer är uteslutna.

Det andra kriteriet innebär att det inte är tillåtet att driva gymnasieutbildning via ett helägt kommunalt företag. Samma förhållande gäller om det enbart finns kommuner eller andra offentliga organ bland ägarna. Eftersom detta är en organisationsform som ska användas som ett medel för samverkan mellan skolan och arbetslivet ska det bland ägarna ingå minst en enskild juridisk person. Denna ska inte vara ett kommunalt eller statligt företag. Med detta avses dock inte sådana enskilda bolag där stat eller kommun ingår som ägare enbart som en följd av en finansiell placering.

Skolverkets tillsyn omfattar även denna del av skolverksamheten. Skolverket kommer därför att kunna påpeka om kommunala företag bildats utan att det funnits tillräckliga skäl för detta.

Av *andra stycket* framgår att de kommunala företagen inom gymnasieskolan ingår i den del av skolväsendet för barn och ungdomar som drivs av det allmänna. Den enda skillnaden jämfört med andra kommunala gymnasieskolor är organisationsformen. I övrigt ska de regler som gäller för skolor med offentlig huvudman gälla även för skolor som drivs av ett kommunalt företag. Enda undantaget är att företagen inte ska ha de skyldigheter gällande erbjudande av utbildning och mottagande som gäller för skolor med offentlig huvudman enligt 13 kap. 5–7 och 17–18 §§. Som redovisats i kap. 6. ska kommunen själv handha dessa uppgifter. Inte heller ska bestämmelserna i 13 kap. 17–18 §§ om interkommunal ersättning gälla dessa företag.

För tydlighetens skull ska det framhållas att det kommunala företaget har samma ansvar för utbildningen som tillkommer en

huvudman enligt 2 kap. 7 § i förslaget till ny skollag. Det betyder att det inte enbart är skollagens regler utan även de tillhörande författningarna som gäller för verksamheten i ett kommunalt företag. Verksamheten skall således bedrivas i enlighet med vad som anges i t.ex. gymnasieförordningen, läroplanen, program mål och kursplaner.

Undantaget betyder att det är kommunen som ska svara för erbjudande av utbildning och intagning. Samverkar flera kommuner i ett kommunalt företag av det slag som här avses krävs det att dessa, genom samverkansavtal reglerar dessa frågor. Som redovisats i avsnitt 6.2.4 omfattar kommunens ansvar också disciplinfrågor rörande avstängning och förvisning som enligt 6 kap. 24 § gymnasieförordningen ska avgöras av styrelsen för utbildningen. I förslaget till ny skollag (12 kap. 24 §) föreslås att sådana beslut skall fattas av huvudmannen för utbildningen. Vad beträffar utbildning som sker hos kommunala företag är kommunen alltjämt huvudman och ansvarig för frågor av övergripande karaktär. Det gäller t.ex. ansökning och antagning. Även frågor som avstängning och förvisning, som inte är omedelbart kopplade till en undervisningssituation, ska därför handhas av kommunen.

Slutligen finns i paragrafen en hänvisning till 8 kap. 3 c § kommunallagen, som innehåller den kommunala självkostnadsprincipen. Hänvisningen har tagits in för att tydliggöra att självkostnadsprincipen alltid ska tillämpas för denna typ av kommunala företag. Det gäller oavsett hur stor den kommunala andelen är i företaget.

## 12 §

Paragrafen reglerar ansvarsförhållandet mellan kommunen och det kommunala företag som bedriver gymnasieutbildning med stöd av 11 §. Regleringen innebär att kommunen behåller ett övergripande ansvar för utbildningen genom att denna ingår som en del i det kommunala utbildningsutbudet. Kommunen ska svara för mottagande av ansökan till utbildning hos det kommunala företaget. Kommunen ska också pröva ansökningarna och svara för antagningen. I dessa avseenden utgör paragrafen ett avsteg från vad som annars gäller enligt 12 kap. 11–13 §§.

Om två eller flera kommuner ingår i det kommunala företaget krävs ett samverkansavtal som anger vilken av kommunerna som ska svara för ansökningsförfarandet, mottagande och antagning. Samma regler som vid annan samverkan enligt samverkansavtal ska då gälla.

Ett kommunalt företag av det nu aktuella slaget kan även erbjuda utbildningsplats åt elever från en annan kommun än den eller de som ingår i företaget. Den kommun som enligt denna paragraf ska svara för mottagande av ansökan m.m. ska då tillämpa reglerna om mottagande i 13 kap. 6 §. I fråga om ersättning för sådan utbildning tillämpas reglerna om interkommunal ersättning i 13 kap. 8–9 §§.

### 13 §

I kapitel 6.2.5 föreslås att offentlighetsprincipen enligt tryckfrihetsförordningen ska gälla i de kommunala företag som bildas med stöd av 16 kap. 11 §. Som en följd av det ska också sekretesslagen gälla för den verksamheten. Det betyder att för samtliga dessa kommunala företag, oavsett ägarförhållandena, gäller rätten att ta del av allmänna handlingar med de inskränkningar beträffande vissa uppgifter som följer av sekretesslagen. Även sekretesslagens regler om tystnadsplikt blir tillämpliga. Detta sker genom att de kommunala företagen som det här är fråga om förs in i bilagan till sekretesslagen. Därigenom jämföras de, med stöd av 1 kap. 8 § sekretesslagen, med myndigheter i offentlighets- och sekreteshänseende. I 13 § har en hänvisning till sekretesslagens reglering tagits in.

### 14 §

Ett kommunalt företag som bildas med stöd av 11 § är huvudman för den skolverksamhet som bedrivs. För att kunna fullgöra de uppgifter som hör samman med detta har ett sådant företag även rätt att svara för den myndighetsutövning som hör till den verksamheten. De uppgifter som är aktuella är de som enligt skolförfattningarna ska utföras av lärare och rektor. Det betyder, som angetts i kap. 6 och under 11 § ovan, att lärare och rektor har rätt att fatta disciplinbeslut i enlighet med vad som nu framgår av gymnasieförordningen och som föreslås i 4 och 12 kap. i förslaget till ny skollag. Rektorn kan t.ex. fatta interimistiska beslut om avstängning. Däremot är det kommunen som ska fatta slutliga beslut om avstängning och förvisning, se kommentar till 11 §.

## 22 kap.

### 12 §

I ett nytt fjärde stycke utökas tystnadsplikten för de som är verksamma hos en entreprenör inom ramen för gymnasieskolan så att den får samma tillämpningsområde som den sekretess som gäller enligt 7 kap. 9 § sekretesslagen när verksamheten utförs av kommunens egen personal.

## 7.2 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Förslaget innebär att rätten att ta del av allmänna handlingar gäller i de kommunala företag som bedriver gymnasieutbildning med stöd av 16 kap. 11 § skollagen (2006:xxx). Härigenom uppstår också en skyldighet för företagen att följa arkivlagens regler om arkivering (se även förslaget till lag om ändring i arkivlagen).

## 7.3 Förslaget till lag om ändring i arkivlagen (1990:782)

### 2 §

Med stöd av 1 kap. 8 § sekretesslagen har de kommunala företag som bedriver gymnasieutbildning tagits upp i bilagan till sekretesslagen. Det innebär att offentlighetsprincipen gäller i företagets verksamhet. Med rätten att ta del av allmänna handlingar följer en skyldighet för dessa företag att upprätta arkiv. I ett nytt *andra* stycke anges det att dessa kommunala företag ska iaktta de regler i arkivlagen som gäller för kommunala myndigheter.



# Särskilt yttrande

## Av experten Ingegärd Hilborn

Utredningen föreslår att begränsningarna beträffande vilka ämnen som kan bli föremål för undervisning på entreprenad under en gymnasieutbildning tas bort. Det finns då inget lagligt hinder mot entreprenadläggning av ett fullständigt program i gymnasieskolan. Kommunerna får således frihet att lägga ut allt ifrån ett enda ämne till hela sin gymnasieutbildning på entreprenad. Förslaget medför därmed en omfattande utvidgning av den nuvarande entreprenadlagen då endast yrkesämnena och estetiska ämnen kan genomföras av annan.

Av utredningens kartläggning framgår att nuvarande reglering är ett hinder som försvårar för kommunerna att anlita utomstående för undervisning i yrkesutbildningar. Utredningen visar också att det är på de individuella programmen som de största svårigheterna och hindren finns. Därför är förslaget att utvidga möjligheterna att anlita utomstående inom yrkesutbildningarna och individuella programmet utan begränsningar till vissa ämnen en viktig åtgärd för att förbättra kvaliteten i de nämnda utbildningarna. Förslaget innebär också ett led i att ytterligare stärka det lokala inflytandet i yrkesutbildningarna. Utvecklingen av denna undervisning på entreprenad bör noga följas och utvärderas under förslagsvis en femårsperiod. Därefter bör övervägas om ytterligare ämnen och program kan bli föremål för undervisning på entreprenad. Särskilt bör följas hur de övergripande målen beaktas.

Gymnasieskolan har ett differentierat utbud och elevgrupperna är heterogena, samtidigt som skollagen påbjuder att utbildningarna skall vara likvärdiga. Erfarenheter från entreprenader i större omfattning finns främst från Kunskapslyftet. En grundläggande skillnad gentemot vuxenutbildningen är att en gymnasieutbildning handlar om en hel utbildning om tre år för eleverna – från att de lämnat grundskolan tills de blir myndiga. Gymnasieskolan är att betrakta som en

del i samhällets uppdrag att fostra och utveckla unga människor, vilket inte gäller i vuxenutbildningen där de studerande är en del av vuxensamhället. Gymnasieskolan skall också ge en utbildning som utgör ett konkurrensmedel vid antagning till högskolan. Det är därför en grannliga och icke lätt uppgift att bedöma i vilken omfattning begränsningarna i nuvarande möjligheter att anlita utomstående anordnare i gymnasieutbildningen skall tas bort.

Utredningen föreslår att rektors uppgifter inte skall kunna överlämnas till en entreprenör. En kommunal rektor skall enligt förslaget svara för utförandet av de uppgifter som åligger rektor enligt skolförfattningarna och läroplanen. En sådan rektor kan dock inte vara en pedagogisk ledare i den dagliga verksamheten. Behovet av pedagogisk ledning och delaktighet i den dagliga skolverksamheten hos entreprenören kvarstår därför.

Viktiga delar av betygsättningen dvs. myndighetsutövning kommer att ske hos entreprenören. Det finns därför en stor risk att bedömning och betygsättning inte blir rättssäker och likvärdig för eleverna. Rättssäkerhet kan enligt min mening inte garanteras i ett avtal mellan en kommun och en entreprenör. Ett rimligt skäl till att en kommun vill lägga ut sin gymnasieutbildning på entreprenad är att man saknar kompetens att anordna en gymnasieskola i egen regi. Det finns därför anledning att hysa oro för att man då inte heller har kompetens att utforma avtal som gör att eleverna får en rättssäker utbildning.

Det finns inte heller några garantier för att en entreprenör kommer att kunna tillhandahålla behöriga lärare inom ett helt program i den utsträckning som skolförfattningarna föreskriver. I vart fall har inte utredningen kunnat påvisa att detta skulle vara fallet.

Utredningen har inte heller närmare kunnat redovisa vilka fördelar för utbildningen som man kan uppnå genom att låta möjligheterna till entreprenad även omfatta gymnasieskolans studieförberedande program. Jag anser att en utvidgning av entreprenad som kan omfatta en hel gymnasieskola inte bör vara möjligt – främst inte inom SP, NV, estetiska programmet och teknikprogrammet. Det finns flera skäl för en sådan begränsning. Nära hälften av eleverna går på de studieförberedande programmen och det har hittills inte varit möjligt med entreprenader inom dessa program. Syftet med entreprenad inom yrkesutbildningarna är att tillföra utbildningen kompetens m.m. som inte finns i kommunens egen verksamhet. Ett sådant behov torde inte finnas inom studieförberedande program eftersom lärarkompetensen i dessa utbild-



ningar som regel finns i kommunen. Rimligen borde kommunen med egen lärarkraft kunna genomföra grundskola och gymnasieskola i allmänna ämnen. I de fall man inte har elevunderlag eller motsvarande för detta är det enligt min mening bättre med samverkansavtal med annan kommun. Det är också osäkert om de övergripande målen i läroplanen kommer att tillgodoses om elevens utbildning splittras på flera entreprenader.

Med ovanstående som bakgrund anser jag att det finns starka betänkligheter mot att i ett enda steg genomföra en reform av så stor omfattning som utredningen föreslår.



# Kommittédirektiv



**Entreprenader i gymnasieskolan m.m.**

**Dir.  
2004:04**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 1 april 2004.

## Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall se över bestämmelserna om entreprenad i gymnasieskolan och frågan om kommuners möjlighet att anordna gymnasiet utbildning i även andra former än ett direkt huvudmannaskap. Översynen av entreprenadreglerna skall avse både vilka inslag i verksamheten som bör kunna läggas ut på entreprenad och till vem ett sådant uppdrag skall få lämnas.

## Bakgrund

### *Entreprenadmöjligheter i gymnasieskolan*

Möjligheten att bedriva undervisning inom skolan genom entreprenad regleras främst i lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan (entreprenadlagen). Även vissa bestämmelser i kommunallagen (1991:900) och skollagen (1985:1100) är av betydelse i sammanhanget. Entreprenadlagen tillkom för att åstadkomma en vitalisering av utbildningen i gymnasieskolan genom en ökad samverkan mellan skola och arbetsliv (prop. 1992/93:230 s. 32). Genom denna lag, som trädde i kraft den 1 januari 1994, fick kommuner och landsting rätt att sluta avtal med en enskild fysisk eller juridisk person om att denne skall bedriva viss undervisning i ämnen med yrkesinriktad eller estetisk profil inom gymnasieskolan (se 1 §). Även andra ämnen kan läggas ut på entreprenad om det finns särskilda skäl och under förutsättning av regeringens medgivande (se 2 §).

För att säkerställa att allmänheten ges rätt till insyn har det i kommunallagen föreskrivits att om en kommun överlåter till någon annan att utföra en kommunal angelägenhet skall kommunen i avtal

tillförsäkra sig information som gör det möjligt för allmänheten att få insyn i hur angelägenheten utförs.

#### *Kommunalt ägande i fristående skolor*

Skollagen utgår från att det endast finns två former av huvudmannaskap för gymnasial utbildning av ungdomar. Det är dels den kommunala gymnasieskolan som kommunen är skyldig att anordna, dels de fristående skolorna för vilka kommunerna helt saknar huvudmannaskap. Parallellt med kommunernas gymnasieutbildning får landstingen under vissa förutsättningar anordna motsvarande utbildning.

Det finns olika uppfattningar om i vad mån skollagen kan anses ge en uttömmande reglering av i vilka former en kommun får organisera sin skolverksamhet. Att skollagen är otydlig i detta hänseende har visat sig i ett par domstolsavgöranden om bidrag till fristående gymnasieutbildning. I dessa fall har tvisten bl.a. gällt frågan om i vilken utsträckning kommunen eller staten får anordna utbildning motsvarande gymnasieutbildning i form av en fristående skola genom helt eller delvis ägda aktiebolag.

#### **Behovet av en utredning**

Regeringen har under senare år i olika sammanhang uppmärksammat behovet av en närmare samverkan mellan gymnasieskola och arbetsliv i syfte att bl.a. utveckla undervisningen och höja kvaliteten i den grundläggande yrkesutbildningen (se tilläggsdirektiven till Gymnasiekommittén 2000, dir. 2001:8). Även inom Europeiska unionen har intresset av att på skolområdet utveckla samverkansformer och partnerskap mellan offentlig och privat sektor uppmärksamrats. Området har pekats ut som centralt för att främja kvalitet och effektivitet i medlemsländernas utbildningssystem.

För många kommuner kan det vara svårt att anordna gymnasieskolans totala utbud. En fördjupad samverkan mellan kommuner och mellan kommuner och andra utbildningsanordnare kan leda till att begränsade resurser utnyttjas mer effektivt. I Sverige finns nu inom både skola och arbetsliv en växande medvetenhet om behovet av en ökad samverkan. Utvecklingen har dock hittills inte nått så

långt som det vore önskvärt. En förklaring kan vara att regelverket, som trots att det redan i sin nuvarande utformning medger stora möjligheter till samverkan, inte är tillräckligt flexibelt. Det har, från såväl kommuner som företrädare för arbetslivet, framförts önskemål om en utveckling mot nya samverkansformer mellan gymnasieskolan och arbetslivet, där arbetslivets inflytande och ansvar för utbildningen är större än vad som är möjligt inom nuvarande regelverk.

### *Entreprenader*

Entreprenadlagens skarpa gränsdragning mellan kärnämnen och karaktärsämnena har kritiserats för att den försvårar en integration mellan ämnena. Det finns från vissa kommuner önskemål om att fler inslag i verksamheten än hittills skall kunna omfattas av entreprenadavtal. När det gäller kretsen av dem som bör få verka som entreprenörer har möjlighet att sluta entreprenadavtal mellan kommunerna efterfrågats, men också möjlighet för skolhuvudmän att sluta avtal med andra utbildningsanordnare, t.ex. folkhögskolor.

Skolverkets dåvarande kvalitetsgranskningsnämnd genomförde år 2000, på regeringens uppdrag, en granskning av entreprenadförhållanden i skolan. Av redovisningen (Skolverkets rapport nr 190) framgår att det finns brister i en del avseenden, t.ex. när det gäller systemkunskap och kvalitetssäkring. Utbildning som anordnas av andra än de traditionella huvudmännen har samtidigt i flera fall visat sig tillföra nya lösningar som är bättre anpassade att uppfylla målen än vad som varit fallet då verksamheten bedrivits i egen regi. Inspektörerna kom till slutsatsen att entreprenad borde tillåtas i alla frivilliga skolformer och att lagstiftningen borde göras neutral i förhållande till om utföraren är en kommun eller en entreprenör.

Även några statliga utredningar har pekat på behovet av en översyn. Skollagskommittén, som översiktligt har behandlat entreprenader i skolan, framhåller i betänkandet Skollag för kvalitet och likvärdighet (SOU 2002:121) behovet av en särskild utredning för entreprenadfrågan. I betänkandet Unga utanför (SOU 2003:92) efterlyser utredaren en möjlighet för den kommunala gymnasieskolan att upphandla utbildningsinsatser på entreprenad av folkhögskolor, studieförbund och andra utbildningsanordnare.

*Kommunalt ägande i fristående skolor*

Rättsläget är oklart när det gäller i vilken utsträckning skollagen kan anses ge en uttömmande reglering av i vilka former en kommun får organisera sin skolverksamhet. Den gängse uppfattningen utgår från att kommunerna bedriver verksamheten i egen regi i de kommunala gymnasieskolorna. Det har under senare tid i framställningar till regeringen från kommuner och näringsliv gjorts gällande att det vore önskvärt om en kommun också hade möjlighet att anordna gymnasieutbildning i även andra former än genom ett direkt huvudmannaskap.

I detta sammanhang aktualiseras frågan om införande av nya aktiebolagsformer med vinstutdelningsbegränsning. Utredningen om icke vinstutdelande aktiebolag har nyligen överlämnat sitt förslag i frågan (se SOU 2003:98). Utredningens uppdrag bestod i att ta fram två modeller av en ny aktiebolagsform, med vinstutdelningsbegränsning, som kunde lämpa sig för verksamhet inom främst skola, vård och omsorg. I betänkandet föreslås två modeller för en ny aktiebolagsform. Dessa benämns icke-vinstutdelande aktiebolag respektive aktiebolag med begränsad vinstutdelning. Betänkandet remissbehandlas för närvarande och kommer därefter att beredas vidare inom Regeringskansliet (Justitiedepartementet).

**Uppdraget**

Utredaren skall se över bestämmelserna om entreprenad i gymnasieskolan och frågan om kommuners möjlighet att anordna gymnasieutbildning i även andra former än ett direkt huvudmannaskap. Genomgående gäller att vad som sägs om kommuner även gäller landsting.

Utredaren skall analysera hur dagens utveckling mot nya samverkansformer mellan gymnasieskola och arbetsliv ser ut och, bl.a. med utgångspunkt i erfarenheter inom vuxenutbildningen, undersöka vilka frågor av såväl juridisk som pedagogisk art som måste lösas om kommunerna skall ges ökade entreprenadmöjligheter. I uppdraget ingår att överväga när ett entreprenadförhållande kan vara en bra lösning i förhållande till andra samverkansformer. Utredaren skall också analysera vilken betydelse reglerna om upphandling enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling har för

kommunernas möjligheter att lägga ut gymnasieskolverksamhet på entreprenad.

### *Entreprenad*

Utredaren skall undersöka tillämpningen av nu gällande bestämmelser om entreprenad och analysera om det finns skäl att ändra lagstiftningen så att de kommunala skolhuvudmännens möjlighet att bedriva gymnasieundervisning genom entreprenad vidgas. Utredaren skall särskilt överväga om en begränsning, såsom hittills, bör gälla för vilka slag av ämnen som skall få omfattas av ett entreprenadavtal och hur begränsningar i så fall skall vara utformade. Utredaren skall vidare pröva om kretsen av dem som bör få verka som entreprenörer bör vidgas och i så fall avgöra till vem ett entreprenaduppdrag bör kunna lämnas och om några särskilda krav bör ställas på den som godtas som entreprenör.

Om utredaren föreslår vidgade möjligheter till entreprenad, skall utredaren överväga vad som bör gälla för en rektors ansvar och uppgifter samt för betygssättning. Utredaren skall också överväga behovet av särskilda bestämmelser om huvudmannens ansvar för kvalitetssäkring och tillsyn av entreprenadverksamheten i syfte att garantera eleverna en likvärdig utbildning.

### *Kommunalt ägande i fristående skolor*

Utredaren skall ta ställning till om kommunerna bör ges möjlighet att anordna gymnasieutbildning i även andra former än ett direkt huvudmannaskap. Utredarens grundläggande ställningstagande till behovet av en sådan reform är i viss utsträckning beroende av utredarens ställningstagande i fråga om entreprenader. Flera av de överväganden som behöver göras i fråga om entreprenader blir aktuella också här.

Om utredaren bedömer att ett regelverk skall föreslås på området, skall utredaren också överväga former av huvudmannaskap och former för kontroll över utbildningsinrättningarna. Utredaren skall i så fall även ta ställning till vilka krav som skall ställas på det rättssubjekt genom vilket kommunen bedriver gymnasieskolan. Utredaren skall i detta sammanhang hålla sig informerad om den fortsatta beredningen inom Regeringskansliet av frågan om in-

förändret av nya aktiebolagsformer med vinstutdelningsbegränsning (SOU 2003:98) och pröva om sådana begränsningar bör ställas upp såsom en förutsättning för att en kommun skall ges möjlighet att på annat sätt än som omedelbar huvudman anordna gymnasieutbildning.

#### *Övrigt*

Utredaren skall vid sina ställningstaganden beakta elevens rättssäkerhet samt möjligheter till uppföljning, utvärdering och kvalitetskontroll. Utredaren skall vidare beakta konkurrensaspekter, bl.a. mot bakgrund av erfarenheter av den tidsbegränsade lagen (1996:637) om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet inom viss trafik enligt yrkestrafiklagen. Även allmänhetens möjlighet till insyn i verksamheten skall beaktas.

Utredaren skall utgå från gymnasieskolans uppdrag som det är formulerat i dag i skollagen och i andra styrdokument. Vidare skall beaktas utbildningssystemets överblickbarhet, läroplanens värdegrundsmål och gymnasieskolans uppdrag att vara en sammanhållande kraft.

#### **Arbetsformer och redovisning av uppdraget**

Utredaren skall i sitt arbete samråda med berörda myndigheter, arbetsmarknadens parter och pågående utredningar som har relevans för utredningsuppdraget. När det gäller redovisning av förslagens konsekvenser för företag, skall utredaren samråda med Näringslivets regelnämnd. Utredaren skall också hålla sig informerad om arbete som pågår inom Utbildningsdepartementet med anledning av förslagen i Skollagskommitténs betänkande, Skollag för kvalitet och likvärdighet, SOU 2002:121. Den särskilde utredaren skall lägga fram förslag till författningsändringar som föranleds av dennes ställningstaganden.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 september 2005.

(Utbildningsdepartementet)



# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Gymnasieentreprenad-  
utredningen (U 2004:01)**

**Dir.  
2005:97**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 22 september 2005.

## **Förlängd tid för uppdraget**

Med stöd av regeringens bemyndigande den 1 april 2004 (dir. 2004:04) tillkallade chefen för dåvarande Utbildningsdepartementet en särskild utredare. I uppdraget ingår bl.a. att se över bestämmelserna om entreprenad i gymnasieskolan. Utredningen skall enligt direktiven redovisa sitt uppdrag senast den 1 september 2005.

Utredningstiden förlängs, vilket innebär att utredningen skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 december 2005.

(Utbildnings- och kulturdepartementet)



# Utländska förhållanden

Utredningen har inte gjort någon mer djupgående undersökning av utländska förhållanden eftersom den kartläggning och de kontakter som utredningen har haft visar på stora skillnader mellan det svenska skolsystemet och våra grannländer i dessa avseenden. Den information som inhämtats har sammanställts under arbetets gång och redovisas här separat.

## EU

Det europeiska samarbetet inleddes med utbyte av information om de olika nationella utbildningssystemen. Detta formaliserades 1980 i Eurydike (Nätverket för information om utbildning i Europa). 1986 inleddes började utbyte av studerande inom ramen för Erasmus-programmet. Detta sker numera inom programmet Sokrates, som omfattar alla utbildningsområden för alla åldrar och alla kunskapsnivåer.

Genom Maastricht-fördraget 1992 erkändes utbildning som ett legitimt ansvarsområde för EU. Vissa begränsningar gäller. Varje medlemsstat har ansvaret för sitt eget utbildningssystem och undervisningens innehåll. Någon gemensam utbildningspolitik för EU finns därför inte. EU spelar ändå en roll i utbildningsfrågor. I art. 149 i Romfördraget sägs nämligen att EU skall bidra till utvecklingen av en utbildning av god kvalitet. I första hand skall detta ske genom olika åtgärder som främjar samarbetet mellan medlemsstaterna. Vid behov kan EU också stödja och komplettera medlemsstaternas utbildningsinsatser. Målen för EU:s ansträngningar skall vara att

- utveckla den europeiska dimensionen inom utbildningen; särskilt språkkunskaper
- främja rörligheten för studerande och lärare

- främja samarbete mellan utbildningsanstalter
- utveckla informations- och erfarenhetsutbyte i gemensamma frågor
- främja utvecklingen av ungdoms- och ungdomsledarutbyte
- främja utvecklingen av distansundervisning

Både EU och de olika medlemsstaterna skall också stimulera samarbete med tredje land och internationella organisationer som t.ex. Europarådet.

För att genomföra sitt uppdrag har EU vissa medel till sitt förfogande. Dels finns det två handlingsprogram som är resultatet av beslut i rådet och parlamentet, dels finns olika rättsakter i form av rekommendationer, meddelanden, arbetsdokument m.m. som skall uppmuntra till politiskt samarbete mellan medlemsstaterna.

Det politiska samarbetet inom utbildningsområdet har utvecklats de senaste åren. Vid Europeiska rådets möte i Lissabon i mars 2000 antogs strategiska mål för det kommande decenniet. Dessa är att EU skall bli den mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsökonomi i världen, med en hållbar ekonomisk tillväxt som åtföljs av en kvantitativ och kvalitativ förbättring av sysselsättningen och en ökad social sammanhållning. För att uppnå detta har en detaljerad arbetsplan för uppföljning av utbildningssystemets mål tagits fram. Tanken är att inom EU ta fram en samstämmig politik på ett område där det finns ett starkt behov av ett samarbete för att skapa ett europeiskt utbildningsområde. Ett centralt begrepp i detta arbete är – precis som i Sverige – ”livslångt lärande”. Detta tar inte bara sikte på konkurrenskraft och förmågan till integration i arbetslivet utan också social integration, aktivt medborgarskap och personlig utveckling.

Med hjälp av en ny arbetsmetod som kallas ”den öppna samordningsmetoden” arbetar man för att förverkliga gemensamma mål med respekt för de begränsningar som fördraget innebär på utbildningsområdet. Inom dessa ramar inriktas arbetet på

- gemensam kartläggning och definition av de mål som skall uppnås,
- gemensamt fastställande av hur mätningar skall ske så att det skapas ett underlag som ger möjlighet till jämförelser och gör det möjligt att följa utvecklingen mot de uppsatta målen
- komparativa samarbetsverktyg som stimulerar innovation, kvalitet och relevans i läroplaner och utbildningsprogram

I den europeiska samarbetsstrategin spelar begreppet "rörlighet" stor roll. Målet är att rörligheten skall fördubblas för studerande, lärare, forskare och annan personal inom utbildningssektorn fram till 2010. Tillsammans med detta görs också ansträngningar för att skapa öppenhet och erkännande av examensbevis och kvalifikationer för att undanröja hinder som finns idag.

eEurope är en omfattande handlingsplan som syftar till att skapa verktyg och underlag för att utveckla infrastrukturen i informationsområdet så att målsättningen som antogs i Lissabon 2000 om att göra EU till den främsta kunskapsekonomin senast 2010. Som ett led i detta arbete har handlingsplaner antagits inom olika områden. I mars 2001 tog kommissionen fram en handlingsplan, eLearning – Att planera för morgondagens utbildning, som skall bidra till att föra in avancerad informations- och kommunikationsteknologi i utbildningssystemen för att höja den allmänna kompetensen inom dessa områden. Planen fungerar sedan som en plattform för vidare samarbete. Den har vidareutvecklats i en ny plan för 2005.

Vad gäller yrkesutbildning föreskriver art. 150 i EG-fördraget att "gemenskapen skall genomföra en yrkesutbildningspolitik som skall understödja och kompletter medlemsstaternas insatser samtidigt som gemenskapen fullt ut skall respektera medlemsstaternas ansvar för yrkesutbildningens innehåll och organisation". Yrkesutbildningens utveckling framhölls som en viktig faktor för att uppnå de mål som sattes upp i Lissabon 2000. Samarbetet inom detta område hade emellertid inletts långt tidigare. Redan 1975 inrättades Cedefop, europeiskt centrum för utveckling av yrkesutbildning och 1994 antogs Leonardo da Vinci-programmet för att genomföra en gemenskapspolitik för yrkesutbildning.

Cedefop verkar för en förbättrad yrkesutbildning främst genom teknisk och teoretisk verksamhet som t.ex. undersökningar, analyser och informationsutbyte. Leonardo da Vinci är ett finansieringsprogram som genom stipendier och bidrag främjar internationellt utbyte.

Det finns också den Europeiska Yrkesutbildningsstiftelsen som har till uppgift att bistå ett fyrtiotal länder utanför EU med reformering och modernisering av yrkesutbildning. Det arbetet sker i nära samråd med Cedefop.

Avslutningsvis skall nämnas att kommissionen i juli 2004 lämnade förslag till ett handlingsprogram inom livslångt lärande. Det bygger bl.a. på Sokrates- och Leonardo da Vinci-programmen samt

eLearningsprogrammet. Tanken är att det skall införliva/ersätta nuvarande program. Det skall gälla åren 2007–2013 och bidra till att Lissabonmålet uppnås 2010.

Det föreslagna handlingsprogrammet består av fyra delprogram där Comenius gäller skolundervisning, Erasmus högskoleundervisning, Leonardo da Vinci yrkesutbildning och Grundtvig vuxenutbildning. De mål som har satts upp är att

- minst en elev av 20 skall delta i Comenius
- senast 2011 skall tre milj. studenter ha deltagit i Erasmus sedan det startade
- 150 000 praktikplatser skall finnas inom ramen för Leonardo da Vinci 2013
- 25 000 vuxna skall varje år delta i en utbildning eller annan aktivitet inom ramen för Grundtvig 2013

Utöver detta görs satsningarna Aktiv ungdom, som innebär bidrag till olika former av utbyte och volontärtjänster, Media 2007 och Kultur 2007.

I detta sammanhang kan också nämnas att regeringen i den senaste gymnasiepropositionen satt upp målsättningen att alla landets gymnasieskolor skall ha någon eller några elever som deltar i utlandsförlagda utbildningsinslag; i första hand inom ramen för Leonardo da Vinci-programmet.<sup>1</sup>

### **Gymnasial utbildning och entreprenader i de nordiska länderna**

Utredningen har inte kunnat konstatera att exempel på entreprenader med upphandlingsförfarande och anbud i nämnvärd utsträckning förekommer i övriga Norden. Däremot finns flera exempel på lärlingskontrakt mellan huvudmän och branschföretag i alla nordiska länder. I Danmark förekommer också gemensamt ägande mellan län, kommun, fack och arbetsgivarorganisationer i form av andelsystem.

---

<sup>1</sup> Prop. 2003/04:140 s. 66

*Norge*

Gymnase- och yrkesutbildningen handhas av fylken, (ungefär motsvarande län).

Gymnasiet (den vidaregående skolen) omfattar två eller tre års skola av teoretisk eller yrkesutbildande art.

Det treåriga teoretiska gymnasiet omfattar allmänna ämnen syftande till högskolebehörighet.

Yrkesutbildningen innebär ett delat ansvar mellan skola och företag. När eleverna går i skolan kan de placeras kortare eller längre tid i arbetslivet, men skolan har ansvaret och företagen får ingen kompensation. När eleven går över till lärlingsutbildning de två sista åren skiftas status från elev till lärling. Detta innebär att lärlingen anställs och att företaget har ansvar för utbildningen. Företaget får ekonomiskt stöd för merarbetet av staten, men lärlingen avlönas efter gängse tariffer. Läroplaner finns för hela perioden och utbildningen avslutas med examination. De elever som inte kan beredas plats i lärlingsutbildning avslutar sina studier inne i skolan.

Detta system bygger på ett trepartssamarbete mellan utbildningsmyndigheter, arbetsgivarorganisationer och fackförbund.

Samarbeidsrådet for yrkesopplaeringen (SRY) samt nio yrkesråd avgör vilka yrkesområden som ska omfattas av lärlingsutbildningen. Arbetslivets behov avgör lärlingsområdenas sammansättning.

Kontinuerligt arbete sker för att spegla arbetsmarknadens förändringar, men vissa svårigheter upplevs att hinna följa den allt snabbare utvecklingen. Partssamarbetet är förankrat i Opplaeringsloven, som just nu är under revision för att bättre tillgodose parternas intressen och bli mera utvecklingsinriktad.

Man har inte en anbudsordning som ska förhandlas vid varje tillfälle (och alltså inte entreprenader eller samägande skola-företag), men 200 företag finns definierade som har lärlingar i utbildning. Denna ordning har långa traditioner och är väl renommerad. Det innebär en kvalitetsstämpel för ett företag att vara lärlingsföretag.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Redogörelse av Kristin Evensen, seniorrådgiver, Utdannings- och Forskningsdepartementet, Norge

*Danmark*

Den danska teoretiska gymnasieskolan är treårig och har två huvudlinjer: En med matematisk och en med språklig inriktning.

Yrkesutbildningarna omfattar 2½ till 4½ år och består av ett basblock och en huvuddel. Personlig utbildningsplan upprättas var efter huvudutbildningen vidtar. Denna är växelvis förlagd till skola och arbetsplats. Antagningen innebär att eleven både har en utbildningsplats och en avlönad praktikanställning. Yrkesutbildningarna utarbetas av staten, amterna (länen) och arbetsmarknadens parter.

Vissa mellanting mellan teoretiska och yrkesutbildningar förekommer, exempelvis handelsutbildningar, tekniska utbildningar och utbildningar inom hälso- sjukvårds- och pedagogikområdena samt inom lantbruksområdet.

Individuella program, praktiskt orienterade kortare utbildningar och yrkesgrundutbildningar finns för elever med särskilda behov.<sup>3</sup>

Vi har inte hittat exempel på entreprenader i egentlig mening i Danmark. Däremot förekommer samägande mellan offentliga institutioner och arbetslivet.

Ett exempel är EUC Nord i Fredrikshavn som är ett samarbete mellan län, kommun, fackliga organisationer och arbetsgivare inom motorbranschen. Fack och arbetsgivare har majoritet i en bestyrelse med representation från ovannämnda parter som äger andelar i proportion till styrelseplatserna. Detta utbildningscentrum innehåller både gymnasiala, eftergymnasiala, företags- och arbetsmarknadsutbildningar och betjänar närområdet.<sup>4</sup>

*Finland*

I den finska ungdomsutbildningen kan man efter den grundläggande utbildningen välja mellan gymnasium och yrkesutbildning och i förlängningen mellan universitet och yrkeshögskolor.

Gymnasieutbildningen är kommunal, ger högskolebehörighet och är kursindelad samt årskurslös.

Den grundläggande yrkesutbildningen anordnas vid yrkesläroanstalter och är två- eller treårig. Den treåriga utbildningen ger högskolebehörighet. Examen avläggs endera på läroanstalten eller via

---

<sup>3</sup> Undervisningsministeriet, [www.uvm.dk](http://www.uvm.dk)

<sup>4</sup> EUC Nord, [www.eucnord.dk](http://www.eucnord.dk)



läroavtal mellan studerande och arbetsgivare. Cirka 10 % av utbildningen sker i form av läroavtal, alltså lärlingsutbildning.<sup>5</sup>

”I Finland köps utbildning av utomstående i mycket liten grad. Det är kommunerna som ordnar och ansvarar för grundutbildningen och gymnasieutbildningen. Köp av utbildning är möjligt inom yrkesutbildningen, men mest förekommer köp av utbildning inom yrkeshögskoleutbildningen och universitetsutbildningen.<sup>6</sup>

### *Island*

Särskilda teoretiska gymnasier inriktade mot akademiska studier förekommer på Island, dessutom industritekniska skolor med teoretisk-praktisk utbildning, allmänna gymnasieskolor med kombinerade teoretiska och yrkestekniska utbildningar samt vissa speciella skolor för vissa yrken.

Alla skolformer ska kunna leda till vidare utbildning.

Island har dels skolor med traditionella utbildningsformer och dels kursbaserade skolor där eleverna själva kan reglera studietakten. Island var föregångare i Norden att genomföra den kursbaserade gymnasieskolan.

Inom yrkesutbildningen förekommer studiegångar uppdelade på skolförlagd utbildning och studiekontrakt med företag och hantverkare. Lärlingsexamen och i senare skeden mästarexamen kan avläggas efter vissa bestämda perioder av arbetspraktik kombinerade med kvalificerade studier vid yrkesskolorna.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Finlands utbildningssystem, [www.oph.fi](http://www.oph.fi)

<sup>6</sup> Utbildningsrådet Jussi Pihkala, 3 maj 2005, Undervisningsministeriet, Finland

<sup>7</sup> Ministry of Education, Science and Culture, Island



# Statens offentliga utredningar 2006

---

*Kronologisk förteckning*

1. Skola & Samhälle. U.

# Statens offentliga utredningar 2006

---

*Systematisk förteckning*

**Utbildnings- och kulturdepartementet**

Skola & Samhälle. [1]