

Datum

2023-03-29

Diarienummer:

Af-2022/0117 6040

Utbildningsdepartementet
u.remissvar@regeringskansli
et.se.

Remissyttrande: Statens ansvar för skolan – ett besluts och kunskapsunderlag (SOU 2022:53)

Arbetsförmedlingen lämnar följande synpunkter.

Sammanfattning

Arbetsförmedlingen bedömer att det i sin helhet är svårt att överblicka konsekvenserna av sådana omfattande reformer som utredningen beskriver. Arbetsförmedlingen tar inte ställning till utredningen som helhet eller till någon utav de två alternativa vägar för ett ökat statligt ansvar som utredningen beskriver. Arbetsförmedlingen lämnar i stället bedömningar i form av fördelar och risker med de två alternativa vägar som utredningen beskriver och som bedöms ha koppling till den arbetsmarknadspolitiska verksamheten eller arbetsmarknadens funktionssätt. Större delen av Arbetsförmedlingens synpunkter berör vuxenutbildningen, eftersom den har den mest direkta kopplingen till myndighetens verksamhet.

Arbetsförmedlingens synpunkter

Allmänna synpunkter

Att vuxenutbildning på grund och gymnasial nivå fungerar väl är centralt för Arbetsförmedlingens uppdrag. Många arbetssökande som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen behöver delta i utbildning på grund och/eller gymnasial nivå för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Detta eftersom en stor andel inskrivna saknar en fullständig gymnasieutbildning, samtidigt som större delen av alla yrken på arbetsmarknaden kräver minst en sådan utbildningsnivå. Därtill är det av stor betydelse att utbildningen i svenska för invandrare (sfi) fungerar

Datum
2023-03-29

effektivt och ändamålsenligt för att påskynda nyanländas etablering på arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen delar utredningens bedömning om att huvudmännens förmåga att svara upp mot den statliga styrningen av skolan idag varierar och brister i flera fall. Det förekommer bland annat att arbetssökande som bedöms behöva utbildning för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden inte antas till utbildning för att kommunen saknar förutsättningar att efterleva regelverket. Detta innebär att vissa arbetssökande inte ges rätt möjligheter att delta i insatser som kan förbättra deras möjligheter på arbetsmarknaden. Att kommunerna har varierande förutsättningarna och ambitioner att genomföra vuxenutbildning innebär att tillgången till utbildningsmöjligheter och därmed också möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden, varierar beroende på vart arbetssökande bor i landet. För att arbetsmarknadspolitiken ska bli mer effektiv och likvärdig runt om i landet är det därför angeläget att både kvalité och tillgång till vuxenutbildning på grund och gymnasial nivå blir bättre och mer likvärdig. Utifrån detta ser Arbetsförmedlingen ett antal fördelar med ett ökat statligt ansvar för skolan enligt den väg som presenteras som *alternativ ett* i utredningen. Bland annat utifrån att ett statligt ansvar för fördelningen av ekonomiska resurser till vuxenutbildningen skulle kunna skapa bättre förutsättningar att fördela resurser efter elevernas behov. Samtidigt är det svårt att helt förutse vad en sådan ansvarsförflyttning skulle innebära. Bland annat eftersom den totala tilldelningen av ekonomiska resurser kommer att beslutas inom ramen för den statliga budgetprocessen, men även utifrån att resurserna sannolikt skulle fördelas väsentligt annorlunda från idag. Som framgår av tabell 13.14 i utredningen, skulle exempelvis en hypotetisk förändring av resurserna för kommunal vuxenutbildning (komvux) vid tillämpning av kostnadsutjämnings principer för fördelning innebära att många verksamheter i Sveriges kommuner skulle få mer resurser, medan många skulle få mindre.

Arbetsförmedlingen ser också att ett statligt ansvar för den juridiska och ideologiska styrningen av skolan som beskrivs inom ramen för *alternativ ett*, kan skapa bättre förutsättningar för en mer likvärdig tillämpning av lagar och riktlinjer som kan underlätta myndighetens uppdrag. Det skulle som utredningen beskriver kunna bidra till att lokala förutsättningar, ambitioner, effektivitet och politik får ett mindre inflytande över verksamheten och att skollagen i högre utsträckning efterföljs på det sättet som det är tänkt. Inom arbetsmarknadspolitiken skulle detta kunna möjliggöra ett mer effektivt, ändamålsenligt och likvärdigt nyttjande av utbildningsinsatser. Exempelvis skulle behörighetskrav och skolans tolkning av skyldigheter att erbjuda utbildning till arbetssökande som på grund av kort utbildningsbakgrund

Datum
2023-03-29

inte bedöms kunna matchas mot arbete och därför omfattas av utbildningsplikt kunna bli mer ändamålsenlig och likvärdig.

En ytterligare fördel med den väg som utredningen beskriver som *alternativ ett*, är att staten tar över ansvaret för planering och dimensionering av utbildning av både gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning (komvux). Att utbildning på gymnasial nivå planeras och dimensioneras för att bättre matcha kompetensbehoven på arbetsmarknaden bedömer Arbetsförmedlingen är centralt för att nå en bättre kompetensförsörjning. Att Skolverket har fått i uppgift att ta fram regionala planeringsunderlag till stöd för planering, dimensionering och erbjudande av gymnasial utbildning är därför positivt. Att därutöver ha en aktör i skolsystemet som tar ansvar för hur det samlade utbudet av utbildning planeras, där planeringen inte är beroende av en god samverkan mellan kommuner, skulle kunna bidra till att intentionerna med de nya planeringsunderlagen uppnås i högre utsträckning. Därtill ser Arbetsförmedlingen att ett statligt ansvar för planering och dimensionering av utbildning på komvux skulle kunna underlätta myndighetens insyn i det befintliga och planerade utbudet av yrkesutbildningar på komvux, vilket skulle kunna underlätta myndighetens arbete vid upphandlingar av arbetsmarknadsutbildningar. En risk med att staten tar över ansvaret för planering och dimensionering av utbildning på gymnasial nivå skulle samtidigt kunna vara att närheten till kunskap om lokala kompetensbehov i vissa fall blir längre, vilket skulle kunna försämra förutsättningarna för att uppnå en flexibel och träffsäker kompetensförsörjning lokalt.

Oavsett vilken aktör som är huvudman för vuxenutbildningen ser Arbetsförmedlingen att det behövs högre kvalitet, större likvärdighet och bättre tillgång till utbildning för att fler ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen ser vissa fördelar med ett statligt huvudmannaskap som beskrivs i *alternativ ett*. Ett statligt huvudmannaskap skulle bland annat kunna underlätta Arbetsförmedlingens samverkan med vuxenutbildningen genom att en nationellt gemensam samverkansaktör kan skapa större förutsägbarhet kring möjligheter till lokala samarbeten och inkludering av vuxenutbildningen i arbetsmarknadspolitiken. Ett statligt huvudmannaskap skulle även kunna öppna upp för ett större utbildningsutbud för den enskilde, med möjlighet att söka utbildningar i hela landet (riksrekrytering), vilket skulle kunna bidra till ökad geografisk rörlighet på arbetsmarknaden. Ett bredare sökområde skulle samtidigt vara möjligt att åstadkomma genom andra åtgärder, exempelvis genom de förslag om ökat statligt ansvar för samverkan mellan kommuner som presenteras som delar av *alternativ två* i utredningen.

En annan fördel med ett statligt huvudmannaskap är att det skulle kunna underlätta Arbetsförmedlingens och andra aktörers möjligheter att

Datum
2023-03-29

utbyta digital information med utbildningsformen. Att kommunerna arbetar självständigt och gör egna prioriteringar innebär att de har kommit olika långt med att tillgängliggöra sin data. En statlig huvudman för vuxenutbildningen och ett gemensamt sätt att tillgängliggöra data skulle förmodligen underlätta för Arbetsförmedlingen och andra aktörer att inhämta och använda information om vuxenutbildningen och därmed enklare kunna nå ut med informationen till arbetsökande eller arbetsgivare oavsett var i landet de befinner sig. Även i fråga om informationsutbyte på individnivå, som exempelvis kan behövas för elever som deltar i vuxenutbildning som arbetsmarknadspolitisk insats¹, skulle förutsättningarna att kunna utbyta sådan information digitalt kunna förbättras om det fanns en gemensam huvudman.

Arbetsförmedlingen vill samtidigt uppmärksamma de mer kortsiktiga risker som kan följa av en omfattande omställning av huvudmannaskapet som *alternativ ett* skulle innebära. Arbetsförmedlingen ser en risk för att mottagandekapaciteten och kvalitén i vuxenutbildningen kan bli lidande under tiden för en sådan omställning, vilket skulle kunna hindra att fler arbetsökande med kort utbildningsbakgrund kan ta del av utbildning under denna tid. Arbetsförmedlingen ser också en risk för att den lokala samverkan som sker mellan myndigheten och vuxenutbildningen skulle bli lidande under tiden för en omställning av huvudmannaskapet. Denna samverkan bedöms vara viktigt för att utbildningsutbudet och mottagandet inom vuxenutbildning ska kunna motsvara de utbildningsbehov som arbetsökande har, samt de kompetenser som arbetsgivare efterfrågar lokalt. Arbetsförmedlingens samverkan med vuxenutbildningen är bland annat central i myndighetens arbete med jobbspår, anvisningar att söka reguljär utbildning, reguljär utbildning som en förberedande insats och för personer som omfattas av utbildningsplikt. Risken för att kvalitén i utbildningen blir lidande under tiden för en stor omställning är tillika aktuell för grundskolan och gymnasieskolan, vilket även det, förutom att drabba de enskilda eleverna, kan få konsekvenser för kompetensförsörjningen på sikt.

Arbetsförmedlingen anser att de mer kortsiktiga risker som följer av en omfattande omställning av huvudmannaskapet som *alternativ ett* skulle innebära, bör ställas i relation till andra tänkbara åtgärder som skulle kunna lösa de utmaningar som utredningen beskriver. Som utredningen själv belyser är utredningens direktiv att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett ökat statligt ansvar för skolan, men inte att utreda lösningar för att öka kvalité och likvärdighet i skolan ur ett bredare perspektiv. Arbetsförmedlingen vill här understryka att de vägar som presenteras avseende ett ökat statligt ansvar för skolan bör vägas mot andra tänkbara åtgärder som kan förbättra kvalité och likvärdighet i

¹ Mer information om dessa behov beskrivs i Arbetsförmedlingen och Skolverket (2021) *Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner för att underlätta övergångar till studier i kommunal vuxenutbildning*. Arbetsförmedlingen: Af-2021/0016 1565. Skolverket: 2021:201

Datum
2023-03-29

vuxenutbildningen innan eventuella beslut om ökat statligt ansvar för skolan fattas.

Som utredningen lyfter är också en risk med att flytta styrningen från kommunal till statlig nivå att styrkedjan uppfattas som alltför lång. Arbetsförmedlingen vill här betona att det är viktigt att vuxenutbildningen vid ett eventuellt ökat statligt ansvar även fortsättningsvis är möjlig att anpassa efter lokala och ibland tillfälliga kompetensbehov. Det kan exempelvis handla om tillfällen där nya företag etablerar sig på en ort eller att kompetensbehoven inom en viss bransch av olika skäl blir högre i en viss region eller ort under en viss period. På lokal nivå är det fördelaktigt att i vissa fall till och med kunna anpassa utbildningsupplägget för specifika arbetsgivare. För att kunna använda yrkesutbildningen som ett sätt att möta upp lokala och ibland tillfälliga kompetensbehov, där vissa anpassningar även kan behöva göras utifrån elevernas förutsättningar och möjligheter att delta i utbildningen, behövs en flexibilitet i skolformen.

Arbetsförmedlingen bedömer också att förslagen om ett ökat statligt ansvar för komvux (17.6) som beskrivs som en del av *alternativ två*, tillsammans har potential att svara upp mot flera utav de utmaningar som Arbetsförmedlingen står inför. Förslaget om att staten bör styra och stödja regional samverkan mellan kommuner ytterligare (17.6.2) har potential att förbättra tillgången till utbildning, samt bredda utbudet av yrkesutbildningen för den enskilde. Samtidigt kan det också öka möjligheterna för utbildningsanordnare att driva utbildningar inom smalare och mindre yrken och på så sätt bidra till en bättre lokal kompetensförsörjning. Förslaget kan också möjliggöra att viktiga funktioner som studie och yrkesvägledning kan erbjudas fler arbetssökande på fler orter. Förslaget om att staten i alternativ två bör initiera en försöksverksamhet om en gemensam antagningsorganisation inom komvux (17.6.4) ser Arbetsförmedlingen också som värdefullt. En gemensam antagningsorganisation inom komvux skulle kunna öka tillgången till relevant utbildning och bidra till mer likvärdiga möjligheter. Även förslaget om ökad styrning av vissa typer av utbildningar (17.6.3) tror Arbetsförmedlingen, som utredningen beskriver, kan vara ett mycket bra komplement till det utbud som kan samordnas lokalt och nationellt. Det skulle kunna vara ett bra sätt att säkerställa att utbildningar som är viktiga för att säkra kompetensförsörjningen men som av olika skäl är svåra att få till stånd regionalt eller lokalt ändå kan genomföras. Det skulle också vara av stort värde att öka kvalitén i distansundervisning på det sätt som beskrivs i förslaget.

Att grund- och gymnasieskolan fungerar väl har även det en stor betydelse för kompetensförsörjningen på sikt. Bland annat utifrån aspekten att planering och dimensioner av utbildningsutbudet i gymnasieskolan behöver ske på ett sätt som speglar kompetensbehoven

Datum
2023-03-29

på arbetsmarknaden, men också utifrån att det är viktigt att så många elever som möjligt fullföljer en gymnasieutbildning. Skolan har också ett kompensatoriskt uppdrag där det kan finnas fördelar med ett ökat statligt ansvar utifrån ett likvärdighetsperspektiv. Likvärdighet i grund och gymnasieskolan bidrar i förlängningen till mer likvärdiga möjligheter på arbetsmarknaden och till en bättre fungerande arbetsmarknad i stort. Arbetsförmedlingen har i övrigt inga synpunkter på det kunskapsunderlag som presenteras avseende grund och gymnasieskola.

5.5.5 Inom Komvux är samverkan med olika aktörer en central del av driften av verksamheten.

I avsnittet nämns att ”Vid planering och dimensionering av yrkesutbildning inom komvux behöver därför även hänsyn tas till Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildningar, och vice versa” (s.404). Här vill Arbetsförmedlingen, likt tidigare², notera att den huvudsakliga yrkesutbildningen för vuxna sker inom det reguljära utbildningsväsendet medan arbetsmarknadsutbildning utgör ett komplement i de lägen det reguljära inte möter behoven. Utbudet av arbetsmarknadsutbildningar bör inte vara en anledning till att utbildningsinriktningar som behövs inom reguljär utbildning inte planeras och prioriteras.

På Arbetsförmedlingens vägnar

Maria Mindhammar

Stina Lindgren

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektören Maria Mindhammar. Ärendet har föredragits av utredaren Stina Lindgren.

I den slutliga handläggningen av ärendet har även enhetschef Emil Johansson och verksamhetsområdeschef Tove Elvelid och deltagit.

Beslutet fastställs digitalt i diariet och saknar därför namnunderskrifter.

² Se exempelvis: Arbetsförmedlingen (2018). Upphandlad arbetsmarknadsutbildning och yrkesutbildning inom den kommunala vuxenutbildningen – ett förtydligande. Af-2018/0009 2974