

LÄRARFÖRBUNDET
LÄRARNAS RIKSFÖRBUND

Entreprenad inom gymnasieskola och vuxenutbildning

- *rapport från samverkansrådets arbetsgrupp*

Yvonne Hyttinen
Lena Linnerborg
Olof Lundborg
Åsa Fasth/Ingrid Silfverberg
Siw Synnerman

Innehållsförteckning

<u>1. SAMMANFATTANDE SLUTSATSER</u>	4
<u>2. BAKGRUND TILL PM</u>	6
<u>2.1 Walterssons uppdrag</u>	6
<u>2.2 Övrig bakgrundsinformation</u>	6
<u>2.2 Arbetsgruppens uppdrag och metodbeskrivning</u>	7
<u>3. BESKRIVNING AV NULÄGE</u>	8
<u>3.1 Förekomsten av entreprenader i gymnasieskolan respektive Komvux och SFI</u>	8
<u>Gymnasieskolan</u>	8
<u>Vuxenutbildningen</u>	9
<u>3.2 Kvalitetsfrågorna – redovisning av iakttagelser</u>	10
<u>Behörighet</u>	10
<u>Uppföljning och utvärdering</u>	10
<u>Kvalitetsredovisning och utbildningsinspektion</u>	11
<u>Likvärdighet</u>	11
<u>Brister i upphandlingsförfaranden</u>	11
<u>4. DISKUSSIONSOMRÅDEN, RISKER OCH MÖJLIGHETER</u>	12
<u>4.1 Dolda syften bakom entreprenaddiskussionerna</u>	12
<u>4.2 Bristen på underbyggda slutsatser och forskningsresultat.</u>	13
<u>4.3 Effekter för eleverna och de vuxenstuderande</u>	13
<u>4.4 Lärares arbetsvillkor</u>	14
<u>4.5 Kvalitetsrisker</u>	14
<u>4.6 Möjligheter i dagens system.</u>	16
<u>4.7 Tjänstedirektivet och dess eventuella konsekvenser för svensk arbetsmarknad</u>	17

1. Sammanfattande slutsatser

Lärarorganisationerna anser att kommunernas möjligheter att lägga ut utbildning på entreprenad inte ska utvidgas.

Erfarenheterna av entreprenader på utbildningsområdet är dåliga. Undersökningen visar tydligt att upphandlingskompetensen på de kommunala förvaltningarna varierar kraftigt. Någon forskning eller ordentlig utvärdering av entreprenadverksamheternas förtjänster finns inte. Det är inte acceptabelt att en så viktig fråga behandlas utan att man noga kartlägger tidigare erfarenheter.

Rapporten visar på en anmärkningsvärd brist på medveten uppföljning och utvärdering från kommunernas sida samt att det i många fall kommer att vara det individuella programmet som läggs ut på entreprenad om man släpper på reglerna. Kvaliteten och valfriheten för eleverna gynnas inte av entreprenader och lärarnas arbetsvillkor försämras.

Föreliggande rapport gjordes under 2005 och behandlar entreprenadverksamheten mellan åren 2000-2005.

Det politiska intresset för att öka möjligheterna för kommunerna att använda sig av entreprenader är illavarslande. I den lagrådsremiss om ny Skollag som regeringen presenterade 17 juni väljer man att gå ytterligare ett steg genom uttalandet *"möjligheterna att lägga ut undervisning på entreprenad i alla skolformer ska utredas"*. Då detta inte var känt när arbetsgruppen genomförde sin studie ligger fokus i rapporten fortfarande på entreprenader i gymnasieskolan.

- När det gäller gymnasieskolan finns det inga djupare utvärderingar som visar på att utbildning som genomförs på entreprenad når en högre måluppfyllelse än vad motsvarande utbildning i kommunal regi hade gjort. En sådan utvärdering/forskning borde vara ett självklart underlag vid beslut om förändringar i entreprenadlagstiftningen.
- Det finns redan i dagens lagstiftning möjligheter för kommuner att hos regeringen ansöka om dispens för att lägga ut andra gymnasieämnen än karaktärsämnena med yrkesinriktad eller estetisk profil. Lärarorganisationerna förordar att man behåller denna ordning istället för att ge generellt tillstånd.
- Skollagens krav på att lärare ska ha utbildning för undervisningen måste gälla också all utbildning som upphandlas. Lärarorganisationerna kan aldrig acceptera att det finns något behov av att luckra upp lagstiftningen i detta hänseende. Det är lärarna som utgör spetskompetensen.

Att släppa på behörighetskraven när det gäller gymnasieutbildning på entreprenad ser också märkligt ut i ljuset av att det inte var särskilt länge sedan regeringen skärpte behörighetskraven för de fristående skolorna med motivet att förutsättningarna måste vara likvärdiga för kommunalt drivna och enskilt drivna skolor. Då fristående skolor inte har rätt att lägga ut utbildning på entreprenad, skulle i ett sådant fall plötsligt det

motsatta förhållandet vara ett faktum. Den kommunala huvudmannen får möjligheter att kringgå lagstiftningen som de fristående skolorna inte har.

Det finns tecken som tyder på att det i första hand blir gymnasieskolans individuella program som kan bli föremål för upphandling. De dispenser som hittills givits av regeringen har avsett den utbildningen. En utveckling mot fler obehöriga som undervisar på individuella programmet kan knappast ses som något som gynnar den elevgruppen. Det rimmar illa med regeringens aviserade satsning på att höja kvaliteten på IV.

- Utbildning som drivs på entreprenad ligger påfallande ofta utanför de generella uppföljningssystem som kommuner har för den egna verksamheten. Man hittar sällan analyser av entreprenadverksamheten i kommunernas kvalitetsredovisningar. De utbildningsinspektioner som Skolverket numera genomför uppmärksammar heller inte alltid den entreprenadlagda verksamheten. Enligt LRs och Lärarförbundets uppfattning ska det vara ett krav att all verksamhet som kommunen är huvudman för följs upp på ett likvärdigt sätt och att entreprenadverksamheten synliggörs, t.ex. måste det finnas tydliga instruktioner om att entreprenadverksamheten ska behandlas i kommunens kvalitetsredovisningar och att Skolverkets utbildningsinspektion också måste omfatta entreprenadverksamheten.

Mot bakgrund av att regeringen nyligen har aviserat sin vilja att bryta loss ansvaret för vuxenutbildningen från Skolverket och istället skapa en ny myndighet med helhetsansvar för vuxenutbildningsområdet, kommer ovanstående krav i ett sådant läge att riktas mot den nya myndigheten.

- Arbetsgruppens erfarenhet är att handledarna/utbildarna på de delar av gymnasieutbildningar som ligger på entreprenad idag inte genomgår någon fortbildning för att bli lärare och därmed inte heller lämnar sin tidigare fackliga tillhörighet. Det finns därmed inget större underlag för att dra slutsatser kring om arbetsvillkoren för lärarna kommer att förändras i de fall hela gymnasieutbildningar kommer att kunna entreprenadläggas. Det är dock viktigt att visa på de möjligheter kommunerna har att styra genom att ställa krav i sina förfrågningsunderlag. T.ex. borde kommunerna ställa krav på kompetensutvecklingsplaner för de anställda i de företag som lämnar anbud.
- Utvecklingen mot en allt mer diversifierad utbildningsmarknad ställer större krav på en kvalificerad studie- och yrkesvägledning. Ett ökat inslag av entreprenader på bekostnad av egenregi, kan leda till större svårigheter att växla utbildningsspår under resans gång. Kvalificerad yrkesvägledning blir därmed centralt.
- Ett ev. införande av det omdiskuterade tjänstedirektivet kan få effekter för utbildning på entreprenad. Denna utveckling måste följas löpande.

2. Bakgrund till PM

2.1 Walterssons uppdrag

Regeringen utsåg 1 april 2004 Kent Waltersson att som särskild utredare se över bestämmelserna om entreprenad i gymnasieskolan och frågan om kommuners möjlighet att anordna gymnasieutbildning i 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.

Det finns ingenting i direktiven som anger att utredningen ska pröva lämpligheten i entreprenadläggning totalt sett. Uppdraget är endast inriktat mot en analys av om det finns skäl att vidga möjligheterna såväl när det gäller kretsen (interkommunala entreprenader) som när det gäller vilka ämnen som ska få läggas ut. Om utredaren föreslår vidgade möjligheter till entreprenad ska betänkandet också omfatta en analys av vad som bör gälla för rektors ansvar och uppgifter samt för betygssättningen. Utredaren ska också överväga behovet av särskilda bestämmelser om huvudmannens ansvar för kvalitetssäkring och tillsyn av entreprenadverksamheten.

Förutom Kent Waltersson (ordförande i bildningsnämnden, Linköping, s, numera statssekreterare vid socialdepartementet) består kommittén av Fredrik Forsman, jurist, och Bo Stenström, tidigare ansvarig för Vuxenutbildningen i Västerås kommun. Kommittén har bjudit in till ett par offentliga hearingar samt gjort intervjuer och studiebesök samt träffat företrädare för intressenterna, bl.a. LR och Lärarförbundet..

2.2 Övrig bakgrundsinformation

Utbildningsdepartementet har vid ett flertal tillfällen uttalat sig mycket positivt om entreprenadlösningar. Man menar bl.a. att de inom vuxenutbildningen bidragit till breddning och förnyelse av utbildningen såväl innehållsmässigt som pedagogiskt och att målet att den enskildas önskemål i hög grad ska vara styrande nås i ökad utsträckning genom upphandlingarna. Man menar bl.a. från departementshåll, att vuxenutbildningen i allt högre grad måste vara individanpassad och mycket flexibel. Ur kommunalt perspektiv lämpar den sig därmed bra för upphandling – eftersom man sitter med relativt få fasta kostnader i form av anställda etc.

Vårt intryck är att synen på vuxenutbildning vrider alltmer bort från ett bildningsperspektiv mot ett mer tydligt arbetsmarknadsperspektiv. Beslutet att bryta ut vuxenutbildningen från såväl Skollagen som Skolverket tyder också på det. Utbildningen ska utformas efter vad den specifika individen behöver för att kunna få ett arbete. Arbetsgruppens intervjuer med kommunföreträdare har också visat att man från kommunens håll ibland har upplevt det traditionella Komvux som alltför oflexibelt för att vara helt användbart med den nya synen på innehåll och utformning. Entreprenaderna har setts som en lösning för uppdrag som kommunen inte ansett att Komvux har hanterat så bra.

Syftet bakom den sk. entreprenadlagen (1993:802) som styr möjligheterna att lägga ut gymnasieutbildning på entreprenad var att dra nytta av att det inom yrkesutbildningsområdet finns företag med mer moderna och kvalificerade resurser och större kompetens än vad skolan själv hade. Entreprenader ansågs också kunna vara ekonomiskt fördelaktiga, leda till ökad samverkan mellan skola och arbetsliv och därigenom åstadkomma en vitalisering av gymnasieskolan. Via lagen fick kommuner och landsting rätt att sluta avtal med enskild fysisk

eller juridisk person om att denne ska bedriva viss undervisning i ämnen med yrkesinriktad eller estetisk profil. Finns det särskilda skäl kan regeringen medge undantag dels gällande vilken undervisning som får läggas ut på entreprenad, dels vilka skolformer som kan bli aktuella. Stockholms kommun har sökt och erhållit dispens att få lägga ut kärnämnen på IV-programmet på entreprenad. Malmö kommun har enligt uppgift lämnat in en liknande ansökan. Ett antal (borgerligt styrda) kommuner har ansökt om dispens för att få lägga ut grundskoleutbildning på entreprenad men regeringen har hittills inte medgivit någon sådan dispens.

Parallellt med Kent Walterssons utredning har även Ingegerd Häller arbetat med ett uppdrag från Utbildningsdepartementet kring frågan om delegering av myndighetsutövning i det offentliga skolväsendet för vuxna. Till myndighetsutövning räknas rätten att utfärda betyg och intyg, lärarnas betygsättning och hela eller delar av rektorsfunktionen. Bakgrunden till uppdraget är att det finns konkurrensförhållanden och därmed spänningar mellan kommunerna och utbildningsanordnarna. Viktigt i sammanhanget är även att utbildningsföretaget Liber/Hermods genom regeringsbeslut 1986 och 1991 redan fått rätten att utfärda betyg.

Av formuleringen av Hällers uppdrag kan utläsas att frågan handlar endast om hur en delegering kan utformas, inte om den är lämplig. Utredaren föreslår att myndighetsutövningen ska kunna delegeras till alla entreprenadföretag som uppfyller vissa krav och erhållit en certifiering. Hon menar att dagens ordning är såväl orättvis som otidsenlig. En kommunalt anställd rektor har, enligt henne, inga möjligheter att hålla sig så uppdaterad att han/hon verkligen kan utgöra en kvalitetssäkrande funktion. Därmed menar Häller att kvaliteten skulle bli högre om myndighetsutövningen delegerades till de certifierade utbildningsanordnarna.

Arbetsgruppen har varit i kontakt med företrädare för gymnasieeleverna för att inhämta deras inställning till gymnasieutbildning på entreprenad. I korthet kan sägas att de inte har några synpunkter på formen som sådan så länge verksamheten bedrivs i enlighet med alla skolans styrdokument. Man står bakom kraven på behöriga lärare.

2.2 Arbetsgruppens uppdrag och metodbeskrivning

Lärarnas samverkansråd beslutade i maj 2004 att uppdra åt de båda kanslierna att tillsammans genomföra en kartläggning av de entreprenadupphandlingar som kommuner och landsting genomfört på skolområdet. Arbetsgruppen har valt att genomföra uppdraget genom att göra intervjuer med ett antal kommun- och skolföreträdare samt med fackliga företrädare i ett antal kommuner som bedriver utbildning på entreprenad. Arbetsgruppen har även träffat och fört diskussioner med de båda utredningar som just nu arbetar med entreprenadfrågorna.

Arbetsgruppen har valt att belysa entreprenadfrågorna såväl inom gymnasieskolan som inom vuxenutbildning och SFI. Då utvecklingen inom gymnasieskolan ofta skiljer sig från den inom de två andra områdena redovisar vi gymnasieskolan för sig i de fall det är relevant. Förutom att genomföra intervjuer har gruppen begärt in och studerat kommunala dokument, t.ex. förfrågningsunderlag och kvalitetsredovisningar. Iakttagelser och slutsatser har löpande återförts till de båda förbundens presidier.

3. Beskrivning av nuläge

3.1 Förekomsten av entreprenader i gymnasieskolan respektive Komvux och SFI

Gymnasieskolan

Det har inte visat sig helt enkelt att ta reda på i vilken omfattning kommunala huvudmän har valt att lägga gymnasieutbildning på entreprenad. I Skolverkets samlade statistikmaterial finns inga uppgifter om detta. Via sökningar i Siris, den databas där bl.a. kvalitetsredovisningar och utbildningsinspektionens rapporter finns tillgängliga, kan man hitta dokument där entreprenadförhållanden beskrivs. Det ger dock långt ifrån någon fullständig bild.

Via SCBs statistik har arbetsgruppen tagit del av uppgifter över vilka belopp som kommunerna använder för köp av bl.a. gymnasieplatser från annan utbildningsanordnare. Statistiken har dock inte visat sig helt tillförlitlig. Arbetsgruppen bild är dock att entreprenadlösningar inom gymnasieskolan är en relativt ovanlig förekomst.

Även Waltersson-utredningen gör samma bedömning. I ett PM författat 2005-03-18 skriver man att inslaget av entreprenader utgör en mycket liten del av den samlade gymnasieskolan. Enligt det ekonomiska underlag som utredningen har skulle ersättningen till entreprenörerna utgöra 0,6 procent av den samlade undervisningskostnaden.

Enligt gruppens erfarenheter verkar det i första hand vara delar av Hotell- och restaurangprogrammet samt delar av Industriprogrammet som läggs ut på entreprenad. Det handlar i de allra flesta fall om relativt traditionella branscher. Argumentet att entreprenaderna behövs för att säkerställa tillgången till yrkesutbildade med en viss specifik spetskompetens tycker vi inte att vi har fått belägg för.

Ett vanligt argument till entreprenadläggning är att kommunen på det sättet kunnat erbjuda sina gymnasieungdomar en utbildning som man annars inte kunnat tillhandahålla. Det kan t.ex. handla om tillgång till en maskinpark som skolan aldrig skulle ha kunnat skaffa sig själv. Det finns inte sällan ett inslag av regionalpolitik i besluten om entreprenadläggning. Ett lokalt företag som är viktigt för sysselsättningen på orten kan vara nedläggningshotat och genom att de får ansvaret för en gymnasieutbildning kan man lyckas med såväl att behålla gymnasieungdomarna på orten istället för att betala interkommunal ersättning till någon annan kommuns gymnasieskola, som att behålla arbetstillfällena.

Upphandlingen av gymnasieentreprenaderna sker, vilket förmodligen hänger ihop med ovanstående, inte alltid enligt regelboken. Kommunen ser inte alltid på aktiviteten som en regelrätt upphandling utan mer som en konstruktiv lösning på aktuella problem. Det är inte en politisk strategi att entreprenadlägga som ligger bakom många av avtalen utan mer praktiska hänsyn. Detta innebär att det i vissa fall aldrig genomförs några upphandlingar över huvud taget utan kontrakt skrivs direkt mellan företaget i fråga och kommunen.

Enligt lagstiftningen är det ju möjligt för en kommun att ansöka om dispens för att även lägga ut kärnämnen på entreprenad. I dagsläget är det endast Stockholm som har en sådan dispens och som har köpt platser inom det Individuella programmet av bl.a. Fryshuset. Enligt uppgift har även Malmö lämnat in en ansökan. Att döma av svaren på våra intervjufrågor verkar det i övrigt vara få kommuner som har något större intresse av att utöka entreprenadverksamheten

till kärnämnen. De säger de att det inte är aktuellt och att de inte ser behov av någon lagförändring.

Vuxenutbildningen

Utvecklingen inom vuxenutbildningen ser delvis annorlunda ut. En av ambitionerna bakom satsningen Kunskapslyftet var just att bredda antalet utbildningsleverantörer inom den traditionella vuxenutbildningen. En sådan omfattning på vuxenutbildningen som Kunskapslyftet innebar var heller inte möjlig att åstadkomma inom egenregi. Entreprenadläggning av viss vuxenutbildning blev därför något naturligt inom de flesta kommuner. I samband med att statsbidragen till vuxenutbildning successivt har minskat igen har andelen vuxenutbildning som upphandlas minskat i de allra flesta kommuner. De ideologiska motiven för upphandling av vuxenutbildning är idag inte vanligt förekommande. Men det finns ett antal kommuner som av politiska skäl väljer att upphandla i princip all vuxenutbildning, med hänvisning till generell upphandlingspolicy. Oftast är de praktiska och ekonomiska argumenten dominerande, även om just de ekonomiska motiven sällan är officiella.

Arbetsgruppen har observerat ett antal tendenser gällande entreprenader inom vuxenutbildningen. Flertalet av de kommuner gruppen besökt har, efter ett antal år av relativt omfattande entreprenadverksamhet, funnit en form för balans mellan egenregi och entreprenad. Det är inte ovanligt att kommunala beslut gör gällande att minst 25 – 50% av utbildningen måste bedrivas i egen regi, detta för att garantera kompetens och kontinuitet på lång sikt. En annan tendens är att vuxenutbildningen, som en följd av upphandlingsförfarandena, flyttats från barn- och utbildningsnämnden till arbetsmarknadsnämnden. Ett tydligt arbetsmarknadsfokus har därför kommit att prägla stora delar av vuxenutbildningen.

När det gäller kvalitetsaspekterna kan man urskilja en skiftande upphandlingskompetens i kommunerna. En minoritet av de kommuner arbetsgruppen undersökt kan anses ha tillräcklig kompetens för att upphandla utbildning där behörighet, styrdokument och uppföljningskriterier tillmäts nödvändig uppmärksamhet. Detta framgår av såväl förfrågningsunderlag och avtal som kvalitetsredovisningar. Tydliga krav och uppföljningssystem saknas alltför ofta, vilket får till följd att kommunen i realiteten inte vet vad de kan förvänta sig av den upphandlande utbildningsanordnaren. Det ska nämnas att enstaka kommuner är mycket ambitiösa och lyckas genomföra upphandlingar med goda resultat.

I diskussionerna med kommunrepresentanter hävdas ofta att förutsättningarna för att ställa krav på entreprenadföretagen är bättre än de för egenregi. Upphandlingsförfarandet har dessutom bidragit till högre kvalitet och bättre effektivitet inom den egna vuxenutbildningen. På flera håll har den utbildning som ordnas i egen regi renodlats till att endast gälla dels de delar av vuxenutbildningen där kommunen har en skyldighet gentemot medborgarna, dels de gymnasiala kärnämnen.

SFI-verksamheten tillhör, tillsammans med Grundvux, den del av vuxenutbildningen som efter omfattande upphandling tagits tillbaka till den egna regin. Det har visat sig svårt att skriva avtal kring utbildning som kräver svårplanerade extrainsatser samt där elevantalet varierar kraftigt över tid.

I början av juni 2005 kom uppgifter från Utbildnings- och kulturdepartementet om kommande förändringar i vuxenutbildningen. En utredning ska tillsättas med uppgift att se över organisation och ansvarsfördelning kring frågor rörande den kommunala delen av vuxenutbildningen. Direktiven för utredningen är i skrivande stund inte publicerade.

3.2 Kvalitetsfrågorna – redovisning av iakttagelser

Behörighet

De lagar som reglerar huruvida entreprenad får förekomma är skollagen (SFS 1985:1100) och Lag om entreprenadförhållanden i skolan (SFS 1993:802).

I skollagen finns en viktig undantagsbestämmelse från behörighetsreglerna när det gäller lärare inom vuxenutbildningen. För dessa gäller inte bestämmelserna i 2 kap 4-7§§ i skollagen. Däremot gäller 2 kap 3§, vilket innebär att den privata anordnare som får vuxenutbildning på entreprenad måste söka och anställa behöriga lärare om sådana finns. Om behöriga lärare ej finns att tillgå kan icke behöriga anställas på tillsvidareanställningar.

Enligt Lag om entreprenadförhållanden i skolan gäller emellertid inte heller skollagens 2 kap 3§ och följaktligen inte heller 4-7§§. Kommuner och landsting behöver alltså inte använda lärare som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak ska bedriva.

I våra intervjuer med olika kommunföreträdare framkom att tolkningen av/kunskaperna kring skollagens bestämmelser många gånger var bristfällig. Flera av de intervjuade, såväl rektorer som kommunala tjänstemän, hävdade att skollagens regler generellt sett inte gäller för verksamhet som är utlagd på entreprenad. Användningen av visstidstjänster i entreprenadföretagen kan vara en möjlig förklaring till oklarheterna.

Vad avser vuxenutbildning i allmänhet hävdar de flesta kommunföreträdare att behöriga lärare används inom entreprenadlagd verksamhet - utom i något enstaka fall där personer med lärarbehörighet inte gått att uppbära på grund av ämnets eller kursens karaktär. Ett antal förvaltningschefer uppger dock i intervjuerna att de saknar kunskap om i vilken utsträckning anlätade entreprenörer anställer behöriga lärare. I något fall förekommer hänvisning till skollagen och behörighetskrav i förfrågningsunderlaget i själva upphandlingsprocessen. I praktiken är det oftast rektor som granskar och godkänner aktuella lärares CV och därmed avgör behörighetsfrågan. Lärarorganisationernas ombud i de flesta av kommunerna anser att några behörighetskrav i skollagens mening sällan ställs.

Uppföljning och utvärdering

Våra erfarenheter visar att synen på uppföljning och utvärdering varierar mellan kommunerna. Huruvida systematisk uppföljning och utvärdering förekommer är i hög grad beroende av hur avtalet med entreprenören är utformat. Uppföljning av vuxenutbildning på entreprenad sker oftast via rektors deltagande i kursråd, utbildningsråd och liknande organ. Elevernas kursutvärderingar tas vanligen in och granskas. I det fall någon lärare eller någon entreprenör framstår som olämplig agerar kommunen hellre informellt genom samtal mellan rektor och entreprenör. Det har hänt att den lärare som ansetts olämplig flyttats eller inte fått sin anställning förlängd. Sällan förekommer uppsägning av entreprenörsavtal. I stället väljer kommunen att inte förnya åtagandet i nästa upphandling.

Kvalitetsredovisning och utbildningsinspektion

En del kommuner redovisar entreprenadlagd verksamhet i kvalitetsredovisningen, andra gör det inte. Där det förekommer utgörs redovisningen i de flesta fall av entreprenörens egen beskrivning av verksamheten. De inspektionsrapporter som tar upp entreprenadverksamheten gör det förhållandevis summariskt. Bland annat finns inspektionsrapporter från några kommuner där Skolverket pekar på risker i likvärdigheten avseende betygssättning.

En möjlig orsak till att utbildningsinspektionen inte omfattar utbildning på entreprenad är att Skolverket inte fått kännedom om att den existerar. Detta är inte sällan fallet vad gäller gymnasieutbildningen som ofta är en så begränsad verksamhet i förhållande till den kommunalt drivna skolan.

Det är inte heller helt ovanligt att kommuner, trots att de följer upp entreprenadföretagens vuxenutbildning via någon i förväg bestämd modell, inte upplever att de har något mer långtgående ansvar inför medborgarna för denna verksamhet. De ser entreprenaddelarna som en isolerad del som det räcker med att de själva har kontroll över.

Likvärdighet

En stor risk med utbildning på entreprenad är att helheten i utbildningen går förlorad. Företag i allmänhet kan sällan förväntas ha samma systemkunskap som en kommunal huvudman. Riskerna växer naturligtvis i de fall lärarna inte är behöriga och kommunen delegerar myndighetsutövandet i form av rektorsfunktionen. Betygsättning kräver professionell kunskap och är beroende av det kollegiala samtalet. Skolverket lyfter fram detta problem i sin kvalitetsgranskning av entreprenadverksamheten. Det finns även utbildningsinspektionsrapporter från några kommuner där Skolverket pekar på risker i likvärdigheten avseende betygssättning¹. Genomgående (i de få fall där inspektionen även omfattat entreprenader) tycks lärare inom entreprenader sätta högre betyg än inom egenregin.

Någon av de kommunföreträdare vi har talat med har försökt lösa detta problem genom utbildning i ”systemkunskap” för företrädare för entreprenadföretagen. De flesta andra har dock inte vidtagit några systematiska åtgärder även om man har noterat problemet.

Skolverket har även genomfört studier som fokuserat frågorna om likvärdig bedömning och betygssättning utifrån ett mer allmänt perspektiv och då konstaterat att det finns indikationer på bristande likvärdighet i betygssättningen. Arbetsgruppen har inte sett att entreprenadutredningen presenterat något underlag som skulle tyda på att problemen med bristande likvärdighet i betygssättningen löses genom att regeringen medger ytterligare undantag från behörighetsreglerna eller ger utbildningsföretag rätt att sätta betyg.

Brister i upphandlingsförfaranden

Kunskaper om Lag om offentlig upphandling varierar starkt hos ansvariga kommunföreträdare. Detta återspeglas direkt i förfrågningsunderlag och entreprenörsavtal. I de flesta kommuner vi besökt tar den upphandlingsansvarige hjälp av upphandlingsenhet, inköpsenhet eller juridisk expertis inom kommunen. I en kommun har de upphandlingsansvariga dessutom genomgått en 10-poängsutbildning för att fördjupa sin kompetens. Där kommunen har relativt hög kompetens har också avtalen formulerats så att man den vägen säkerställt vissa kvalitetskrav och uppföljningssystem. I alltför många kommuner uppvisar dock avtalen sådana brister att kommunen tvingas tillämpa ett ”trial-and-

¹ Skolverkets inspektion av Piteå kommun.

error"-förfarande om och när det är aktuellt att utkräva ansvar av entreprenören i olika avseenden.

I flera av de kommuner vi besökt har man även haft mycket vaga föreställningar om när och hur berörda fackliga organisationer ska involveras i upphandlingsförfarandet. I något fall har Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund fortlöpande kunnat följa arbetet via information och samverkansförhandlingar, men allmänt råder bland kommunföreträdarna en uppfattning om att sekretess gäller under större delen av upphandlingsproceduren.

Inget hinder finns dock mot att lämna ut handlingar till FFM även om sekretess föreligger. "För den facklige företrädaren som är anställd eller har uppdrag för myndigheten gäller samma sekretessregler som för myndighetens övriga personal som normalt handlägger ärendet. Den facklige företrädaren får dock utan hinder av tystnadsplikten lämna uppgiften vidare till ledamot i fackets styrelse" (*Junesjö 2001, sid 151: Offentlig upphandling Effektivisering eller social dumping?*)

När det gäller upphandling av gymnasieutbildning så förekommer det till och med att någon upphandling i formell mening överhuvudtaget aldrig genomförs. Entreprenaden bygger på specifika förutsättningar och överenskommelser mellan kommunen och något företag och någon "marknad" att ta hänsyn till upplever man inte att det finns.

4. Diskussionsområden, risker och möjligheter

4.1 Dolda syften bakom entreprenaddiskussionerna

Förutom de kända argumenten att entreprenader förväntas leda till ett förbättrat samarbete mellan skola och arbetsliv, tillgång till yrkesspecialistkompetens och modern, avancerad maskinpark samt ökad valfrihet för eleverna finns det stor anledning att anta att vidgade möjligheter att lägga ut gymnasieutbildning på entreprenad skulle kunna vara ett sätt att förenkla för skolhuvudmännen att hantera den ökande elevtillströmningen till gymnasieskolan de närmaste åren. Det senare är inget kvalitetsargument utan snarare ett ekonomiskt/praktiskt. Avgörande blir då självklart vilka krav som kommer att ställas på behörigheten. Ges inga undantag för entreprenaderna vad gäller behörighetskraven för kärnämneslärarna faller till vissa delar det ekonomisk/praktiska argumentet.

Från kommunernas sida är det tydligt att en vidgning av kretsen av möjliga entreprenörer till att även omfatta andra kommuner skulle uppskattas av många. Man ser det som ett sätt att bl.a. stärka sin konkurrenskraft gentemot friskolorna, att kunna erbjuda eleverna en ökad valfrihet utan att förlora kontrollen över utbildningssektorn som helhet. Det går inte heller att helt bortse från den analys som Skolverket gör att kommunen, via entreprenaderna, ges möjlighet att utöva en starkare och, ur kommunalt perspektiv, mer effektiv styrning än vad som är möjligt med egenregi. Man ges större möjligheter att själva formulera krav och större möjligheter att avsluta en verksamhet som man inte anser lever upp till kraven.

Det är även värt att nämna att det finns ett uppenbart intresse från t.ex. LOs sida att expandera sina medlemmars möjliga yrkesområden. Även företagens organisationer, t.ex. Svenskt näringsliv, lägger mycket kraft vid att argumentera för entreprenader, och då helst utan behörighetskrav.

4.2 Bristen på underbyggda slutsatser och forskningsresultat.

Vid de olika möten som vi närvarat vid, och där andra intressenter inom området också varit med, har det varit uppenbart att alla har sin mycket starka åsikt kring entreprenadernas fördelar och nackdelar. Inte vid något tillfälle har det presenterats någon form av empiriskt underlag, eller någon utvärdering i någon annan form, som visar på att utbildning på entreprenad leder till en högre måluppfyllelse än motsvarande utbildning inom den kommunala alt. enskilda skolan.

Det är tydligt att det finns många särintressen i detta. För gymnasieskolans del kan det troligen ibland handla lika mycket om regionalpolitik som om omsorg om elevernas utbildning. För många näringslivsföreträdare handlar det om att säkerställa tillgången på arbetskraft för sin specifika bransch. Bristen på utvärdering innebär dock att någon vetenskapligt grundad kunskap och insikt är svår att få.

Utredarna skriver själva i sina PM att deras främsta källa till kunskap är erfarenheterna från entreprenadläggningar inom vuxenutbildningen, särskilt i samband med Kunskapslyftet. Det går dock inte att utläsa att de någonstans i materialet gör en analys av i vilken utsträckning vuxenutbildning och gymnasieutbildning faktiskt går att jämföra. I vuxenutbildningen befinner sig per definition vuxna människor som gör aktiva val att läsa en viss kurs för ett visst bestämt syfte. Det sociala utvecklingsperspektivet, relationer, gruppdynamik och fostranaspekter är självfallet mer aktuella för ungdomarna och har en stark knytning till värdegrundsmålen i läroplanen. Gymnasieungdomar kan inte, på samma sätt som vuxna, själva förväntas reflektera och reagera över utbildningens kvalitet. Det ligger därmed ett större ansvar på huvudmannen att försäkra sig om att alla gymnasieelever erbjuds en likvärdig utbildning.

4.3 Effekter för eleverna och de vuxenstudierande

Entreprenadläggning av ett gymnasieprogram kan i många fall innebära att ungdomarna på orten ges tillgång till en utbildning på orten som de annars inte hade fått och därmed kan man väl anse att valfriheten har ökat. Det är dock väldigt sällan som samma gymnasieprogram finns tillgängligt såväl i egen regi som i entreprenadform, så någon direkt valfrihet att välja utbildningsanordnare finns i praktiken sällan.

Det har också framkommit via de intervjuer arbetsgruppen genomfört att det många gånger är svårt att skapa en sammanhållning mellan de elever som följer en utbildning hos en entreprenör och de ungdomar som går i den traditionella gymnasieskolan. Eftersom själva syftet med entreprenaden många gånger är att få tillgång lokaler eller utrustning så befinner sig eleverna fysiskt någon annan stans. Många gånger glöms dessa elever bort i den allmänna planeringen för gemensamma aktiviteter och resultatet blir ofta att de inte kan delta i samlingar etc.

Skolverket tar i sin rapport upp att den utbildning som entreprenadföretagen tillhandahåller i stor utsträckning formas efter kursplanemål och betygskriterier. De sociala målen är inte alls lika tydliga. Denna åsikt grundas kanske i första hand på erfarenheter från de utbildningsföretag som specialiserat sig på vuxenutbildning men skulle motsvarande bli verklighet även för gymnasieskolans del så blir effekterna desto värre.

När det gäller vuxenutbildningen har vi sett exempel på att all verksamhet inom t.ex. SFI har upphandlats av en och samma utbildningsanordnare. Det innebär att det blir kommunen som väljer åt de studerande och det stämmer dåligt med de uttalade syftena om ökad valfrihet.

Bristerna i måluppfyllelse vad avser de sociala målen är inte lika relevanta för vuxenutbildningen, eftersom denna är mycket mer kursinriktad till sin karaktär.

4.4 Lärarnas arbetsvillkor

Det råder numera full samstämmighet kring att det är lärarens skicklighet som är mest avgörande för den enskilda elevens resultat. Såväl internationella aktörer (tex OECD) som nationella (t.ex. Skolverket, SCB, Attraktiv skola) ägnar mycket energi kring att undersöka och lämna förslag till hur samhället i större utsträckning ska kunna rekrytera och behålla skickliga lärare. Det är självklart för alla att arbetsvillkoren har stor betydelse såväl för ett yrkes attraktionskraft som för arbetsresultatet och arbetstillfredsställelsen. Arbetsgruppen har inte någonstans i det material som den Walterssonska utredningen hittills presenterat sett någon analys kring hur de bedömer att förändringar i entreprenadlagstiftningen kan bidra till att göra läraryrket mer attraktivt – och därmed öka förutsättningarna för en högre måluppfyllelse för eleverna..

4.5 Kvalitetsrisker

Det finns ett antal områden som bör uppmärksammas av lärarorganisationerna i det framtida arbetet. I följande stycke sammanfattas de risker som arbetsgruppen har identifierat under studien.

- Komplexa upphandlingsförfaranden och brist på kompetens

Upphandling av tjänster är många gånger mer komplicerat än motsvarande upphandling av varor. Den kräver kunskaper dels i de lagar och regler som styr själva upphandlingen, dels i arbetsrätten, eftersom det i många fall handlar om tjänster som tidigare utfördes i egen regi. Det har visat sig svårt att skriva förfrågningsunderlag som täcker in alla aspekter och krav som man vill ställa på verksamheten. Erfarenheter har främst vunnits genom trial- and error, vilket inte är acceptabelt för en sådan viktig verksamhet som skolan. Den totala kostnaden för entreprenaderna blir ofta relativt hög. Det finns alltid en risk att ekonomiska överväganden styr i högre grad än kvalitetsaspekter.

- Inskränkningar av valfrihet och professionell autonomi

En situation med en stor andel upphandlad verksamhet i en kommun kan innebära att det i praktiken blir kommunpolitiker/tjänstemän som väljer pedagogisk inriktning och metoder åt elever/vuxenstudierande och lärare. Den professionella autonomin kan hotas om det direkta uppdraget till lärare och skolledare via läroplanen överförs till kommunen.

- Likvärdigheten äventyras

En förutsättning för att likvärdigheten ska upprätthållas är att kravet på behöriga lärare även gäller i entreprenadlagd verksamhet. Annars kan man riskera betygsinflation och vikande reell måluppfyllelse.

- Bristande kontinuitet och oklart ansvar för utvecklingsfrågor

Upphandling på begränsad tid kan leda till bristande kontinuitet. Osäkerhet och ryckighet inverkar negativt på kvaliteten. Entreprenadföretag kan även riskera att gå i konkurs el. dylikt med negativa effekter för elever/studierande. Samtidigt kan alltför långa avtalstider vara negativt om avtalet inte ger möjlighet till inflytande..

I sin slutrapport skriver Rådet för skolans måluppfyllelse och fortsatta utveckling² att skolutveckling handlar om att bygga upp kunskap om lärprocesser och bidra till att lärdomarna om dem förverkligas i skolornas vardagsarbete. Det är inte helt enkelt att se hur dessa processer ska kunna fungera i ett system med stor andel entreprenadlagd verksamhet där olika entreprenörer avslöser varandra. Det finns även anledning att vara uppmärksam på hur behoven av lärares kompetensutveckling tas till vara i ett sådant system.

- Risker för bristande helhetssyn och oklart ansvar för kvalitetsarbetet

En risk med entreprenadlagd verksamhet är att entreprenadföretagen inte har tillräcklig kunskap om och insikt i skolans hela uppdrag, t.ex. god kännedom om verksamhetens styrdokument. Sådana brister kan dels leda till direkta brott mot lag och förordning, dels att utbildningen får slagsida mot den del av uppdraget som entreprenören behärskar.

Enligt Myndigheten för skolutveckling³ utgör bristen på analys av de egna resultaten den svagaste länken i kommunernas kvalitetsarbete. Förvaltningschefer, utvecklingsledare och rektorer är nyckelpersoner i kvalitetsarbetet och en viktig förutsättning för framgång är personalens delaktighet och ansvar i arbetet. Enligt arbetsgruppens erfarenheter är det inte ovanligt att entreprenadlagd verksamhet följs upp i särskild ordning. Bedömningarna görs inte sällan av entreprenören själv. Förutsättningarna för huvudmannen att ta ansvar för och bedriva strukturerat kvalitetsarbete framstår som relativt svåra.

Rådet för skolans måluppfyllelse behandlar i sin slutrapport även ledarskapets betydelse i dagens skola. Man pekar på vikten av samsyn kring det samlade uppdraget och hur man ska arbeta för att genomföra det och att det är rektors ansvar att åstadkomma denna samsyn. Det är svårt att se hur en stor andel externa utförare, samt kanske även upphandlad rektorsfunktion, bidrar till/underlättar en sådan samsyn.

- Risker med att IV-program läggs ut på entreprenad

Enligt arbetsgruppens erfarenheter finns det ett intresse från kommunhåll att få möjlighet att lägga ut IV-programmet på entreprenad. Regeringen har givit Stockholm Stad dispens att göra detta och fler ansökningar behandlas. Riskerna med att entreprenadverksamheten ses som en separat del och inte som en del av kommunens samlade utbildningsuppdrag blir med en sådan utveckling extra tydliga. Vår uppfattning är att IV inte får utvecklas till ett särskilt program utan alltid ska fungera som en väg in till något av de nationella programmen. Att låta en entreprenör ta hand om IV och förlägga det till en lokal skild från övrig gymnasieskola riskerar att göra steget mellan IV och ett nationellt program längre och svårare att ta.

Det får under inga förhållanden ställas lägre krav på de lärare som undervisar på IV än på andra gymnasieprogram., oavsett om utbildningen ligger på entreprenad eller inte. Det får inte bli så att entreprenadläggning blir ett sätt för kommunen att köpa sig fri från de mest krävande eleverna. En sådan utveckling riskerar att skapa ett tydligt A- och B-lag bland gymnasieungdomarna.

Det är även viktigt att uppmärksamma att många av de kurser som ges inom ramen för IV syftar till att ge grundskolekompetens. Det innebär i praktiken att det är grundskoleutbildning som läggs ut på entreprenad. De kontakter arbetsgruppen har haft med Waltersson-

² Rådet för skolans måluppfyllelse och fortsatta utveckling, *Måluppfyllelsen i svensk skola och förskola 2000-2004*

³ Myndigheten för skolutveckling, 2003, *Att granska och förbättra kvalitet*

utredningen tyder på att kommittén kommer att lägga ett förslag som gör det tillåtet att lägga ut grundskoleutbildning inom ramen för IV på entreprenad.

Aktuell ungdomsarbetslöshetsforskning visar entydigt det är gymnasieutbildning som ungdomar behöver, inte okvalificerad praktik. Arbetsmöjligheterna för ungdomar med enbart grundskola är i det närmaste obefintlig och har halverats när det gäller andelen jobb efter gymnasieskolan.

4.6 Möjligheter i dagens system.

Ett av de starkaste motiven för att utöka entreprenadmöjligheten i gymnasieskolan sägs vara behovet av sk. infärgning av kärnämnen inom de yrkesinriktade programmen. Detta låter sig enligt förespråkarna inte göras om bara delar av programmet ligger hos entreprenören. Enligt lärarorganisationernas uppfattning finns inget fog för den uppfattningen. Om den professionella bedömningen är att infärgning bör göras för att bättre resultat ska nås hanteras detta bäst av professionen själv.

Det finns redan i dagsläget olika möjligheter att organisera en utbildning som har nära kontakt med arbetslivet utan att kommunen behöver lägga ut någonting på entreprenad. I följande avsnitt beskrivs några av dessa kortfattat.

APU – arbetsplatsförlagd utbildning

Syftet med APU ges i propositionen Utveckling av yrkesutbildningen i gymnasieskolan (prop. 1987/88:366). Regeringen menar där att den arbetsförlagda undervisningen skall regleras i en kursplan och innebära undervisning på arbetsplatsen.. APU är inte någon fristående del utan praktiken är en del av karaktärsämnet och skall noga vara planlagd i de skolförlagda delarna. Den skall vara en tillämpning på kunskaper som eleven får i skolan och ge motivation och ge möjlighet att tillämpa de i skolan förvärvade kunskaperna.

Skolverket utvärderade den arbetsplatsförlagda utbildningen för 7-8 år sedan och kommenterade att lärarna inte gavs tillräckliga möjligheter att besöka eleverna ute på företagen. I samband med Gymnasiekommitténs arbete 2001 gav Lärarförbundet och Elevorganisationen i uppdrag till SIFO att undersöka gymnasieelevers syn på utbildningen i gymnasieskolan. Undersökningen visade att en majoritet av ungdomarna var positiva till APU. Däremot ville man inte att merparten av ett yrkesämne skulle kunna vara förlagt till en arbetsplats.

LIA – Lärande i arbetslivet

Den innebär idag att eleven som går på ett nationellt eller specialutformat program får utbildning i yrkesämnena som genomförs på en arbetsplats. För LIA finns en särskild kursplan motsvarande 700 poäng under minst 30 veckor. Kursplanen konkretiseras lokalt utifrån programmålen för den utbildning som eleven valt och utifrån de lokala mål som fastställts. För varje utbildningsplats skall upprättas ett utbildningskontrakt mellan skolan, arbetsplatsen och eleven.

Även när det gäller LIA har utvärderingar visat att många lärare har, på grund av tidsbrist, tvingats sköta sitt uppdrag med vänster hand och besökt arbetsplatser enbart när problem indikerats.

4.7 Tjänstedirektivet och dess eventuella konsekvenser för svensk arbetsmarknad

Direktivförslaget fram till idag

EUs inre marknad bygger på fri rörlighet för människor, varor, kapital och tjänster och upprättades genom Maastrichfördraget 1993. Fri rörlighet för tjänster råder dock inte i praktiken fullt ut. Därför presenterade Kommissionen i januari 2004 ett förslag till direktiv (inom ramen för Lissabonstrategin) för hur rörligheten för tjänster ska kunna öka över gränserna inom EU. Förslaget innebär att en rättslig ram för företagsetablering och tjänstehandel etableras. Kommissionens tanke är att mindre byråkrati, mer ekonomisk aktivitet över gränserna och mer konkurrens ska öka valmöjligheterna, förbättra kvaliteten och pressa ned priserna för konsumenter och företag.

Förslaget till tjänstedirektivet har fått hård kritik från stora delar av fackföreningsrörelsen. Det befars leda till social dumpning, riskera viktiga välfärdstjänster och komma i konflikt med det svenska kollektivavtalssystemet.

En omdiskuterad fråga är den sk ursprungslandsprincipen, vilken innebär att ett företag ska kunna utföra och erbjuda tjänster inom hela EU i enlighet med de regler som gäller i det land företaget är etablerat. Dessutom ska ursprungslandet svara för kontroll och tillsyn även om tjänsten utförs i ett annat land. När det gäller grundläggande arbetsrättsliga regler ska dock värdlandets regler gälla.

I dagsläget ligger tjänstedirektivet på Europaparlamentets bord. Efter att nyligen ha förkastat kommissionens förslag har nu parlamentet tillsatt en arbetsgrupp som skall arbeta fram ett nytt förslag för vidare process.

Olika tolkningar

Meningarna om tjänstedirektivets möjligheter går isär. Det hävdas bl.a. att direktivförslaget direkt strider mot EG-fördragets bestämmelse om att den som tillhandahåller tjänster ska kunna bli underkastade samma villkor som värdlandet (där arbetet utförs) ställer för sina egna medborgare. Vidare efterfrågas från flera håll en tydligare definition av tjänstebegreppet så att kommersiella tjänster inte blandas ihop med allmänhetens intresse, som enligt kritiker inte bör omfattas av direktivet.

Även diskussionerna kring ömsesidigt erkännande medlemsländerna emellan när det gäller olika regleringar och regler är nära sammankopplande med utarbetandet av ett förslag till tjänstedirektiv. För det svenska utbildningsområdet kan t.ex. behörighetslagstiftningen komma upp till diskussion ifall utbildningsområdet medges undantag.

Svenska ståndpunkter

Sveriges officiella ståndpunkt var till en början positiv. Dock efterfrågades just ett förtydligande kring tillämpningsområdet för begreppet tjänst. Från regeringen håll talar man om analyser av konsekvenserna av direktivets förslag för samhällsområden såsom konsumentskydd, hälso- och sjukvård, socialtjänst och även för medie- och kulturområdet. Utbildningsområdet har hittills inte omnämnts. Den officiella ståndpunkten har förändrats den senaste tiden då regeringen deklarerat att den stödjer LO (Byggnads) i konflikten med det lettiska byggföretaget Laval.

När det gäller utbildning på entreprenad har inga särskilda antydningar gjorts.

Prejudicerande rättsfall – Vaxholm

Twisten mellan LO-förbundet, Byggnads, och det lettiska företaget, Laval, angående förbundets blockad mot Laval skolbygge i Vaxholm, har aktualiserat frågor som har stor betydelse i en tid då man eftersträvar en ökad rörlighet av tjänster mellan länder i EU. Frågan om blockaden strider mot EG-rätten ska nu avgöras i EG-domstolen.

Idag finns inget tjänstedirektiv att tillämpa på detta område, utan istället endast ett utstationeringsdirektiv. Detta direktiv syftar framför allt till att ge utländska arbetare ett skäligt minimiskydd (lön, mm), samt spärr mot social dumpning till skydd för värdlandets arbetare och företag. Arbetsdomstolen anser att EG-rättens innebörd inte är klar vad avser frågorna om de mot bolaget vidtagna stridsåtgärderna är förenliga med förbudet mot inskränkningar i den fria rörligheten för tjänster och förbudet mot diskriminering samt med utstationeringsdirektivet. Ett förhandsbesked från EG-domstolen behövs för att avgöra under vilka förutsättningar lagregler (Lex Britannia) som i praktiken särbehandlar utländska företag, är förenliga med reglerna om fri rörlighet för tjänster och förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet. Lex Britannia innebär att MBL:s fredspliktsregler inte gäller då vidtagna stridsåtgärder har syftet att få till stånd ett kollektivavtal med arbetsgivare som redan är bunden av ett utländskt kollektivavtal. När EG-domstolen skall döma i detta fall kommer man att ta hänsyn till att Lex Britannia dels är ett medel mot social dumpning men också kan innebära en särbehandling av utländska företag. Eftersom EG-rätten har företräde framför nationell lagstiftning kommer utslaget i EG-domstolen bli ledande för vad som ska gälla för den svenska regleringen på arbetsrättens område.

Bilaga 1. Värt att veta och tänka på vid upphandling. Lärarförbundets material.